

As Comissões Parlamentares de Inquérito e algumas incidências processuais penais

*André Lamas Leite¹, Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Porto,
Investigador integrado do CIJ – Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça*

Sumário: I) Razão de ordem e natureza jurídica de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. II) Competências de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e normas processuais penais. 1. Objecto de um processo penal e de uma CPI. 2. O arguido perante uma CPI. Medidas de coacção processual e de garantia patrimonial. 3. Segredo de justiça e outras esferas de sigilo. A prova testemunhal. 4. Prova por declarações do arguido, do assistente e das partes civis. Acareação. Prova por reconhecimento. Da reconstituição do facto. Da prova pericial. Da prova documental. 5. Os meios de obtenção da prova. 5.1. Exames. 5.2. Revistas e buscas. 5.3. Apreensões. 5.4. A interceptação de comunicações. 6. A publicidade dos trabalhos. 7. Detenções. 8. Declarações para memória futura. III) Síntese conclusiva.

Resumo: O artigo incide sobre o regime jurídico das Comissões Parlamentares de Inquérito, partindo da sua caracterização jurídica para a análise pormenorizada das suas implicações processuais penais. Considerando um âmbito de aplicação tão amplo como o recortado pelo legislador português, essencial se torna harmonizar as competências do Parlamento com a reserva da função jurisdicional e com a clara destrição entre os planos jurídico e político, sob pena de o Estado de Direito poder estar em risco.

¹ O autor adota a antiga grafia.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito; sua competência; reserva da função jurisdicional; meios de prova e meios de obtenção da prova.

Abstract: The article focuses on the legal regime of Parliamentary Committees of Inquiry, starting with their legal characterisation and moving on to a detailed analysis of their criminal procedural implications. Considering such a broad scope of application as that chosen by the Portuguese lawmaker, it is essential to harmonise Parliament's competences with the reserve of the Judiciary and with a clear distinction between legal and political spheres, otherwise the Rule of Law could be at risk.

Keywords: Parliamentary Committee of Inquiry; its competence; reserve of the Judiciary; evidence and forms of obtaining it.

Redde Cæsari quæ sunt Cæsaris, quæ sunt Dei, Deo

(Dai, pois, a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus. Mateus 22:21)

I) Razão de ordem e natureza jurídica de uma Comissão Parlamentar de Inquérito

1. Num Estado de Direito democrático e social como o nosso (artigos 1.º e 2.º, da CRP), a actividade do Governo, nos vários níveis em que a mesma se acha consagrada na Lei Fundamental e, sobretudo, como órgão superior da Administração Pública (art. 182.º), deve ser fiscalizada pelo órgão de soberania que mais directamente representa a vontade popular, na medida em que, a par do Presidente da República, resulta de sufrágio directo e universal dos eleitores inscritos (artigos 147.º a 150.º, da CRP).

Uma das formas pelas quais a Assembleia da República desempenha essa função consiste na criação de um seu órgão *pro tempore* (art. 156.º, al. f), da CRP), o qual tem apenas tais *finalidades investigatórias* e assume um *papel para-judicial*. Não se trata da substituição da normal função do poder jurisdicional, desde logo porque tal implicaria a

sua inconstitucionalidade material, por violação do princípio da separação e interdependência dos poderes (art. 111.º da CRP), mas da existência de um órgão parlamentar que investiga alegados factos que tenham ao menos um factor de conexão com a actividade do Governo ou que constituam, em geral, notícia de vulneração da Lei Fundamental ou das leis ordinárias em hipóteses de interesse público. Já no Direito alemão, e porque este problema já se colocou perante os Tribunais portugueses, estas Comissões estão previstas no art. 44 da *Grundgesetz* (GG: Constituição Federal germânica) e dele pode retirar-se que são “um órgão auxiliar do Parlamento Federal, dotado de direitos especiais de direitos especiais, de acordo com o artigo 44.º da Lei Fundamental, que, enquanto órgão plenário, não pode exercer ele próprio essas competências especiais (...). Embora a Comissão não possua o estatuto de um órgão independente, que deve ser previamente legitimado por via democrática, para além da legitimação democrática existente do *Bundestag* e dos seus membros, dispõe de poderes soberanos que não são atribuídos ao plenário (...). Por conseguinte, pode, nomeadamente, recolher provas (...). Se se tratar de anular a classificação de uma prova como secreta, (...) a Comissão ou um quarto dos seus membros podem requerer uma decisão do juiz de instrução do Supremo Tribunal Federal”².

Ao longo da História portuguesa, e para nos situarmos nos tempos mais próximos, recordem-se as várias comissões parlamentares de inquérito (doravante, abreviadamente, CPI) sobre a morte do então Primeiro-Ministro Francisco Sá Carneiro e do à época Ministro da Defesa Adelino Amaro da Costa na queda de uma aeronave na zona de Camarate, sobre o colapso do “universo BES – Banco Espírito Santo”, sobre o “Novo Banco”, sobre a “capitalização da Caixa Geral de Depósitos”, sobre os acontecimentos no Ministério das Infraestruturas que culminaram com a demissão do então Ministro João Galamba e sobre o “caso das gémeas”, em curso no momento em que se escreve, e em que se investiga uma eventual influência (do Presidente da República e/ou do Governo)

(*) Por expressa vontade do autor, não se seguem as regras do Acordo Ortográfico de 1990.

² *BVerfGE* de 16/12/2021, StB 34/21, disponível em <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&Datum=2021&nr=125372&linked=bes&Blank=1&file=dokument.pdf>. Todos os sítios da internet citados ao longo do presente trabalho estavam disponíveis em Agosto de 2024.

na marcação de consulta e disponibilização do mais caro medicamento no mundo para tratar duas crianças luso-brasileiras, o que, em abstracto, pode ter relevo criminal. Não obstante a elevada importância jurídica, política e mediática (esta a merecer cuidados redobrados em sede da preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos), bem como a sua relativa frequência, o tema tem concitado quase nenhuma atenção doutrinal³ e apenas alguma jurisprudencial.

Pela sua *natureza híbrida, política e para-judicial*, a aplicação subsidiária de normas processuais penais tem causado aceso debate, para o qual pretendemos dar o nosso modesto contributo. Essa natureza para-judicial resulta desde logo do art. 178.º, n.º 5, da Constituição, o que é repetido pelo art. 13.º, n.º 1, da Lei n.º 5/93, mas com a precisão de se tratarem de poderes de investigação que “não estejam constitucionalmente reservados às entidades judiciais”, segmento que só foi introduzido por via da Lei n.º 15/2007, de 3/4. É uma forma de limitar os poderes de uma CPI que se retirava já de uma leitura teleológica do inciso constitucional, sob pena de existir uma invasão do poder jurisdicional pela Assembleia da República.

Diga-se, antes de para tal avançar, que a primeira vez que estas Comissões ganharam foros de previsão constitucional foi com o art. 14.º do 1.º Acto Adicional à Carta Constitucional de 5 de Julho de 1852, onde se lia que “[c]ada uma das Câmaras das Cortes tem o direito de proceder[,] por meio de Comissões de Inquérito, ao exame de qualquer objecto da sua competência”. Sublinhe-se que, em sede do elemento histórico da hermenêutica jurídica, o legislador não deixou de adscrever os poderes de uma Comissão à esfera de competências à época atribuídas às Cortes, nas quais repousava o poder legislativo. Donde, a nossa tradição vai no sentido de que estas formações não podem invadir a esfera de competência de outros órgãos de soberania, mesmo que, como sucede hoje, o art. 111.º da CRP não se limite a impor um regime de separação entre eles, mas também de *interdependência*. Após o 25 de Abril, a Lei n.º 46/77, de 18/6, foi a primeira a regular as CPI. Logo no seu curto preâmbulo, o legislador deixou expresso que se trata de “um importante instrumento de acção parlamentar e de realização das atribuições da

³ NUNO PIÇARRA, «Poderes e limites de actuação das comissões parlamentares de inquérito no Direito brasileiro e no Direito português», in: *O Direito*, 143, 2 (2011), pp. 231-266.

Assembleia da República”. O seu objecto – sempre delineado da forma o mais exaustiva possível⁴ – foi logo definido no art. 1.º, n.º 1 como tendo “por função vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração” (idêntica formulação é usada no art. 233.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020⁵, doravante, Regimento), sendo que o seu n.º 2 acrescentou que a CPI se pode debruçar sobre “qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República” (tal não encontra previsão no art. 233.º do Regimento, o que, por si só, tratando-se de uma Lei da República – a n.º 5/93 –, não coloca nenhum problema de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, mesmo que o n.º 2 do citado art. 233.º remeta para lei o que contenda com a constituição, iniciativa e realização de uma Comissão, mas não já com a competência). Logo por aqui, e como se desenvolverá de seguida, uma vez que estas disposições passaram para o actual quadro regulamentar da Lei n.º 5/93, de 1/3, verifica-se que o nosso legislador pretendeu atribuir à CPI um conjunto de *funções que em muito exorbitam* o atrás mencionado poder-dever de fiscalização da actividade do Governo. De facto, ao confiar-lhes a “vigilância pelo cumprimento da Constituição e das leis”, almeja-se um *poder máximo*. Não apenas podem as CPI fiscalizar o adimplemento da Lei Fundamental (sem, naturalmente, se poderem imiscuir no que é competência exclusiva dos Tribunais, como órgão de soberania), sendo que tal faculdade pode ter por destinatários o Presidente da República, o próprio Parlamento e o Governo, como também de qualquer lei, entendida esta, aqui, em *sentido amplo*, o que lhes confere poderes que, se bem vemos as coisas, ao menos na previsão normativa, não encontram rival no nosso ordenamento.

