

## SOBRE AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO EM PORTUGAL\*

JORGE MIRANDA\*\*

SUMÁRIO: 1. Enquadramento constitucional. 2. Os poderes das comissões.

### 1. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL

1. Nascidos com as instituições representativas modernas e consignados em normas escritas ou vindas do costume constitucional, os inquéritos parlamentares adquirem mais ou menos relevância consoante os regimes, os sistemas de governo e o peso efectivo dos Parlamentos na vida política<sup>(1)</sup>. Apesar de, em Portugal, aparecerem já em 1838 (muito antes de na quase totalidade dos países), não admira que, até agora, aqui tenham tido uma reduzida importância.

Segundo o art. 39.º da Constituição daquele ano (reproduzido no art. 14.º do 1.º Acto Adicional, de 1852, à Carta Constitucional), cada uma das Câmaras tinha o direito de *proceder, por meio de comissão de inquérito, ao exame de qualquer objecto* da sua competência.

Mas nem a Constituição republicana de 1911, nem (o que bem se percebe) a autoritária de 1933 mantiveram essa previsão. E a figura só regressaria com a Constituição de 1976, que autorizou a Assembleia da República a constituir *comissões eventuais de inquérito* ou para qualquer outro fim determinado (art. 181.º, n. 1 — ou, após 1997, art. 178.º, n. 1)<sup>(2)</sup>.

---

\* Texto em português europeu.

\*\* Professor Catedrático da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

<sup>(1)</sup> Cfr., a título comparativo, por exemplo, NELSON DE SOUSA SAMPAIO. *Do inquérito parlamentar*. Rio de Janeiro, 1968; ALESSANDRO PACE. "Inchiesta parlamentare". *Enciclopedia del diritto*. XX, 1970. p. 992 e s.; *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, obra colectiva. Milão, 1985; RICARDO MEDINA RUBIO, *La función constitucional de las comisiones parlamentares de investigación*. Madrid, 1994.

<sup>(2)</sup> Nenhum dos projectos de Constituição submetidos à Assembleia Constituinte contemplava o inquérito parlamentar. A sua consagração proveio do texto elaborado pela 5ª Comissão (art. 69.º do texto publicado no *Diário*, n. 85, de 22.11.1975, p. 2.806 e s.) e teve por fonte *Um projecto de Constituição* de JORGE MIRANDA, Braga, 1975 (art. 176.º).

2. Entrada em vigor a Constituição, logo o Regimento da Assembleia se ocuparia dos inquéritos parlamentares (arts. 218.º e s. na versão inicial, hoje arts. 255.º e s.) e, pouco depois (até por causa de problemas de eficácia das suas normas), far-se-ia uma lei específica, a Lei 43/77, de 18 de Junho.

Este diploma estabeleceria que as comissões parlamentares de inquérito gozariam de todos os poderes de investigação das autoridades judiciais (art. 4.º), e a fórmula, embora algo atenuada, iria a ser constitucionalizada em 1982 (art. 1810.º, n. 5, e depois de 1997, art. 178.º, n. 5: "As comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes próprios das autoridades judiciárias")<sup>(3)</sup>.

Também na primeira revisão constitucional aditar-se-ia um preceito relativo à iniciativa de formação das comissões — obrigatoriamente constituídas sempre que tal fosse requerido por um quinto dos Deputados em efectividade de funções, até ao limite de uma por Deputado e por sessão legislativa (art. 178.º, n. 4 actual).

A Lei 43/77 seria revogada pela Lei 5/93, de 1 de Março, e esta alterada pela Lei 126/97, de 10 de Dezembro.

Transposto para as regiões autónomas, a cargo das suas assembleias legislativas, o instituto tem aí assento nos respectivos estatutos [arts. 20.º, n. 1, alínea g), e 32.º, n. 1, alínea q) do estatuto dos Açores e arts. 19.º, n. 1, alínea g), e 29.º, n. 1, alínea r) do estatuto da Madeira].

3. Os inquéritos inserem-se na actividade informativa ou cognoscitiva do Parlamento e na sua função geral de vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e de apreciar os actos do Governo e da Administração (art. 162.º, alínea a) da Constituição, art. 255.º do Regimento e art. 1.º, n. 1 da Lei 5/93)<sup>(4)</sup>.

