



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE
ECONOMIA E OBRAS PÚBLICAS

Ofício n.º 434/XII/1ª – CACDLG /2012

Data: 14-03-2012

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 41/XII/1.ª (GOV).

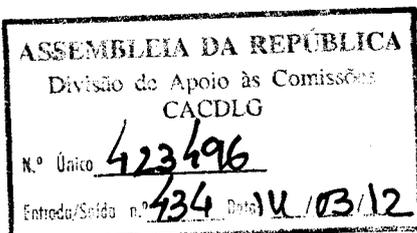
Na sequência do v/ofício n.º 165/CEOP, de 29 de fevereiro de 2012, junto envio a Ex.ª, para os devidos efeitos, o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 41/XII/1.ª (GOV) – que “*Transpõe a Diretiva n.º 2009/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação técnica de acidentes no sector do transporte marítimo*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 14 de Março 2012 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

também pessoais

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER ESPECÍFICO
A PEDIDO DA 6.ª COMISSÃO

Proposta de Lei n.º 41/XII (1.ª)

Transpõe a Diretiva 2009/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação técnica de acidentes no sector do transporte marítimo.

PARTE I – CONSIDERANDOS

I.1. A Comissão de Economia e Obras Públicas (6.ª Comissão Parlamentar Permanente) pede parecer sobre se a PPL n.º 41/XII “...no que respeita a eventuais colisões com o exercício de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como quanto ao facto de o Gabinete de Investigação e de Prevenção de Acidentes Marítimos (GIPAM) ser colocado numa posição intermédia entre as autoridades judiciárias e as autoridades marítimas e policiais, o que levanta questões de respeito pelas competências próprias das autoridades judiciárias.”

I.2. A solicitação da 6.ª Comissão tem suporte no disposto no **artigo 3.º, n.º 1, alínea b) do Regulamento da 1.ª Comissão**, segundo o qual esta tem competência para “Dar parecer sobre a constitucionalidade de propostas de lei, projetos de lei ou outras iniciativas parlamentares, quando tal lhe seja solicitado pela Presidente da Assembleia da República ou por outras comissões parlamentares permanentes, e produzir os correspondentes pareceres.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

A motivação deste pedido não será alheia ao facto de a PPL ter sido submetida a discussão e votação na generalidade, em Plenário, o que ocorreu em 26 de Janeiro de 2012, sem estar instruída com prévia Nota Técnica nem com Parecer da Comissão competente.

A PPL n.º 41/XII foi **aprovada, na generalidade, por unanimidade**, em 27 de Janeiro de 2012, data em que baixou à 6.ª Comissão, nos termos regimentais.

I.3. A PPL n.º 41/XII transpõe a Diretiva 2009/18/CE e diz respeito à investigação técnica de acidentes no setor dos transportes marítimos apenas na vertente técnica e de modo independente dos interesses dos agentes do setor.

I.4. Conforme estabelece o n.º 3 do seu artigo 1.º “O regime previsto nos números anteriores promove a realização expedita de investigações técnicas e de análises adequadas, em caso de acidentes ou incidentes marítimos, com vista ao apuramento das respetivas causas e circunstâncias, assim como a elaboração atempada e rigorosa dos relatórios de investigação e de propostas de medidas corretivas, **não tendo como finalidade o apuramento de responsabilidades nem a imputação de culpa.**”

I.5. Portanto, esta PPL não pretende intervir nem na investigação policial ou judiciária nem no apuramento da responsabilidade criminal ou civil decorrente dos acidentes.

I.6. Apenas está em causa apurar as razões técnicas que determinaram a existência do acidente para efeitos de prevenção futura, nomeadamente através da formulação de alertas ou recomendações.

I.7. Razão pela qual estão estabelecidas na PPL várias normas que pretendem **separar** os termos de atuação e os respetivos efeitos entre esta investigação técnica e eventuais investigações policiais ou judiciárias, de que, entre outros, são exemplos:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

a) O **artigo 5.º, n.º 1**, ao estabelecer que estas investigações técnicas “...são independentes de quaisquer investigações do foro judiciário, do inquérito da autoridade marítima ou outro, destinadas a apurar responsabilidade ou a imputar culpa.”

b) O **artigo 12.º, n.º 3**, que estabelece que as recomendações que sejam feitas na sequência das ilações que sejam tiradas da investigação técnica regulada nesta PPL “...não constituem, em caso algum, presunção de culpa ou de responsabilidade, relativa ao sujeito ou sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, num acidente ou incidente marítimo.”