⁴ Porquanto só assim se poderá tomar posição sobre aquilo que é ou não competência de uma CPI ou aquilo que esta pode requerer às autoridades judiciais, administrativas ou outras, sob pena de, não havendo coincidência entre o pedido e o objecto da resolução da Assembleia que constitui a Comissão, levará ao seu indeferimento. Elucidativo é o ac. do Tribunal Constitucional (TC) n.º 89-507-P, de 3/10/1989 (disponível em www.dgsi.pt, como os arestos citados ao longo deste trabalho, excepto menção em contrário, consultados todos em Julho de 2024, mas apenas quanto ao sumário, não constando da base de dados do mesmo Tribunal, razão pela qual não é indicado o relator): “[a] comissão parlamentar de inquérito que tem como objectivo averiguar a conduta de serviços oficiais, designadamente da administração fiscal, intervenientes na aquisição por um governante de certos prédios, não tem interesse relevante para aceder à declaração de património e rendimentos desse governante, uma vez que não é a actuação deste que é objecto de averiguação”.

⁵ Na versão que lhe foi dada pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2023, de 9/8, com a Declaração de Rectificação n.º 20/2023, de 19/9.

No parecer n.º 14/77 da Comissão Constitucional, de 10/5⁶ (e em que ocorreu controlo prévio de constitucionalidade do projecto de diploma que viria a ser a Lei n.º 43/77, de 18/6), já se havia defendido a limitação dos poderes de uma CPI ao que eram as competências da na altura novel Assembleia da República, entendendo-se que elas desempenhavam um papel fulcral na fiscalização do cumprimento da Lei Fundamental e das leis ordinárias pelo Parlamento, “sendo-lhes vedado resolverem litígios ou imiscuírem-se no exercício da função judicial”. Do mesmo modo, “os inquéritos visam apurar factos que as comissões enquadrarão de acordo com juízos de qualificação e valorativos, sob o prisma político do artigo 165.º, alínea a), da Constituição, razão última do inquérito”, “não tendo sentido uma votação política sobre os factos históricos já verificados”. “Assim, o inquérito parlamentar não tem por finalidade fazer o apuramento de crimes, com força de verdade legal; nem facultar aos seus agentes meios de defesa. Mas é admissível que, dentro do âmbito fixado pela Constituição ao objecto dos inquéritos, sejam utilizados os meios e processos necessários para assegurar a sua eficiência.” E o mesmo parecer destacou logo um conjunto de elementos de prova ou de meios da sua obtenção que exorbitam o mandato de qualquer CPI, a saber: “não poderão deixar de ter em atenção que a integridade moral e física dos cidadãos é inviolável (artigo 26.º, n.º 1); que a todos os cidadãos é reconhecido o direito ao bom nome, reputação e à reserva de intimidade (artigo 33.º, n.º 1); que o domicílio e sigilo da correspondência e outros meios de comunicação privada são invioláveis (artigo 34.º, n.º 1); que das conclusões a publicar ou dos elementos susceptíveis de consulta, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º, não poderá constar matéria que possa ofender a integridade moral das pessoas, nomeadamente a imputação de crimes, tendo em vista o disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 32.º da Constituição, os quais estabelecem, respectivamente, que todo o arguido se presume inocente até à sentença de condenação com trânsito em julgado e que toda a instrução será da competência de um juiz.”

A apreciação dos actos (ou omissões) do Governo e da Administração Pública (toda ela, directa, indirecta, independente ou autónoma, de nível nacional, regional ou local)

⁶ Relatado por JOSÉ ANTÓNIO FERNANDES e disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/biblioteca/cc/cc_volume_02.pdf.

surge, como dissemos, prevenida como aquilo que normalmente é a competência por excelência de uma CPI. Também com a mesma redacção, o art. 1.º, n.º 2, da Lei n.º 43/77 e o mesmo inciso na Lei n.º 5/93 conferem ainda a estes órgãos parlamentares a função de analisarem “qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das funções da Assembleia da República” (veja-se ainda o art. 35.º, als. *f*) e *g*), do Regimento, o qual acaba por completar o conjunto de competências de uma CPI que se não alcança da norma mais específica dos artigos 37.º, n.º 1 e 38.º, do mesmo diploma). Esta segunda competência é *subordinada*, visto que o que tem “interesse público relevante” só pode constituir objecto de uma CPI *se e na medida em que esse interesse estiver contido nas atribuições parlamentares*, ou seja, apenas se tal interesse for enquadrável no artigos 161.º a 170.º, da CRP. Dentro destas normas, a mais importante é o art. 162.º, visto tratar da competência de fiscalização do Parlamento, em especial a sua al. *a*), a qual alude a essa função por referência aos “aos actos do Governo e da Administração” e ao cumprimento da Lei Fundamental e das leis. Trata-se de uma importante precisão, desde logo no sentido de afastar as CPI de qualquer matéria abrangida pelo poder jurisdicional. Por fim, o actual n.º 3 do art. 1.º da Lei n.º 5/93⁷, que já se encontrava previsto na Lei n.º 43/77, no seu art. 3.º, n.º 1 e não no n.º 3 do art. 1.º, realça o carácter *temporário* deste órgão que se constitui para investigar o objecto que foi definido e que se auto-dissolve, quanto tal ocorrer (cf. o art. 21.º, n.º 8), com a apreciação e votação do relatório final em Plenário da Assembleia da República (com este caractere pode afirmar-se que estamos perante um órgão *ad hoc*). Já foi assinalado – e bem – que o mandato destas Comissões, balizado pela resolução respectiva, caduca *ope legis* por via do decurso do tempo previsto no art. 11.º, bem como não pode o Plenário assumir as competências de uma CPI, substituindo-se a ela⁸. Onde, se existir qualquer pedido de quebra de segredo profissional, p. ex., existirá uma inutilidade superveniente da lide se, entretanto, operar a caducidade da resolução.

Esse mesmo carácter temporário é sublinhado pelo Regimento, que trata uma CPI como uma comissão *eventual* (o art. 4.º, n.º 1, al. *l*) estabelece que esta é uma das

⁷ Doravante, qualquer referência a um inciso sem indicação da fonte de onde promana deve entender-se por feita para esta Lei, a qual aprova o regime jurídico dos inquéritos parlamentares.

⁸ Ac. do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 13/9/2017, Proc. n.º 1925/16.7YRLSB.S1 (CABRAL TAVARES). Bastante tempo antes, já o parecer do Conselho Consultivo da PGR (CC-PGR) n.º 216/1981, de 20/6.

competências dos deputados) que se forma para “qualquer fim determinado” (artigos 37.º, n.º 1, e 38.º, do Regimento), aplicando-se-lhe, subsidiariamente, o previsto quanto às comissões parlamentares permanentes (art. 38.º-A, n.º 1, do Regimento).

Pelo exposto, concluímos que estas Comissões, em Portugal, têm um âmbito aplicativo bastante mais amplo do que, *v. g.*, aquele que encontramos na lei homóloga alemã, *Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG*⁹, visto que o § 1, 3 apenas admite a sua intervenção “no âmbito da competência constitucional do Parlamento Federal”. Existe ainda, naquele Estado, uma sintonia entre quem interpreta a Lei no sentido em que uma CPI apenas pode incidir sobre processos judiciais já findos e não em curso, de modo a “proteger o processo de tomada de decisão do Governo”, sendo ainda exacto que mesmo quanto a processos findos, razões ponderosas de interesse público podem ainda afastar o controlo do *Bundestag*¹⁰. Em decisão do *BVerfG (Bundesverfassungsgericht: Tribunal Constitucional Federal germânico)*¹¹, escreveu-se “o poder de controlo do *Bundestag* abrange (...) apenas os processos já concluídos. Não inclui o poder de intervir em negociações em curso e na preparação das decisões. No entanto, mesmo no caso de processos concluídos, são possíveis casos em que o Governo não é obrigado a revelar factos que devem ser mantidos em segredo da área central de responsabilidade executiva”. Já no que contende com a existência de uma Comissão e de um processo-crime, ambos podem correr ao mesmo tempo, entendendo GRZESZICK¹², que tal circunstância “não viola, por si só, o princípio da separação de poderes ou os direitos fundamentais das pessoas envolvidas no processo judicial. Além disso, o direito de inquérito parlamentar e a integridade do processo judicial têm o mesmo estatuto a nível do Direito Constitucional, e o esclarecimento dos factos pelas comissões de inquérito não é constitucionalmente menos importante do que a investigação dos factos num processo judicial. O Parlamento e os Tribunais têm cada um o seu próprio mandato constitucionalmente garantido.”

⁹ De 19/6/2001 (*BGBI. I S. 1142*), com as alterações introduzidas pela Lei de 21/12/2020 (*BGBI. I S. 3229*).

¹⁰ *BVerfGE* (decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão) de 17/6/2009, 2 BvE 3/07, disponível em <https://openjur.de/u/31172.html>.

¹¹ *BVerfGE* 67, 100, de 15/5/1984, 2 BvE 11, 15/83, disponível em <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html>.

¹² *Apud Anspruch...*, p. 8.

Tem sido ainda destacado pelo *BVerfG*¹³ que “os direitos de informação e controlo do Parlamento (...) decorrem da estrutura estatal democrática e de partilha de poderes da República Federal da Alemanha e são mutuamente dependentes. (...) A legitimação democrática do Governo Federal só se mantém intacta enquanto as actividades do Governo Federal estão sujeitas ao controlo do Parlamento Federal. (...) Quanto mais profundo for o controlo do *Bundestag* alemão sobre as actividades do Governo Federal, mais forte é a legitimação democrática deste último. (...) [Todavia,] o controlo parlamentar não pode invadir as competências do Governo Federal. (...)”.

2. Dissemos que as CPI são uma das formas pelas quais o Parlamento se organiza (para além do Plenário e das comissões permanentes), com consagração constitucional no art. 178.º, n.ºs 4 e 5. Logo daqui – e do art. 13.º, bem como do art. 236.º, n.º 1, do Regimento – se retira que se trata de *entes com funções de investigação* e que, para esse desiderato, são dotados de poderes similares às “autoridades judiciais”.