Podendo ter por objecto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício da competência da Assembleia (art. 1.º, n. 2 da Lei 5/93), têm implicações, primeiro que tudo, no âmbito do Governo, responsável politicamente perante ela (arts. 190.º e s. da Lei Fundamental). Não têm, no entanto, de ficar aí circunscritos: nada impede que possam atingir as esferas do Presidente da República<sup>(5)</sup>, dos tribunais<sup>(6)</sup> e de outros órgãos constitucionais<sup>(7)</sup> embora não de

<sup>(3)</sup> Cfr., em termos idênticos, o art. 58.º, § 3.º, da Constituição brasileira e, em termos parecidos, o art. 82.º da Constituição italiana, o art. 44.º da Constituição alemã e o art. 76.º da Constituição espanhola.

<sup>(4)</sup> A par das perguntas orais e escritas ao Governo [arts. 156.º, alínea d), e 177.º, n. 2 da Constituição], dos requerimentos [art. 156.º, alínea e)], da tomada das contas públicas [arts. 107.º e 162.º, alínea d)], da apreciação da declaração do estado de sítio e do estado de emergência [art. 162.º, alínea b)], da apreciação dos relatórios de execução dos planos nacionais [art. 162.º, alínea e)], das interpelações sobre assuntos de política geral ou sectorial [art. 180.º, n. 1, alínea d)] e da apreciação dos relatórios do Provedor de Justiça e de outras entidades (arts. 260.º e s. do Regimento) e, noutro plano, da informação directa e regular pelo Governo aos partidos e aos grupos parlamentares [arts. 114.º, n. 3, e 180.º, n. 2, alínea j)].

<sup>(5)</sup> V.g. uma viagem oficial ao estrangeiro.

<sup>(6)</sup> V.g. atrasos em processos.

<sup>(7)</sup> Nem sempre pensámos assim. Mas uma visão restritiva parece-nos contraditória com a própria ideia de fiscalização e com o lugar do Parlamento no sistema constitucional.

órgãos das regiões autónomas — à luz desse princípio geral de vigilância, fiscalização ou controlos<sup>(8)</sup>.

Expressão imediata de um *pouvoir d'empêcher* ou de um mecanismo de *checks and balances*, não põem em causa a regra da separação de poderes (arts. 2.º e 111.º). Com os inquéritos, a Assembleia não se sub-roga na prática de actos do Governo ou de qualquer outro órgão: exteriores a esses actos, eles ou se esgotam em si mesmos ou são instrumentais em face de outras competências da Assembleia, como a legislativa ou a de votação de moções de censura ao Governo<sup>(9)</sup>.

4. Aos inquéritos parlamentares podem ser sujeitos todos os grandes ramos e tipos da Administração pública:

a) A administração directa do Estado, sobre a qual o Governo exerce poder de direcção;

b) A administração indirecta, sobre a qual o Governo exerce superintendência e tutela;

c) A administração autónoma, sobre a qual exerce tutela [art. 199.º, alínea d)] e em que entram não só as empresas públicas mas também as autarquias locais do Continente, as universidades públicas e as associações públicas (respectivamente, arts. 235.º e s., 76.º e 77.º e 267.º, n. 4);

d) A administração acessória de órgãos constitucionais, designadamente da Assembleia da República (art. 181.º) e do Presidente da República (Lei 7/76, de 29 de Fevereiro);

e) As chamadas entidades administrativas independentes (art. 267.º, n. 3), entre as quais o Provedor de Justiça (art. 23.º), o Conselho Superior da Magistratura (arts. 217.º e 218.º), a Procuradoria-Geral da República (art. 220.º) e vários órgãos criados por lei<sup>(10)</sup>;

f) A administração pública sob formas jurídico-privadas (sob forma de fundação e sob forma de sociedade de capitais total ou maioritariamente públicos)<sup>(11)</sup> — a qual, sob pena de fraude aos

---

<sup>(8)</sup> Recorde-se o caso dos Estados Unidos, com sistema de governo presidencial e enorme força das comissões do Congresso.

<sup>(9)</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA. *Constituição da República portuguesa anotada*. 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 719.