I.8. A PPL contém ainda normas que pretendem estabelecer uma **subordinação** da investigação técnica à investigação judiciária, quando tal se justifique e segundo o critério e determinação desta.

São, entre outros, exemplos disso:

a) O **artigo 5.º, n.º 2**, ao estabelecer que as investigações técnicas “...podem ser impedidas, suspensas ou adiadas por motivo fundamentado decorrente da investigação do foro judiciário em curso.”

b) O **artigo 8.º, n.º 2**, que, depois de o n.º 1 elencar a possibilidade de serem pedidos os mais diversos elementos de investigação a diversas entidades e a autoridades policiais e judiciárias, vem estabelecer exatamente que “Os pedidos previstos no número anterior podem ser recusados pela autoridade judiciária em função da investigação criminal em curso.”

c) De igual modo o **artigo 9.º, n.º 2**, estabelece que as prerrogativas do investigador técnico no acesso a locais, objetos, provas e perícias, podem ser negadas pela autoridade judiciária em função da investigação criminal em curso.

d) O **artigo 18.º**, que determina que o GPIAM está sujeito ao dever de sigilo, estabelecendo que registos, dados e depoimentos não podem ser divulgados fora dos fins da investigação técnica, exceto “... se a autoridade judiciária determinar que existe



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

um interesse público superior na sua divulgação que se sobrepõe aos princípios estabelecidos na presente lei”

I.9. A PPL contém ainda disposições em matéria sancionatória contraordenacional, que, naturalmente, põe à consideração política da Assembleia da República, por ser esta que dispõe de competência reservada para o efeito (artigo 165.º, n.º1, alínea d) da Constituição) e remete para o regime geral do ilícito de mera ordenação social regulado no DL n.º 432/82, de 27/10, na sua redação atual, o que não oferece, no contexto deste parecer, qualquer observação.

I.10. Os termos em que é apresentada esta PPL são semelhantes a legislação já em vigor, quer para a investigação de segurança do transporte **ferroviário**, quer para a investigação de segurança do transporte **aéreo**, também ambas derivadas da transposição de Diretivas da UE.

Ver: **DL n.º 349/2007, de 31/12; DL n.º 318/99, de 11/8**

I.11. Esta legislação (para o transporte aéreo, para o transporte ferroviário, e, agora, com esta PPL, para o transporte marítimo) faz parte de um acervo orgânico e normativo, semelhante, não apenas europeu mas mundial, pois também está em causa a **aplicação de normas e convenções internacionais**, o que, aliás, não podia deixar de ser dada a natureza eminentemente transnacional destas atividades.

No âmbito do transporte marítimo, a que se destina a PPL 41/XII, é referida a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), de 10 de dezembro de 1982, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, SOLAS de 1974, a Convenção Internacional das Linhas de Carga, LL de 1966, e a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, MARPOL de 1973 (vd. Preâmbulo da PPL).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

I.12. A 6.^a Comissão, referindo abstratamente a eventualidade de colisão com direitos, liberdades e garantias, não invoca nenhum caso concreto, exemplo ou sequer alguma hipótese em que isso tenha ocorrido ou possa ocorrer.

I.13. Já atrás se referiu que o âmbito da atividade a que se refere a PPL 41/XII está separada do plano da atividade judiciária e a esta é subordinada, tal como está delimitada e reconduzida ao plano técnico unicamente para efeitos de cooperação internacional no sentido de promover a segurança dos transportes marítimos.

I.14. Nos setores aéreo e ferroviário já existe legislação que há anos vigora, que é aplicada, semelhante à proposta, e a qual, que se saiba, nunca suscitou reparos ou reclamações, nomeadamente quanto ao exercício dos direitos, liberdades e garantias.

I.15. Quanto à entidade criada para a investigação técnica dos acidentes marítimos – **Gabinete de Investigação e de Prevenção de Acidentes Marítimos (GPIAM)** – a PPL 41/XII faz referência à sua existência e intervenção, apontando genericamente que, quanto aos acidentes marítimos, lhe cabe “... identificar com a maior eficácia e rapidez possível, as respetivas causas, elaborar e divulgar os correspondentes relatórios, promover estudos, formular recomendações em matéria de segurança marítima que visem reduzir a sinistralidade marítima e assegurar a participação em comissões, organismos ou atividades, nacionais ou estrangeiras.” – Artigo 4.º.