Este adjectivo pode ser alvo de disputa, no sentido em que se trate de uma característica efectivamente pretendida pelo legislador ou resulte de um lapso e que tenha de ser objecto de uma verdadeira interpretação correctiva. Adiante-se que temos por bem fundado que o constante do art. 13.º, n.º 1 é exactamente aquilo que se pretendeu dizer. Logo no art. 4.º, n.º 1, da Lei n.º 43/77, de 18/6, a qual definiu o regime das CPI pela primeira vez em democracia, o legislador usou o termo “judiciais”, numa altura em que o actual CPP ainda não tinha sido aprovado ou entrado em vigor, aplicando-se o Código de 1929. Assim, pode entender-se que o vocábulo devia ser alterado para “judiciárias”, em virtude do art. 1.º, al. b), do CPP de 1988¹⁴. De seguida, a redacção originária da Lei n.º 5/93, de 1/3, alterou, no seu art. 13.º, n.º 1, o termo de “judiciais” para “judiciárias”, o que parece depor nesse sentido. Porém, a primeira alteração a essa Lei veio corrigir a referência tecnicamente errada, voltando a aludir a “autoridades judiciais” (de novo o n.º 1 do art. 13.º, na redacção da Lei n.º 126/97, de 10/12), o que foi mantido pelos subsequentes diplomas que modificaram a Lei n.º 5/93, a saber, a Lei n.º 29/2019, de 23/4 e a Lei n.º

¹³ Veja-se a *BVerfGE* 124, 78, de 17/6/2009, *cit.*.

¹⁴ É esta a posição que encontramos no parecer n.º 56/1994, de 9/3/1995 (FERREIRA RAMOS), do CC-PGR.

30/2024, de 6/6. Do mesmo modo, o art. 237.º do Regimento usa a palavra “judiciais” e, antes dele, o n.º 5 do art. 178.º da CRP utiliza o mesmo vocábulo. Assim sendo, parece-nos inequívoca a conclusão de que *as CPI têm poderes de investigação similares, no seu específico objecto, aos magistrados judiciais de instrução criminal*, mas não já aos juízes de julgamento, uma vez que as Comissões não são Tribunais e não decidem que factos são provados ou não, nem proferem qualquer decisão juridicamente existente no mundo do Direito Penal (condenatória ou absolutória). Aliás, o art. 13.º, n.º 1, *in fine* depõe nesse mesmo sentido. O monopólio da aplicação de penas cabe aos Tribunais (art. 202.º da CRP) e sanções de outro tipo, como as disciplinares e contra-ordenacionais, competem à Administração Pública, com possibilidade de recurso para os tribunais (judiciais ou administrativos). Também daqui se retira que as CPI não têm poderes investigatórios similares ao Ministério Público (MP), por este não ser autoridade judicial, mas sim *judiciária*, o que desde logo adscrive a essas Comissões as competências que cabem ao juiz de instrução criminal. Na verdade, apesar de a condução da fase de inquérito se achar deferida apenas ao MP (art. 263.º do CPP) e ser este que, por excelência, carrega para os autos os resultados dos meios de prova, o que aqui se pretendeu sublinhar é que a Comissão está dotada de todas as faculdades que lhe podem ser úteis ao desempenho das suas competências e, nesse caso, também dispõem de funções reservadas ao juiz de instrução criminal. O relatório final da Comissão (artigos 20.º e 21.º), como sobressai destas normas jurídicas, é sobretudo de *natureza política*, sujeito à geometria variável do número de deputados na Comissão e, depois, no Plenário, embora só se votem os projectos de resolução eventualmente aprovados (n.ºs 2, 7 e 8.º do art. 21.º). Assim, uma coisa é as CPI estarem dotadas de poderes similares ao de uma autoridade judicial e uma outra de os deputados estarem vinculados a votarem de acordo com critérios de legalidade estrita, o que não sucede, desde logo pela própria natureza dos respectivos mandatos.

A conclusão a que vimos de chegar esbarra com a realidade, no sentido em que também ninguém duvida que há meios de prova que podem ser produzidos perante uma CPI, em especial a prova documental, testemunhal ou pericial. Ora, como regra, tirando os interrogatórios de arguido do art. 141.º do CPP, o habitual é que a recolha de prova e a sua produção decorra, num primeiro momento, perante o MP. Assim, cremos ser

necessário efectuar uma precisão. Os artigos 268.º e 269.º, do CPP marcam aquilo que são *competências reservadas ao juiz de instrução criminal e que não cabem às Comissões*, na medida em que se tratam de limitações ou restrições a direitos fundamentais que a Constituição admite apenas mediante decisão judicial. Ora, como é bom repetir, as CPI não proferem nunca decisões judiciais, mas sim *políticas*. O problema colocado pelo art. 178.º, n.º 5, da CRP e pelo art. 13.º, n.º 1, da Lei n.º 5/93 deve então ser solucionado por tudo aquilo que não cabe na competência de um juiz de instrução. Destarte, se se atribuem às Comissões “poderes de investigação das autoridades judiciais *que a estas não estejam constitucionalmente reservadas*” e se esta última parte resulta da redacção dada pela Lei n.º 15/2007, de 3/4, tal significa que o legislador entendeu necessário clarificar a norma, tornando fora de dúvida que os poderes reservados aos juizes (de instrução ou de julgamento, dado que a competência destes últimos logo desde o primeiro diploma relativo às CPI se tinha por impossível de ser exercida por este órgão parlamentar) não podem ser invadidos pelas Comissões, em relação aos quais não dispõem de qualquer competência concorrente. Centrando agora a interpretação nos “*poderes de investigação*” é manifesto que eles contendem com os meios de prova e com os meios da sua obtenção, dado que só assim se pode averiguar da existência ou não de determinado facto. Diga-se ainda, antes de avançar, que são inaplicáveis a estas Comissões os vários degraus valorativos da prova (*standards probatórios*), ou seja, não se trata de saber se elas devem bastar-se com *indícios*, com *fortes indícios* ou com *provas para além de toda a dúvida razoável*, porquanto não se trata de um tribunal ou do MP e devido à circunstância já assinalada de emitirem juízos políticos que, como se sabe, dependem dos consensos partidários. Bem pode uma conclusão vertida no relatório final de uma CPI em nada corresponder à verdade dos factos ou sequer aproximar-se da sua indiciação. Daí que, como sempre sucede, a remessa da totalidade ou de uma parte do relatório ao MP, porque a maioria dos deputados entende que existe matéria com relevo criminal, em nada vincula o MP, sendo configurável que, mesmo à luz do art. 262.º, n.º 2, do CPP, quando seja em *absoluto flagrante* que as questões são *apenas e tão-só políticas* e se deseja uma certa instrumentalização dos órgãos do Estado constitucionalmente habilitados a investigar (art. 219.º) para fins políticos, pode (e deve) o MP nem sequer abrir inquérito. Em

obediência ao mesmo princípio (da legalidade), qualquer caso em que haja dúvidas em relação a este critério terá de ser resolvido a favor da instauração de inquérito criminal.

Note-se que, ainda que ao longo do funcionamento da Comissão e, por consequência, do texto do relatório existam suspeitas ou tenha sido recolhido material probatório do qual resulte eventual responsabilidade criminal, disciplinar ou contra-ordenacional, a competência para daí retirar os necessários efeitos jurídicos cabe aos Tribunais, aos entes administrativos ou à entidade patronal, consoante as hipóteses, e nunca à CPI. Do mesmo modo, as entidades receptoras dessas suspeitas, indícios ou provas deverão verificar da legalidade da respectiva obtenção, só as valorando quando nenhuma dúvida se levante quanto à referida obtenção que, assim, está apta a entrar na formação da convicção judicativa. Dito por outras palavras, o que consta do relatório final da Comissão *não é aceite de modo acrítico* pelas entidades que têm a função de determinar efectivamente a responsabilidade (criminal, disciplinar ou contra-ordenacional) em que possam incorrer as pessoas (singulares ou colectivas) referidas no documento que encerra o trabalho de uma CPI.

Assim, pelo que foi explanado, estamos perante um órgão com *competência para-judicial*, mas sobretudo de *natureza política* – dimensão que sobreleva –, o que é essencial a fim de compreendermos os resultados a que chega e de estudarmos as relações que intercedem entre as Comissões e as autoridades *judiciárias* (aqui usando o termo com propriedade).

Poder-se-á questionar da bondade como as funções da CPI são delimitadas. Cremos que o legislador escolheu a melhor forma de as prever, exactamente devido à sua enorme amplitude e que leva a sério a tarefa fiscalizadora da CPI quanto ao poder executivo. Do mesmo modo, no n.º 2 do art. 1.º encontramos funções que emanam das atribuições parlamentares, porquanto se estabelece que estas Comissões podem ser criadas para se debruçarem sobre “qualquer matéria de interesse público relevante” e que caiba nas atribuições da Assembleia da República, nos termos dos artigos 161.º a 170.º, da CRP. Estamos aqui, assim, perante uma função que comporta exactamente os mesmos limites daquilo que o legislador constitucional entendeu ser o que serve o Parlamento.

3. A constitucionalidade do art. 13.º da Lei n.º 5/93 (para além dos artigos 1.º, n.ºs 1 e 2, 5.º, n.ºs 1 e 2) foi já apreciada pelo Tribunal Constitucional (TC), no sentido de não julgar inconstitucional estes normativos¹⁵. Tratava-se de um pedido, por parte de uma das CPI que tiveram por objecto o “desastre de Camarate”, à remessa de, no total, três relatórios periciais, o que foi indeferido por um juiz de instrução Criminal de Lisboa, alegando razões de inconstitucionalidade material e orgânica.