<sup>(10)</sup> V. uma lista desses órgãos em JORGE MIRANDA. *Manual de direito constitucional*. Coimbra, 1997, p. 38.

<sup>(11)</sup> Cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO. *A fuga para o direito privado — contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública*. Coimbra, 1996.

princípios constitucionais (*maxime* os do art. 266.º), não pode deixar de submeter ao controlo parlamentar<sup>(12)</sup>.

O que se diz acerca dos inquéritos da Assembleia da República vale *mutatis mutandis* para os inquéritos das assembleias legislativas regionais.

## 2. OS PODERES DAS COMISSÕES

5. Quando se atribuem às comissões de inquérito poderes de investigação das autoridades judiciais, não se está, evidentemente, a assimilar as posições constitucionais de uns e outros órgãos. Está-se apenas a definir a força jurídica dos poderes das comissões, estendendo-lhes algumas das faculdades compreendidas nos poderes dos tribunais.

As comissões de inquérito não têm, por natureza, poderes de instrução em processo penal (art. 32.º, n. 4), nem poderes de conformação de direitos, liberdades e garantias de certas pessoas (arts. 28.º, n. 1, 31.º, 33.º, ns. 2 e 5, 36.º, n. 6, *etc.*), nem quaisquer poderes de julgamento (arts. 202.º, 204.º e 205.º). Têm, contudo, as seguintes faculdades:

a) Direito à coadjuvação das autoridades judiciais, dos órgãos da polícia criminal e das autoridades administrativas nos mesmos termos que os tribunais (art. 13.º, n. 2 da Lei 5/93, na redacção dada pela Lei 126/97);

b) Faculdade de solicitar, por escrito, ao Governo, às autoridades judiciárias, aos órgãos da Administração ou a entidades privadas as informações e os documentos que julguem úteis (art. 13.º, n. 3, da mesma Lei, na redacção outrossim dada pela Lei 126/97);

c) Poder de convocar qualquer cidadão para depor (art. 16.º, n. 1), regendo-se a forma dos depoimentos pelas normas aplicáveis do Código de Processo Penal sobre prova testemunhal (art. 17.º, n. 4).

A prestação das informações e dos documentos tem prioridade sobre quaisquer outros serviços e deverá ser satisfeita no prazo de 10 dias, salvo justificação ponderosa dos requeridos que aconselhe a comissão a prorrogar aquele prazo ou a cancelar a diligência (art. 133.º, n. 4). Tal como a obrigação de comparecer perante a Comissão tem precedência sobre qualquer acto ou diligência oficial (art. 17.º, n. 2).

---

<sup>(12)</sup> Neste sentido, em Espanha. ANGEL M. ALMENDROS MANZANO. "Control parlamentario, uso del derecho privado por los poderes publicos y derechos fundamentales". *Instrumentos de información de las Camaras parlamentarias*, obra colectiva. Madrid, 1995, p. 93 e s

A recusa de apresentação de documentos ou de prestação de depoimentos e a falta de comparência só se terão por justificados nos termos gerais da lei processual penal (arts. 13.º, n. 6, e 17.º, n. 1) – ou seja, para salvaguarda de segredo profissional, de segredo dos funcionários e de segredo de Estado (arts. 135.º, 136.º e 137.º do Código de Processo Penal), bem como para observância das regras respeitantes à produção de prova documental (arts. 164.º e s.).

Fora desses casos, a falta de comparência, a recusa de depoimento ou o não cumprimento de ordens legítimas de uma comissão de inquérito no exercício das suas funções constituem crime de desobediência qualificada (art. 19.º, n. 1).

6. As comissões parlamentares de inquérito são órgãos da Assembleia da República, encontram-se ao serviço da Assembleia enquanto órgão representativo complexo<sup>(13)</sup> de prossecução do interesse do Estado. Daí que possa entrar na sua acção investigatória qualquer matéria pertinente ao Estado e a outras entidades públicas (com excepção das regiões autónomas); e daí que dela fique excluída qualquer matéria respeitante à vida privada dos cidadãos<sup>(14)</sup>.