I.16. Paralelamente, também no que diz respeito à investigação de segurança no setor dos transportes ferroviários e no setor dos transportes aéreos foram criadas e estão em funcionamento entidades em tudo semelhantes e relativamente às atividades das quais, que se saiba, não foram suscitadas questões quanto à matéria que motivou o pedido de apreciação da 6.^a Comissão.

Ver, quanto ao transporte aéreo, o DL 149/2007, de 29/4 – cria o **Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves (GPIAA)**, qualificando-o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

como um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.

E, quanto ao transporte ferroviário, o DL 395/2007, de 31/12, que cria o **Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários (GISAF)**, igualmente classificado como um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.

I.17. Aqui, no caso em apreço, no que respeita à investigação técnica de segurança em matéria de transporte marítimo, o que se passa é que o Governo ainda não procedeu à criação da entidade prevista na PPL 41/XII – o GPIAM.

I.18. Na verdade, o Governo, no seu comunicado da reunião do Conselho de Ministros de 12 de Janeiro de 2012, anuncia que:

“ 6. O Governo criou ainda o Gabinete de Prevenção e de Investigação de Acidentes Marítimos, organismo responsável pela investigação de acidentes no sector do transporte marítimo, com o objectivo de reforçar a segurança marítima e a prevenção da poluição.”

Até à data ainda não foi publicado tal diploma.

I.19. Contudo, a PPL 41/XII, em disposições transitórias, no seu artigo 25.º, vem estabelecer que “Até à instalação e operacionalização definitiva do GPIAM” as suas atribuições, designadamente as investigações técnicas, são realizadas pela **DGRM**.

I.20. A DGRM, que a PPL não clarifica nos seus termos, será certamente a **Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos**, a qual foi criada pelo recentíssimo **DL 49-A/2012, de 29 de Fevereiro**, sendo a entidade resultante da fusão da Direção-Geral das Pescas e Aquicultura com o Instituto Portuário e dos Transportes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Marítimos, I. P..

À **Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM)** são atribuídos poderes de autoridade para o exercício de funções de fiscalização que anteriormente se encontravam conferidas aos anteriores organismos, no domínio das pescas e do transporte marítimo, conforme refere o preâmbulo do dito Decreto-Lei.

I.21. Nos termos do artigo 1.º desse DL 49-A/2012, “A Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, abreviadamente designada por DGRM, é um serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa.”

Portanto, com uma natureza jurídica exatamente igual à das entidades de investigação de segurança aérea e ferroviária, já em funcionamento, acima identificadas.

I.122. Ora, a 6.ª Comissão questiona se o projetado **GPIAM** (por erro, ali referido GIPAM), encontrando-se numa posição intermédia entre as autoridades judiciais e as autoridades marítimas e policiais, conflitua com as competências próprias das autoridades judiciais.

Na verdade, uma questão que vale por igual para a **DGRM**, quanto às competências que lhe pode vir a dar o artigo 25.º da PPL 41/XII, para o **GISAF**, no setor ferroviário, e para o **GPIAA**, no setor aéreo.

I.23. Como acima já se expendeu, a PPL 41/XII, tal como a legislação já em vigor nos setores ferroviário e aéreo, **distingue e separa** os planos de atuação entre a investigação técnica de segurança e a investigação policial e judiciária (vd. Supra I.7) e, bem assim, **subordina** a investigação técnica à investigação judiciária (vd. Supra I.8).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS
PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

Não usado.

PARTE III – CONCLUSÕES

III.1. A PPL n.º 41/XII separa e subordina a investigação técnica de segurança do transporte marítimo relativamente à atividade e competência das entidades judiciais, nos mesmos termos de legislação semelhante já em vigor para outros setores.

III.2. Da análise atual da 1.ª Comissão não foi identificada nenhuma situação de colisão ou ofensa aos direitos liberdades e garantias.

III.3. As entidades previstas na PPL n.º 41/XII para exercerem a atividade de investigação técnica de segurança marítima, a título transitório ou definitivo, na sua natureza jurídica e competências, em tudo semelhantes às que já funcionam para outros setores, não conflituam com as competências próprias das autoridades judiciais.

III.4 O presente parecer, a ser aprovado, deve ser enviado à Comissão de Economia e Obras Públicas, que o solicitou.

Palácio de São Bento, 14 de março de 2012

O Deputado Relator

(Luís Pita Ameixa)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)