Quanto às do primeiro tipo, o magistrado entendia que o regime das CPI invadia a competência constitucional dos tribunais enquanto órgão de soberania, dado que a Comissão pretendia “investigar a prática de um crime e descobrir os seus responsáveis” e não respeitava o efeito de caso julgado do despacho de arquivamento que já se proferira naqueles autos. Não nos interessa aqui cuidar da questão de saber se a resolução da Assembleia da República através da qual constitui a CPI deve ou não ser considerada um acto normativo ou meramente político, tendo o TC respondido no segundo sentido¹⁶.

Prossegue o aresto garantindo a protecção dos direitos fundamentais que só possam, por via de decisão judicial, ser limitados, reportando-se expressamente a “revistas e buscas, apreensões” e salientando que, na maioria dos casos, a resposta ao objecto de uma CPI se encontra na prova documental. Do mesmo passo, “os meios para obter a informação são meios parlamentares”, pelo que “as indagações dos Tribunais e das Comissões são feitas independentemente umas das outras e sem que as conclusões das Comissões de Investigação condicionem a decisão judicial”. O TC resolveu a questão de a Lei n.º 5/93 atribuir poderes de autoridade judicial usando a argumentação de que, se é certo que o monopólio da administração da justiça cabe aos Tribunais, o mesmo não

¹⁵ Acórdão n.º 195/94, de 1/3, Proc. n.º 478/93, ALVES CORREIA, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁶ Nas acertadas palavras do aresto, o conceito funcional de “norma” para efeitos de acesso à questão de constitucionalidade como ela se coloca perante o TC e perante todos os Tribunais, dado vigorar entre nós o sistema de fiscalização difusa da constitucionalidade, deve entender-se como não abrangendo somente “os preceitos de natureza geral e abstracta, mas inclui todo e qualquer acto do poder público que contiver uma “regra de conduta” para os particulares ou para a Administração, um “critério de decisão” para esta última ou para o juiz ou, em geral, “um padrão de valoração de comportamento”. No entanto, quando essa determinação for concreta e específica, sem um reflexo verdadeiramente externo, estamos no domínio exclusivo da função política do Parlamento. Na medida em que qualquer Tribunal não está em condições, pelo seu estatuto e atribuições e pelas suas próprias capacidades de cognição judicativa, de apreciar decisões políticas, nem é conveniente que o faça, sob pena de violar o art. 111.º da CRP, a resolução de uma CPI em si mesmo considerada nunca pode ser sujeita a fiscalização de constitucionalidade (difusa ou concentrada no TC), mas pode sim – como sucedeu – perguntar-se se determinadas normas da Lei n.º 5/93 são ou não conformes ao ditame constitucional.

acontece em relação à investigação de factos e recolha de meios de prova, existindo ainda um princípio de interdependência que não somente de separação entre os poderes dos órgãos de soberania. Mais ainda – e no que tange ao objecto de um concreto processo-crime e de uma CPI –, escreve-se que “a Constituição não veda o denominado «inquérito paralelo»” Também se salientou, o que veremos a amiúde, que uma CPI nunca pode levar a cabo ou ordenar actos processuais que a Lei (em geral, o CPP) reserve exclusivamente para um juiz e, mais propriamente, para um juiz de instrução criminal.

O acórdão n.º 195/94, sob análise, foi tirado com quatro votos a favor e dois contra. No voto de vencido escrito por MESSIAS BENTO e subscrito também por BRAVO SERRA, foi entendido que uma CPI nunca poderia ter por objecto aquilo que se investiga num concreto processo-crime, mas somente “apurar a existência de eventuais responsabilidades políticas”. Assim, como defendido por aqueles dois Conselheiros, suportamos a concepção segundo a qual uma Comissão não pode ser constituída tendo como objectivo e objecto único a apreciação da existência ou não de um ou mais crimes, mas sim a responsabilidade política que pode passar pela prática de delitos, desde logo porque essa é a única leitura permitida dos incisos que dividem as competências da Assembleia da República da dos Tribunais. Outro ponto crucial na apreciação modelar de Messias Bento e Bravo Serra contende com o instituto do caso julgado. Se a CPI se constituir tendo por objecto a dita responsabilidade política que passe pela existência de uma decisão criminal já transitada em julgado, ela não comporta a virtualidade de constituir, em si, uma excepção à *res judicata*. O que significa que, em termos processuais penais, apenas e tão-só nas hipóteses do art. 449.º do CPP (recurso extraordinário de revisão) pode uma Comissão ser constituída e ter a pretensão de afectar o caso julgado, fonte de segurança e certeza jurídicas. Numa palavra, entendemos que o TC perdeu uma excelente oportunidade para, em relação ao art. 1.º da Lei n.º 5/93 (em que os seus n.ºs 1 e 2 correspondiam também ao art. 1.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 43/77 e o n.º 3 constava do art. 3.º, n.º 1, da Lei pretérita), salientar que não pode nunca uma CPI constituir-se com a finalidade exclusiva de investigar a prática de um crime, tanto mais quanto – e agora acrescentamos nós – a distinção sibilina entre competência para investigar e decidir um processo penal, corresponde a uma certa manipulação da realidade, visto que, embora um

crime possa ter incidências políticas (ou disciplinares, p. ex.), não são estas que, no essencial, se visa com a abertura de um inquérito-crime. Acresce a duplicação de meios e recursos entre os Tribunais e uma CPI e, muito mais grave e provocador de descrédito público, recolha de prova diversa ou sua apreciação que, no final dos trabalhos de uma Comissão aponte para um resultado diverso do judicial. A existência de duas decisões contraditórias exactamente sobre o mesmo objecto não terá sido por certo intenção do legislador, ainda que, no plano do Direito, ante esta duplicação, prevaleça sempre a decisão do MP, do juiz de instrução ou do juiz de julgamento, não sem se reconhecer que a dimensão dita “política” é sempre capaz de causar ruído desnecessário à boa aplicação da Lei. Numa palavra, é para nós claro que *as atribuições de uma CPI, por forma a respeitar o art. 111.º da CRP, demandam uma hermenêutica restritiva.*

4. Por outra banda, também não cabe na economia deste trabalho um estudo de Direito Comparado, mas devemos, pelo menos, analisar o que a propósito se lê na GG – tendo em conta a muito considerável influência deste ordenamento jurídico no nosso, o que permitirá ajudar a responder a questões subsequentes e a detectar os pontos de fuga e de convergência entre as normações nacional e germânica –, de cujo art. 44¹⁷ se retiram os seguintes caracteres: *i)* inexistência de limitações, ao menos de princípio, aos trabalhos de uma CPI e, portanto, às suas Comissões; *ii)* aplicação das normas de processo penal quanto à recolha de prova; *iii)* o segredo da correspondência e das comunicações, em geral, permanece com as habituais salvaguardas constitucionais; *iv)* os tribunais e os entes administrativos devem prestar toda a assistência requerida por uma destas Comissões. Analisando a PUAG, também se distinguem os casos em que o projecto de resolução pode ser apresentado por um único deputado ou por um quarto dos seus membros, hipótese em que a Comissão deve ser aprovada e declarada instalada pelo *Bundestag*. Se os deputados entenderem que uma parte desse projecto (ou a sua totalidade) violam a GG,

¹⁷ (1) *Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.*

(2) *Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.*

(3) *Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.*

têm legitimidade para recorrerem ao *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal germânico) – § 2. A Comissão pode fazer-se assessorar por alguém com conhecimentos de investigação, que apresenta provas e elabora um relatório, no prazo máximo de seis meses, sendo uma pessoa independente em relação ao objecto da CPI. Se um quarto dos deputados entender que a Comissão deve ser assim assessorada, a nomeação é obrigatória – § 10. As provas produzidas perante ela são gravadas através de vídeo, com som e imagem (§ 11).

A produção de prova perante a Comissão é, em geral, pública, mas não pode, também em princípio, ser gravada por terceiros, em especial os *media* (§ 13). Os trabalhos decorrem com exclusão de publicidade sempre que possam afectar interesses de terceiros, seus direitos fundamentais, esferas de segredo profissional ou de Estado ou quando possam fazer perigar os interesses soberanos da República, atribuindo-se legitimidade para o requerer tanto aos deputados como às pessoas que irão ser ouvidas perante a CPI (§§ 14 a 16). A regra é a da faculdade de obtenção probatória, mas limitada pelos casos em que a mesma é ilegal, por não poder ser produzida em si mesmo considerada ou visto não ter observado todos os requisitos legais. Quando existirem dúvidas sobre esses aspectos, cabe recurso para o Supremo Tribunal Federal (*Bundesgerichtshof: BGH*) – § 17. O § 18 da *PUAG* determina que “sem prejuízo das restrições constitucionais, o Governo Federal, as autoridades federais e as sociedades, instituições e fundações de Direito Público que estão directamente dependentes da Federação podem ser obrigadas, pela Comissão de Investigação, a seu pedido, a apresentarem provas materiais, em especial os documentos relativos à matéria sob investigação”¹⁸. A decisão é do Ministro competente ou do próprio Governo Federal, os quais podem recusar a entrega do material probatório solicitado com base no seu carácter secreto, o que pode ser ultrapassado pelo TC alemão, que decide da legalidade ou ilegalidade da recusa, decidindo ainda um juiz do *BGH* sobre a legalidade da classificação de tal informação como reservada ou secreta (são, portanto, dois juízos autónomos e em que o segundo depende do primeiro. Do mesmo modo, se qualquer

¹⁸ *Die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen auf Ersuchen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss sächliche Beweismittel, insbesondere die Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, vorzulegen.*

entidade pública se recusar a colaborar com uma CPI, invocando os fundamentos *supra* indicados, esta recusa pode ser solucionada por um juiz do *BGH*¹⁹ ou por deliberação de, pelo menos, um quarto dos deputados que compõem a Comissão.