Por outro lado, como se sabe, a lei refere-se a “interesse público relevante”, o que inculca duas ideias: que os factos a apurar tenham suficiente importância no contexto das intervenções do Parlamento e do contraditório político Global do país; e que o inquérito tenha utilidade, no tempo concreto em que a comissão vai funcionar<sup>(15)</sup>. Não por acaso, por seu turno, o Regimento prescreve que qualquer requerimento ou proposta tendente à realização de um inquérito deve indicar os seus fundamentos, sob pena de rejeição liminar (art. 255.º).

Debalde se buscaria uma bitola única *a priori* para avaliar da relevância e da utilidade (assim como, em certos casos, por causa da interpenetração de Estado e sociedade civil, será difícil discernir, com rigor, o que é público, estritamente privado ou privado imbricado com público). Em última análise, há-de ser o Presidente ou a Assembleia (ocorrendo recurso) a decidir. Compreende-se, no entanto, que se deva evitar a banalização<sup>(16)</sup> ou o desvio oportunista das finalidades do instituto.

7. Depois, no desenvolvimento da sua actividade, sobre as comissões impendem limites extrínsecos e limites intrínsecos – aqueles derivados do princípio da separação de poderes e do respeito dos direitos, liberdades e garantias, estes inerentes à própria função.

<sup>(13)</sup> Sobre o conceito de órgão complexo, v. JORGE MIRANDA, *op. cit.*, p. 65.

<sup>(14)</sup> As entidades privadas só podem ser chamadas a fornecer informações ou documentos (art. 130.º, n. 3, da Lei 5/93, citada) na medida das suas relações com entidades públicas ou na medida em que tenham sido afectadas pela actuação destas.

<sup>(15)</sup> Um inquérito parlamentar não tem de se cingir a factos actuais ou ocorridos na gestão do Governo actual. Bem poderá incidir sobre factos antigos ou verificados no tempo de Governo anterior, mas apenas se tal se revestir de utilidade *actual* (ainda que utilidade política, o que não se confunde com o conceito de utilidade acolhido na jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre normas jurídicas).

<sup>(16)</sup> Cfr. ANTÓNIO VITORINO. “O controlo parlamentar dos casos do governo”, in *Portugal – o sistema político e constitucional – 1974-1987*. Obra colectiva, 1989, p. 382.

Em primeiro lugar, o escopo do inquérito consiste na apreciação de factos que envolvem o Governo ou outros órgãos ou, numa óptica mais alargada, na apreciação dos modos de exercício das respectivas competências; não consiste (insista-se) na assunção pelas comissões das competências desses órgãos. Nenhum inquérito pode deslocar-se do terreno político do Parlamento para o terreno administrativo ou para o jurisdicional, conquanto nem sempre as divisas se recortem com nitidez <sup>(17)</sup>.

Em segundo lugar, as comissões estão directamente vinculadas aos direitos, liberdades e garantias (art. 18.º, n. I, da Constituição); não é preciso que a lei o diga. E, assim, como enfatizou a Comissão Constitucional em 1977, elas não poderão deixar de ter em atenção que a integridade moral e física dos cidadãos é inviolável; que a todos os cidadãos é reconhecido o direito ao bom nome e reputação e à reserva de intimidade; que o domicílio, o sigilo de correspondência e outros meios de comunicação privada são invioláveis; que das conclusões a publicar ou dos elementos susceptíveis de consulta não poderá constar matéria que possa ofender a integridade moral das pessoas, nomeadamente a imputação de crimes <sup>(18)</sup>.

Em terceiro lugar, há limites derivados dos grandes princípios ou balizas de actuação dos poderes públicos, como o princípio da constitucionalidade e da legalidade (arts. 3.º, n. 2, 108.º ou 266.º), o princípio da igualdade (art. 113.º), o da proporcionalidade (arts. 18.º, n. 3, 19.º, n. 4, 266.º, n. 2) e os da justiça, da imparcialidade e da boa fé (art. 266.º, n. 2) <sup>(19)</sup>. Por isso também carece de fundamentação o pedido de informações e documentos (art. 13.º, n. 3, da Lei 5/93).