As testemunhas convocadas são obrigadas a comparecer (não havendo qualquer privilégio de poderem ser inquiridas no local onde exercem as suas funções, nos termos do § 50 da *StPO* (*Strafprozessordnung*: CPP alemão), devendo ser informadas do objecto e dos seus direitos, em especial, de se fazer acompanhar por advogado, bem como das consequências jurídicas da falta de colaboração, sob pena de condenação em multa de até 10.000 € (cf. §§ 19, 20 e 27, 1, da *PUAG*). Aplica-se o § 135, 2, da *StPO*, o qual vai no sentido de paralela normação portuguesa que admite a detenção de qualquer pessoa que deva declarar perante magistrado, pelo tempo estritamente necessário à conclusão da diligência. Nos termos do § 22 da *PUAG*, aplicam-se os §§ 53 e 53a, da *StPO*, i. é, o legislador alemão também foi sensível às situações dos artigos 134.º, ss., do nosso CPP, com particular destaque para as esferas de sigilo, embora esse segredo deixe de vigorar se estiverem em causa os crimes taxativamente previstos no § 53, 2, da *StPO*²⁰. Podem as testemunhas recusar-se a depor nas hipóteses de proximidade existencial do nosso art. 134.º do CPP, bem como quando as suas respostas possam importar responsabilidade criminal para os próprios ou para as pessoas que lhes são próximas, tudo devendo ser-lhes explicitado (§ 22 da *PUAG*). Aqueles que exercem funções públicas necessitam de uma autorização regulada no § 54 da *StPO*, *ex vi* do § 23 da *PUAG*. É possível a acareação entre testemunhas, numa CPI, devendo elas ser ouvidas sem a presença daquelas que ainda vão depor (§ 24 da *PUAG*). Tal como veremos suceder no regime português, está vedado recorrer a provas proibidas (*Beweisverboten*) no depoimento de uma testemunha (será o nosso art. 126.º do CPP), entendendo-se por elas aquilo que resulta do §136a da *StPO*, *ex vi* do § 24, 6, da *PUAG*: “maus tratos, fadiga induzida, intervenção física no corpo, administração de drogas, tortura, engano ou hipnose”, coacção fora dos casos em que esta

¹⁹ A competência de princípio do *BGH* em matéria da *PUAG* foi reafirmada, entre outros, na *BVerfGE* 113, 113, de 15/6/2005, 2 BvQ 18/05, acessível em <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv113113.html>.

²⁰ De entre outros, estão abrangidos os crimes contra a paz e de perigo para o Estado de Direito democrático ou de traição e de perigo para a segurança externa, os delitos contra a autodeterminação sexual e várias hipóteses de branqueamento.

é expressamente admitida por lei. “É proibido ameaçar o arguido com medidas não permitidas pelas disposições do Direito Processual Penal, bem como oferecer a perspectiva de uma vantagem não prevista na lei”. De igual modo, “[n]ão são permitidas medidas que prejudiquem a memória do arguido ou a sua capacidade de compreender a ilicitude de um acto”. Em todas elas é irrelevante o consentimento do sujeito e as provas assim obtidas “não podem ser utilizadas, mesmo que o arguido consinta na sua utilização”²¹ (*inutilizzabilità*) – § 24 da *PUAG*.

A prova pericial pode, nos termos do § 28 do último diploma, ser produzida, seguindo, em regra, o que se encontra dito quanto à prova testemunhal. Quem tiver consigo alguma coisa que possa ser importante para a prova das questões a serem deslindadas na CPI, tem o dever de as entregar, sob pena de multa processual e/ou detenção para o efeito, sendo que as hipóteses de proibição de apreensões previstas na *StPO* também aqui se aplicam (§ 97 da *StPO* *ex vi* do § 29 da *PUAG*), ou seja, *inter alia*, “correspondência escrita entre o arguido e as pessoas que (...) podem recusar-se a testemunhar”; “notas tomadas (...) relativas a informações confidenciais que tenham sido confiadas [a uma pessoa] pelo arguido ou relativas a outras circunstâncias abrangidas pelo direito de recusa de testemunhar”; “outros objectos, incluindo os resultados de exames médicos (...)”. De grande relevo é ainda o § 32, 1, da *PUAG*, de acordo com o qual “[a]s pessoas cujos direitos possam ser significativamente afectados pela publicação do relatório final terão a oportunidade de apresentar observações sobre as declarações que lhes digam respeito, constantes do projecto de relatório final, no prazo de duas semanas antes da conclusão do procedimento de investigação, a menos que essas declarações tenham sido discutidas com elas numa reunião para recolha de provas”. Por fim, ao abrigo do § 36 da *PUAG*, estabelece-se que quaisquer disputas constantes da aplicação desta Lei serão resolvidas pelo Supremo Tribunal Federal, excepto nas hipóteses em que a *PUAG* expressamente atribui tal competência ao Tribunal Constitucional.

²¹ Entre muitos, MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Sobre as proibições de prova em Processo Penal*, 2.ª ed., Coimbra: Gestlegal, 2022, e JOÃO CONDE CORREIA, *Contributo para a análise da inexistência e das nulidades processuais penais*, Coimbra: Coimbra Editora, Universidade de Coimbra, 1999.

5. Antes de prosseguirmos, vejamos o regime das “Comissões Temporárias de Inquérito” (CTI) que funcionam no Parlamento Europeu, o qual foi aprovado pela Decisão do Parlamento, do Conselho e da Comissão 95/167/CE, Euratom, CECA, de 19 de Abril de 1995, e que, apesar de relativamente antigo, se mantém em vigor²². Existe uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, C 264, de 13/9/2013, aprovada em 23/5/2012, pelo Parlamento Europeu, e que visa revogar a Decisão ainda vigente, embora não tenha ainda passado do estágio de uma proposta.

Exige-se um quarto dos deputados para espoletar a criação de uma CTI, a qual tem por finalidades, de acordo com o art. 2.º, i) analisar alegações de infracção ou de má administração na aplicação do direito comunitário (hoje, europeu) cuja responsabilidade recaia, quer sobre uma instituição ou órgão das Comunidades Europeias (hoje, União Europeia, UE), ii) quer sobre a administração pública de um Estado-Membro, quer ainda iii) sobre pessoas mandatadas pelo direito comunitário (europeu) para aplicar esse direito. As suas competências são de fiscalização do cumprimento de normas de Direito Europeu, seja ele originário ou derivado e é exactamente a natureza dessas normas que atribui competência à CTI, visto que só poderão ser aquelas que abrangem o ordenamento jurídico-europeu. Os agentes dessas infracções ou actos de má administração podem ser todos aqueles que, em tese, seriam imagináveis: as instituições e os órgãos de Direito Europeu, como a Comissão, o Conselho ou o Comité Económico e Social; os Estados-Membros em si mesmo considerados ou através de qualquer um dos seus órgãos que tenham por fim aplicar o Direito Europeu e também todas as realizações que este permite aos Estados, como sucede com os fundos estruturais ou, por recente, com o Fundo de Recuperação e Resiliência, para usar o termo português, na sequência da pandemia de COVID-19; e qualquer outra pessoa a quem, individualmente, tenha sido atribuída a responsabilidade de aplicar o Direito Europeu, evitando a existência de infracções e de actos de má administração (imagine-se um Alto Representante nomeado de comum

²² É o que se retira da consulta de https://eur-lex.europa.eu/search.html?DTA=1995&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_TYPE_OF_ACT=decision&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&typeOfActStatus=DECISION&DTS_DOM=ALL&or0=DN-old%3D31995*0167*%2CDN-old%3D51995*0167*%2C&lang=pt&type=advanced&qid=1722792166762&DTN=0167. Houve uma rectificação a esta Decisão, porquanto a data da sua publicação foi erradamente inscrita (6/3/1995) e da mesma não constava o número de ordem oficial.

acordo entre um Estado-Membro e as instituições europeias no sentido de garantir que não haja diferenças entre o valor orçamentado e o executado em determinadas obras públicas financiadas, no todo ou em parte, através de fundos da UE.

Em regra, as sessões da Comissão decorrem publicamente, excepto se pelo menos um quarto dos seus membros requererem o contrário ou haja necessidade de salvaguardar esferas de segredo (art. 2.º, n.º 2, § 3.º). Quanto ao objecto de uma CTI e à sua ligação com um processo penal, de modo que nos parece de saudar – e que é diverso do que veremos no Direito português –, a sua constituição não ocorrerá sempre que exista um processo dessa natureza (ou de outra, em Tribunais nacionais ou europeus)) a decorrer e que ainda não tenha sido decidido com força de caso julgado – art. 2.º, n.º 3, § 1.º É igualmente de saudar que as CTI são, como a designação indica, limitadas no tempo, caducando no termo do prazo indicado para a apresentação do relatório ou, na sua falta, decorridos que sejam doze meses, havendo contudo a possibilidade de prorrogar por duas vezes, em três meses cada, a duração da dita Comissão (art. 4.º). No que concerne à prova testemunhal ou documental essencial para que a CTI cumpra a sua missão, a regra geral é a de que qualquer representante dos Estados-Membros ou das instituições ou órgãos da UE deve comparecer e colaborar com os trabalhos da Comissão, excepto quando invoque, quanto aos depoimentos ou em relação aos documentos, questões de sigilo profissional, “de segurança pública ou nacional”, sendo também recebido no ordenamento jurídico europeu todo o impedimento que o particular declarante tenha ao abrigo do seu Direito interno; do mesmo modo, a CTI ouve, “a seu pedido, qualquer pessoa que possa ser prejudicada por ter sido posta em causa num inquérito em curso (art. 5.º). Não existe a previsão de qualquer forma de ultrapassar a invocação de esferas de segredo, o que torna a regulamentação europeia relativamente inócua e inoperante em face das competências que se dá a si mesma.

Talvez ciente disto mesmo, como já referido, foi aprovada uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu, publicada no jornal oficial da UE em 23/5/2012 e que visa revogar a Decisão até aqui estudada. Da exposição de motivos retira-se, como norma habilitante, o art. 226.º § 3.º, do TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como o art. 106.º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia da

Energia Atómica e que, neste particular, remete para aquele inciso do TFUE. Todo o comando legal dá nota das crescentes atribuições do Parlamento Europeu que, por isso, “pode, a pedido de um quarto dos membros que o compõem, constituir uma comissão de inquérito temporária para analisar, sem prejuízo das atribuições conferidas pelos Tratados a outras instituições ou órgãos, alegações de infracção ou de má administração na aplicação do Direito da União, excepto se os factos alegados estiverem em instância numa jurisdição, e enquanto o processo judicial não se encontrar concluído”. Determina-se igualmente o cariz precário da Comissão e remetem-se “[a]s regras de exercício do direito de inquérito (...) ao Parlamento Europeu”, que sobre elas legisla “por meio de regulamentos adoptados por iniciativa própria de acordo com um processo legislativo especial, após aprovação do Conselho e da Comissão”. Do mesmo passo, a proposta mantém a salutar regra de que não haverá qualquer CTI enquanto estiver em curso um processo judicial sobre aquele objecto, reforçando ainda que, se à data da constituição da Comissão, inexistir processo judicial, mas que depois é aberto, a CTI deve ponderar sobre a possibilidade de suspender os seus trabalhos. No âmbito dos meios de prova é feita alusão específica à prova pericial e à inspecção ao local (“investigações *in loco*”). Com relevo, ainda, e vindo ao encontro da crítica que deixámos acima quanto à vigente Decisão de 1995, é essencial que se ultrapasse o estado de um diploma imperfeito, passando a prever-se “a possibilidade de aplicação de sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas em casos bem definidos”, cabendo tal tarefa aos Estados-Membros.

Quanto ao texto da proposta de Regulamento, o seu âmbito aplicativo (art. 1.º) é o mesmo da Decisão hoje vigente. Passa a impedir-se, por regra, a constituição de uma nova Comissão sobre matéria que já tenha sido objecto de deliberação pelo menos nos doze meses antecedentes, excepto se houver factos novos a apreciar (art. 4.º). É clara a impossibilidade de existência de uma CTI e de um processo judicial (nacional ou europeu) com o mesmo objecto, devendo o Parlamento deliberar se suspende os trabalhos da Comissão devido a posterior processo judicial inexistente no momento em que a CTI foi constituída (art. 5.º). O carácter público das sessões é reafirmado no art. 6.º, todavia, agora, *prima facie*, não se estabelece em que casos podem decorrer com exclusão da publicidade, mas tão-só quem o pode requerer. No entanto, o art. 8.º, ao proibir a

divulgação de certas informações de cariz confidencial, está já a fornecer critérios a ter em conta no requerimento para que os trabalhos ou o depoimento de certa pessoa decorra com exclusão da publicidade. Numa palavra, não se vislumbra nenhuma diferença de fundo entre o regime hoje vigente para uma CTI e aquele que está proposto. Talvez por isso, cerca de dez anos passados sobre essa proposta, ainda se regulem os trabalhos da Comissão por um diploma de 1995.

6. Existem dois grupos de Comissões que têm de ser distinguidas, tanto mais quando o seu regime jurídico comporta diferenças e existem faculdades acrescidas para os deputados requerentes.

Assim, começando pelo primeiro grupo, o art. 4.º, n.º 1, al. f), do Regimento prevê como um dos poderes dos deputados requererem a constituição de uma CPI. Por seu turno, a Lei n.º 5/93 distingue as CPI constituídas mediante deliberação do Plenário – nos termos da al. a) do n.º 1 do art. 2.º, as quais têm um leque diversificado de requerentes (art. 2.º, n.º 2): grupos e representações parlamentares ou deputados não inscritos e as comissões – daquelas que resultam de requerimento de um quinto dos deputados em efectividade de funções “até ao limite de um por deputado e por sessão legislativa” (cada deputado só pode propor uma vez uma CPI com um dado objecto e dentro do período de cada sessão, que se inicia a 15 de Setembro: artigos 171.º, n.º 1, e 174.º, da CRP). Este segundo grupo de CPI tem *obrigatoriamente* de ser constituído, visto exigir já um número considerável de deputados, não sendo sujeito a votação, mas somente ao suprimento de irregularidades formais (art. 4.º), bem como deve o Presidente do Parlamento fixar o número de membros, dar-lhes posse e determinar o prazo de funcionamento da Comissão, tendo igualmente em conta o art. 11.º, que se refere expressamente à “duração do inquérito”. Devem cumprir-se as formalidades do art. 4.º, sendo de salientar, para o que aqui importa, que os requerentes têm de identificar os “cidadãos a convocar para prestação de depoimento” e “eventuais diligências a efectuar” – n.º 2. Este conjunto de actos instrutórios cabe na esfera de actuação dos requerentes, não podendo o Presidente da Assembleia recusá-los ou sequer apreciar da sua bondade, excepto se existirem vícios formais (n.º 3), os quais, de idêntico modo, importam a notificação dos requerentes para

a respectiva sanção, prevalecendo – e bem – o interesse material em detrimento do formal (veja-se ainda o n.º 4). Ainda quanto às CPI constituídas por via de requerimento de um quinto dos deputados, o seu objecto não pode ser alterado (art. 8.º, n.º 3) – *princípio da estabilização do objecto de inquérito* –, sendo a resolução e a parte dispositiva do requerimento publicadas no *Diário da República* (art. 7.º). Também nestas hipóteses, a concessão de prazo suplementar de até 90 dias²³ para a duração do inquérito é obrigatória (art. 11.º, n.º 3) e a desistência da instância pressupõe a aceitação dos deputados requerentes (art. 11.º, n.º 5). Neste contexto, por “desistência da instância” não se deverá apenas entender aquilo a que tecnicamente se lhe refere o processo civil, mas toda e qualquer manifestação dos deputados no sentido de que deixaram de ter interesse na continuação dos trabalhos da CPI (uma espécie de *inutilidade superveniente da lide*). Assim, se a questão ou questões contendentes com o objecto da Comissão disserem respeito a matérias penais ou de outros ramos do Direito, o legislador pretendeu abranger todas aquelas em que cessa a utilidade, aferida pelos deputados, em se prosseguir na apreciação dos factos objecto do inquérito (sem prejuízo da obrigação de comunicação ao MP nas hipóteses em que a CPI entenda que há indícios da prática delituosa). Ainda será de notar que nas Comissões constituídas ao abrigo do art. 2.º, n.º 1, al. b) não haverá deliberação sobre qualquer diligência instrutória requerida, a qual será obrigatoriamente levada a cabo, o que se traduz num verdadeiro *direito potestativo dos requerentes*, o qual conhece, porém, a limitação decorrente do art. 16.º, n.º 4.

Um segundo conjunto que cabe estabelecer dentro das CPI contende com o facto de a Lei n.º 5/93 estabelecer uma distinção entre as Comissões que têm por objecto o n.º 1 do art. 1.º (fiscalização legislativa e de “actos do Governo e da Administração”) e as demais, visto que estas últimas contendem com matéria mais relevante, por estar em causa o incumprimento da Constituição e das leis ordinárias e as específicas acções de um órgão de soberania e de uma estrutura cujo topo e responsável é esse mesmo órgão (o Governo). Assim, nos termos do art. 2.º, n.º 2, a iniciativa destes inquéritos é mais ampla

²³ Apesar de a letra do art. 11.º, n.º 2 referir “prazo adicional de 90 dias”, é óbvio que, se for requerido menos prazo, na medida em que os trabalhos se encontram em fase mais avançada, o princípio da celeridade processual e os interesses dos envolvidos depõem a que o prazo seja menor.

que aquela a que se refere o n.º 2 do art. 1.º, uma vez que já se não exige um número mínimo de deputados (no limite pode ser apenas um – cf. al. c) do n.º 2 do art. 2.º) e podem ser ainda requerentes os “grupos parlamentares” ou os deputados únicos ou não inscritos, bem como qualquer comissão permanente da Assembleia da República. Quanto a esta última hipótese, não se diz *expressis verbis* que terá de ser uma comissão permanente, mas outra coisa não pode ser defendida, atenta a já assinalada natureza temporária e unitária (no sentido de um único objecto) das CPI. Acresce que a 1.ª Comissão, por tratar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, estando em causa exactamente o inadimplemento da Lei Fundamental e das demais leis, será aquela que, via de regra, se achará mais disponível a propor a constituição de uma Comissão. O segundo grupo de CPI é composto por aquelas que visam as finalidades do n.º 2 do art. 1.º, em que a iniciativa é mais exigente, por implicar “deliberação expressa do Plenário”, tomada por maioria simples e respeitando o limite temporal da al. a) do n.º 1 do art. 2.º ou “requerimento de um quinto dos deputados em efectividade de funções” (46 deputados), sendo que cada um deles, *de per se* considerado, não pode propor mais de uma CPI por sessão legislativa.

II) Competências de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e normas processuais penais

1. Objecto de um processo penal e de uma CPI. Quanto ao *objecto da CPI* e a sua relação com o processo penal, diga-se, a começar, que não existe, em geral, qualquer *relação de prejudicialidade* entre um e outro. O do processo penal mantém a sua identidade e contornos, assim como o da CPI. Se, p. ex., existe um inquérito em curso relativo a suspeitas da prática de crimes de tráfico de influência e abuso de poder, a questão assim colocada só poderá dar lugar à constituição de uma CPI nas hipóteses expressas dos artigos 1.º e 8.º, dado que, se assim não for, tornar-se-á impraticável o trabalho do Parlamento, que passaria sempre a criar uma Comissão para cada investigação criminal existente no país e vulneraria o princípio contido no art. 111.º da CRP.