Como nas demais comissões parlamentares, a composição das comissões de inquérito corresponde à representatividade dos partidos (art. 178.º, n. 2); nem por isso os seus membros ficam exonerados do dever de agir (ou de procurar agir) em conformidade com estes princípios <sup>(20)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> Para impedir inquéritos paralelos, a Lei 5/93 manda o Presidente da Assembleia da República comunicar ao Procurador-Geral da República o conteúdo da resolução ou a parte dispositiva do requerimento que determine a realização de um inquérito; e o Procurador-Geral informará a Assembleia se sobre o mesmo objecto se encontra em curso algum processo criminal com despacho de pronúncia transitado em julgado, suspendendo-se neste caso o processo de inquérito parlamentar até ao trânsito em julgado da correspondente sentença judicial (art. 5.º).

Subsistem, todavia, não poucas dúvidas e dificuldades sobre a distinção entre inquérito parlamentar e processo criminal. Cfr. NUNO PIÇARRA. "Extensão e limites dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". *Scientia jurídica*. 1993, p. 193 e s.; CARLOS LOPES DO REGO. "Inquéritos parlamentares e processo penal". *Revista do Ministério Público*, n. 56, out.-dez. de 1993, p. 111 e s.; Acórdão 195/94, do Tribunal Constitucional, de 01.03.1994, *Diário da República*, 2.ª série, n. 110, de 12.05.1994 (com anotação de Gomes Canotilho. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n. 3.845, p. 257 e s., e de JORGE MIRANDA. *O direito*. 1995, p. 421 e s.).

<sup>(18)</sup> Parecer 14/77, de 10.05.1977. *Pareceres*, II, p. 58.

<sup>(19)</sup> Cfr., em Espanha, FERNANDO SAINZ MORENO. "Consideraciones sobre algunos limites del derecho de información de las cámaras". *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Obra colectiva. Madrid, 1995, p. 81 e s.

<sup>(20)</sup> Sobre os riscos de atribuir poderes de autoridade judiciária a órgãos institucionalmente não independentes e politicamente parciais. Cfr. ALESSANDRO PACE, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 1.005.

8. De todo o modo, o dever de cooperação de cidadãos e de outras entidades tem como contrapartida — ainda em virtude dos princípios gerais condicionadores da actividade das comissões parlamentares de inquérito — um dever de relativa reserva destas comissões e dos seus membros ou, pelo menos, de utilização adequada das informações e dos documentos.

Com efeito:

— As reuniões e as diligências efectuadas podem não ser públicas, se as comissões assim o entenderem mediante deliberações devidamente fundamentadas (art. 15.º, n. 1, da Lei 5/93, na versão dada pela Lei 126/97)<sup>(21)</sup>.

— As actas e todos os documentos na posse das comissões não podem ser consultados, quando revelem matéria sujeita a segredo de Estado, a segredo de justiça ou a sigilo por razões de reserva de intimidade das pessoas [art. 15.º, n. 2, alínea a)];

— Nem podem ser consultados quando ponham em perigo o segredo das fontes de informação constantes do inquérito, a menos que haja autorização dos interessados [art. 15.º, n. 2, alínea b)];

— A transcrição dos depoimentos perante as comissões só pode ser consultada ou publicada com autorização dos seus autores e do Plenário da Assembleia da República (art. 15.º, n. 3);

— Perde a qualidade de membro da comissão de inquérito o Deputado que viole o dever de sigilo em relação aos seus trabalhos (art. 12.º, n. 4)<sup>(22)</sup>.

Como não podia deixar de acontecer, a atribuição às comissões parlamentares de inquérito dos poderes investigatórios correspondentes aos das autoridades judiciais envolve, pois, a adstricção a exigências semelhantes àquelas a que ficam vinculadas estas autoridades. A regra da publicidade e o direito dos cidadãos à informação acerca da gestão dos assuntos públicos (art. 48.º, n. 2, da Constituição) não são absolutos: há outros valores na ordem jurídica com que têm de ser ponderados e harmonizados.

---

<sup>(21)</sup> Será interessante fazer o confronto entre a versão actual e a anterior deste preceito.

<sup>(22)</sup> É um dever de sigilo equiparável ao segredo de justiça na instrução criminal (ANTÓNIO VITORINO, *op. cit., loc. cit., p. 74*).