Na verdade, o teor do art. 1.º, n.º 1 não podia ser mais amplo e, na sua literalidade,

importaria a constituição de tantas CPI quantas as violações da Constituição e das leis ordinárias, *i. e.*, tratar-se-iam de órgãos que apreciariam ilícitos de todos os tipos – penais, civis, disciplinares, contra-ordenacionais, entre outros. Donde, estaria em causa o julgamento de todos os factos apreciados por qualquer categoria de Tribunais, bem como por entes administrativos. Ainda de acordo com o n.º 1 do art. 1.º, as competências da CPI abrangeriam também a apreciação dos “actos do Governo e da Administração”. Igualmente aqui se surpreende uma *inaudita amplitude funcional*, visto que os actos do órgão de soberania Governo já não abrangem as hipóteses em que este legisla (art. 198.º da CRP), por tal já integrar a primeira parte do referido n.º 1 do art. 1.º, mas sim toda e qualquer actuação material quanto às *competências executivas* constitucionalmente acometidas ao Governo. E aí falamos de realidades tão diversas como a segurança, a salubridade pública, a educação, a saúde, a habitação, a criação de condições para o cumprimento das funções constitucionais das Forças Armadas. Na verdade, quase tudo o que importe execução de qualquer lei *lato sensu* e as tarefas materiais da Administração encontra guarida nas competências da CPI. A questão que se coloca, portanto, consiste em saber se, *na prática*, existe qualquer mecanismo limitador dessas competências. Ora, atenta essa amplitude, estas Comissões, apesar de terem *poderes para-judiciais* (art. 13.º), não deixam de ser *órgãos políticos* da Assembleia da República. Destarte, *o seu objecto encontra-se na confluência destes dois aspectos: jurídico e político*. Bastará verificar as concretas CPI que já existiram para percebermos que, como não podia deixar de ser por obediência ao princípio da legalidade, o seu objecto acha-se previsto no art. 1.º e envolve ainda um *juízo de importância e de oportunidade políticas* por parte de quem as propõe: os deputados, nas múltiplas configurações a que alude o art. 2.º Quanto a este critério político, inexistente qualquer aplicação de validade jurídica, por estarmos perante realidades diversas e pela circunstância de o Direito não dispor de mecanismos para controlar decisões políticas, nem o dever fazer, por ambos os aspectos manterem a sua individualidade. Em conclusão quanto a este ponto, como qualquer outra matéria política, a sua regulação é igualmente política e, em última linha passa pela avaliação dos eleitores, chamados a votar nas distintas eleições. Mas, mais do que isto, não haverá violação do princípio da proibição do *ne bis in idem* (art. 29.º, n.º 5, da CRP), visto o título

de responsabilidade ser diverso e o objecto do processo penal e da CPI podem influenciar-se mutuamente: mesmo depois da constituição desta última, podem ser-lhe remetidos documentos ou outro qualquer meio de prova apto a satisfazer a matéria sobre que recai o juízo da Comissão e, de outra banda, esta última pode remeter ao processo penal resultados probatórios do que for apurando.

Quer por via do n.º 1, quer do n.º 2 do art. 1.º, o objecto de uma CPI deve ainda ser conjugado com o art. 8.º Logo no seu n.º 1, pretendeu o legislador limitá-lo temporalmente, abrangendo “actos do Governo ou da Administração ocorridos em legislaturas anteriores à que estiver em curso”. Julgamos que esta limitação visou que qualquer dos órgãos não tenha a sua concreta capacidade de intervenção cerceada em virtude da constituição de uma Comissão, para além de ser mais provável a existência de indícios ou mesmo de provas de qualquer actuação quando a legislatura já estiver concluída. Por outro lado, o mesmo inciso refere que tais actos devem contender com “matérias ainda em apreciação”, ou seja, o seu efeito prático-jurídico não pode limitar-se ao passado, mas deve abranger o presente. Dito de outra forma, a eventual responsabilidade teve por fundamento algo que se fez (ou não fez) no passado (em legislatura ou legislaturas anteriores), mas que se prolonga até ao presente, dado que, como visto, as CPI não apreciam factos apenas em perspectiva jurídica, mas sobretudo política. Do mesmo modo, são abrangidas matérias de anteriores legislaturas em relação às quais se possa dizer que existem “factos novos ou factos de conhecimento superveniente”. Logo por aqui se retira que a finalidade que encontramos para a primeira parte da norma em estudo é contraditada. Na verdade, tratando-se de factos objectiva ou subjectivamente novos, toda a disputa político-partidária está em pleno desenvolvimento, pelo que o recato não justifica este objecto de uma CPI. Porém, ainda assim, tais factos devem apresentar uma ligação a actos do Governo ou da Administração relativos a anteriores legislaturas. A total novidade do tema consiste já em objecto insusceptível de levar à constituição de uma Comissão. Analisando a realidade, poder-se-á exemplificar com o “caso das gémeas”, no qual terá ocorrido intervenção governamental ou administrativa em anterior legislatura e não naquela onde, agora, a matéria se acha sob apreciação. Porém, tudo leva a crer que o art. 8.º, n.º 1 tenha uma *função sobretudo*

proclamatória, uma vez que os deputados que aprovam a constituição da CPI podem ultrapassar esta limitação temporal. De facto, desse acto, ainda que violador da citada norma, não cabe recurso para os tribunais administrativos, dado tratar-se da concretização de uma função eminentemente política, em que se misturam critérios de legalidade e de oportunidade ou conveniência. A jurisdição administrativa só julga actos à luz da estrita violação de normas jurídicas, o que aqui não sucede. A forma de impugnar tais decisões – como aliás resulta de muitas outras previstas no Regimento da Assembleia da República – traduz-se no recurso para o Plenário, mantendo-se, portanto, o cariz político da decisão final. É à mesma luz que deve ser lido o n.º 2 do art. 8.º, i. é, em cada legislatura apenas pode existir uma CPI com aquela concreta vinculação temática, tenha essa Comissão sido constituída já sob o império da legislatura em curso, seja de anterior, mas cujos trabalhos se finalizem na presente legislatura. A excepção é, tal como no n.º 1, a existência de “factos novos”.

2. O arguido perante uma CPI. Medidas de coacção processual e de garantia patrimonial. Com a amplitude de competências tão reforçada, é natural que haja dificuldades em harmonizar as normas relativas a uma Comissão e as jurisdicionais.

Desde logo, o art. 5.º prevê um mecanismo que visa habilitar os deputados com informação relevante para a fixação definitiva do objecto da CPI, uma vez que, em qualquer uma delas, o Presidente da Assembleia da República “comunica ao Procurador-Geral da República” a resolução que aprova a existência da Comissão (n.º 1), tudo com a finalidade do n.º 2, ou seja, saber se está “em curso algum processo criminal” que envolva as pessoas que vão depor e/ou os concretos factos identificados na resolução e que constituem o objecto da Comissão, bem como a respectiva fase processual em que se encontra. Porquanto podem considerar que, na hipótese afirmativa, não será conveniente existir uma CPI, o Parlamento delibera se, ainda assim, leva a efeito a Comissão ou aguarda o trânsito em julgado do processo penal (n.º 3 do art. 5.º). A resposta da Procuradoria-Geral é ainda relevante para saber se há ou não recusas válidas de depoimentos ou declarações, como sucede com o arguido ou nas hipóteses do art. 134.º do CPP.

Pensemos em um inquérito criminal que está em curso e em relação ao qual existe a suspeita de que titulares de um órgão de soberania ou a Administração Pública terão cometido um ou mais crimes. Para além do dito inquérito, aberto por via do princípio da legalidade (art. 262.º, n.º 2, do CPP), pode a Assembleia da República deliberar pela constituição de uma CPI, na medida em que se tratam de actos do Governo, da Administração Pública e/ou de interesse público relevante para que esta última cumpra as suas atribuições. Sublinha-se que o ângulo de análise da CPI não é especificamente o criminal, mas sim o âmbito de *responsabilidade política*, embora, desde logo por via do art. 242.º do CPP, havendo suspeitas de que algum dos convocados (ou da análise de meios de prova como a testemunhal) poderá ter praticado um ou mais ilícitos penais, deve a CPI levar isso mesmo ao conhecimento do MP, para que este abra inquérito ou com o fito de que essas diligências se insiram já no objecto desta primeira fase do inquérito.

Logo aqui surgem bastantes dúvidas. Antes de mais, se um cidadão é convocado para comparecer perante uma CPI, o que acontece quando ele, respondendo às perguntas dos deputados, estiver a auto-incriminar-se? Sabemos que, à luz do art. 59.º, n.º 1, do CPP, se estivéssemos em processo criminal, a entidade que preside à tomada de declarações deve sobrestar a diligência e constituir o sujeito na qualidade de arguido, por forma a que ele, após informado das razões que a tal conduziram, esteja em condições de exercer os direitos e cumprir as obrigações relativas a esse novel estatuto (art. 61.º do CPP). Se tal não suceder, estamos perante uma verdadeira proibição de prova (veja-se o art. 126.º do CPP e, antes dele, os n.ºs 2 a 8 do art. 58.º, *ex vi* do art. 59.º, n.º 4, também do CPP), o que significa que todo o conteúdo probatório não devia ter sido sequer produzido e que, sendo-o, se acha recoberto por uma proibição de valoração (a chamada proibição de prova dependente)²⁴. Sucedendo isto mesmo no âmbito de uma sessão de uma CPI, tem de se conjugar esta factualidade com o art. 13.º, n.º 1, o qual concede às CPI “poderes de investigação das autoridades judiciais”. Tratando-se de um facto de que se tem conhecimento *por via e no decurso do funcionamento regular* da CPI, os poderes, mas

²⁴ Sobre o tema, entre um mar já inabarcável de doutrina, vejam-se os nossos «As escutas telefónicas: algumas reflexões em redor do seu regime e das consequências processuais derivadas da respectiva violação», in: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, I (2004), pp. 9-58, e «Entre Péricles e Sísifo: o novo regime legal das escutas telefónicas», in: *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 17, 4 (2008), pp. 613-669.

também as atribuições das autoridades judiciais devem ser cumpridos pela Comissão, que aqui se irá assemelhar ao que faria o MP ou o juiz, consoante a fase processual, em idênticas circunstâncias. Assim, todo o regime da constituição como arguido (artigos 57.º a 59.º, do CPP) e dos seus direitos e deveres (art. 61.º do CPP) deve ser observado, sob pena de estarmos perante uma nulidade de prova. Não se estranhe a aplicação de um regime que, a uma primeira leitura, não resulta evidente da Lei n.º 5/93. Na verdade, estamos a assegurar a protecção, mesmo contra si, de alguém que pode ser criminalmente responsabilizado. Não teria sentido que se sobrestasse na instância, se remetesse o convocado para um dos juízes de instrução criminal de Lisboa e se aguardasse pela sua decisão. Defender isto seria ignorar a dinâmica de todo e qualquer acto processual, onde, muitas vezes, não existe este espaço e tempo de reflexão. Assim, a hermenêutica que patrocinamos é a única que permite salvaguardar os direitos fundamentais em causa, devendo, também por isto, cremos, ser a única admissível.

Constituído o depoente na qualidade de arguido (cf., ainda, o art. 60.º do mesmo Código), terá ele de responder com verdade às perguntas sobre a sua identificação e sobre a relação que tenha com outros sujeitos ou intervenientes, nos termos do art. 138.º, n.º 3, aqui aplicável *ex vi* do art. 140.º, n.º 2, do CPP (veja-se também o art. 342.º, n.º 1). Já quanto à matéria sobre a qual os deputados tiverem suspeitas, devem as mesmas ser-lhes indicadas e explicitado que o agora arguido não é obrigado a responder, sendo que o silêncio em nada o pode prejudicar (art. 343.º, n.º 2, do CPP). Sublinhe-se que, a partir do momento em que se constitui o depoente como arguido, este tem obrigatoriamente de se encontrar assistido por defensor, nos termos das disposições conjugadas do art. 64.º, n.º 1, al. al. b), do CPP e do art. 13.º, n.º 1. Se tal não suceder, estamos perante uma nulidade insanável, prevista no art. 119.º, al. c), do CPP. Deve, assim, o arguido envidar as diligências para ser assistido por defensor ou, não o fazendo, a CPI deve solicitar à Ordem dos Advogados, mais propriamente ao seu Conselho Regional de Lisboa (por ser aí a sede da Comissão), a nomeação de um defensor oficioso, com suspensão ou interrupção dos trabalhos até que este pressuposto processual se encontre preenchido.

Se o arguido não responder quanto à sua identificação e relações com as demais pessoas, comete o crime p. e p. pelo art. 19.º, n.º 1, ou seja, o delito de desobediência

qualificada previsto no art. 348.º, n.º 2, do Código Penal (CP), sancionável com prisão até dois anos ou com multa até 240 dias. Se responder mentindo, comete o crime de falsidade de declaração do art. 359.º, n.º 2, *in fine*, do CP.

Todas as notificações levadas a cabo por estas Comissões observam as regras do processo penal (artigos 111.º a 115.º, do CPP), nos termos do art. 16.º, n.º 6. De idêntico modo, a justificação de falta ocorre em função do previsto nos artigos 116.º e 117.º, do CPP, cabendo à Comissão aplicar multa processual e/ou solicitar ao órgão de polícia criminal que proceda à detenção do arguido ou da testemunha para que esta esteja presente em acto judicial (art. 254.º, n.º 1, al. b), do mesmo Código). Trata-se, aliás, de mera concretização do dever geral de colaboração (art. 13.º, n.ºs 3, 5 e 6).

No que concerne às *medidas de coacção processual e de garantia patrimonial*, não oferece dúvidas que aquelas que são da competência de um juiz de instrução criminal estão fora do alcance de uma Comissão. Assim, a única que não encontra resposta directa é o termo de identidade e residência do art. 196.º do CPP, aplicável por órgão de polícia criminal, pelo MP ou por juiz. Num primeiro juízo, poder-se-ia considerar que, atenta a pouco significativa compressão de direitos fundamentais, também as CPI a deviam poder aplicar. Porém, a resposta teria de ser *negativa*, por não relevar se é grande ou pequena essa limitação (ponto é que exista) e visto somente se terem atribuído poderes investigatórios que não caibam na esfera de competência dos juizes. As medidas de coacção processual *não são em si mesmo investigação ou resultado dela*, desempenhando, como se sabe, apenas uma função endoprocessual; as de garantia processual destinam-se a assegurar que o arguido terá meios de satisfazer os valores a liquidar quando houver decisão transitada em julgado, não cabendo a qualquer Comissão zelar por tais interesses.

O resultado a que chegámos, que impede a CPI de aplicar termo de identidade e residência, a final, é de resposta complexa. Já se aludiram a argumentos num e noutro sentido. Na altura de tomarmos posição definida, cremos que o essencial é relembrar que, nos termos do art. 13.º, n.º 1, as Comissões gozam dos *poderes investigatórios das autoridades judiciais que a CRP lhes não reserve*. A partir do momento em que a medida do art. 196.º do CPP é a única que consente a sua aplicação por órgãos de polícia criminal, MP ou juiz, não faria sentido que se procedesse à constituição como arguido e se

remettesse o sujeito ao MP ou ao juiz de instrução apenas para aquele efeito. Já acima se disse que a limitação de direitos fundamentais é aqui muito pouco expressiva e sobreleva quanto ao asseguramento do arguido ao dispor do processo (art. 18.º, n.º 2, da CRP). Também não poderia defender-se que a constituição nessa qualidade estivesse dependente da confirmação pelo MP, como sucede com os órgãos de polícia criminal (art. 58.º, n.º 4, do CPP), visto que tal seria violador das faculdades reservadas pelo legislador às CPI. Outra questão resulta de saber se o arguido assim constituído pode impugnar o mesmo acto processual. Tal não encontra previsão expressa no CPP ou no Estatuto do Ministério Público (EMP). Se assim é e se as CPI dispõem dos poderes do art. 13.º, n.º 1, igualmente se terá de concluir que inexistente forma impugnatória da decisão tomada.

Isto dito, *quid inde* quando a pessoa convocada para comparecer perante uma Comissão ainda o não tenha sido perante autoridade judiciária, nas hipóteses em que o objecto da CPI se entrelaça com o do processo criminal? Pode, neste segundo momento, a referida autoridade voltar a constituir o sujeito como arguido? A resposta só pode ser *negativa*, por inexistir qualquer *dupla constituição como sujeito processual*, mas desta situação retira-se um juízo ainda mais vincado sobre o acerto da decisão da Comissão. Os problemas serão mais destacados nos casos em que a autoridade judiciária entenda que não há “suspeita fundada da prática de crime”, nos termos do art. 58.º, n.º 1, al. a), do CPP. Como já existe um estatuto constituído por via decisória da Comissão, parece que nada pode ser feito. Assim não é, todavia. Antes de mais, repare-se que se se admitisse uma total irreversibilidade do estatuto de arguido atribuído por uma CPI, tal poderia traduzir-se na *utilização de um instrumento muito perigoso* nas mãos de uma entidade que nem sequer é judicial, mas sim para-judicial. O MP ou o juiz, dependendo da fase processual, estariam impedidos de recorrer à prova testemunhal quanto a essa pessoa que, desse modo, não se acharia vinculada à obrigação de depor e de o fazer com verdade. Poder-se-ia implodir toda a investigação, em especial nas hipóteses em que aquele meio de prova fosse essencial para a descoberta da verdade. E isto, repita-se, por via da actuação de um órgão *eminentemente político* e que, pela sua conduta, introduziria um obstáculo processual de não pequena monta. Naturalmente que devemos partir da seriedade de todos, mas no Direito, em especial no Penal, essa é uma presunção ilidível e a “condição

humana” mostra-nos os caminhos tortuosos que amiúde são seguidos para um qualquer fim, também político. Donde, a sageza e a prudência aconselham-nos a concluir pelo poder-dever das autoridades judiciárias em revogar a decisão da CPI neste particular.

Como dissemos já, este acto processual não encontra uma expressão imediata na letra da lei, mas a teleologia da constituição de alguém como arguido ou como testemunha autoriza o intérprete a concluir como defendemos acima. De facto, o estatuto de qualquer sujeito ou participante processual é sempre *dinâmico* ao longo do processo penal, podendo alguém transitar *de testemunha para arguido* (e quanto a isto já vimos que o CPP é expresso). A hipótese contrária – *de arguido para testemunha* – resulta do jaez da decisão sobre a constituição em qualquer daqueles papéis: ela assume uma natureza *rebus sic stantibus*. E mais: havendo intervenção no processo de outra autoridade judiciária (e aqui também judicial), o entendimento pode bem ser no sentido de fazer caducar o estatuto de arguido e aplicar o de testemunha. Basta lembrar que, na sequência de um despacho de arquivamento em que a pessoa dada pelo queixoso como agente de um crime nem sequer fora constituída arguida em inquérito (por o MP ter entendido que não havia suspeita fundada da prática de crime: art. 58.º, n.º 1, al. a), do CPP), pelo simples facto de contra si ter sido requerida instrução, assume essa qualidade (art. 57.º, n.º 1, do CPP). Na outra forma de reacção ao arquivamento (art. 278.º do CPP), pode também o superior hierárquico determinar a prolação de despacho de acusação, mas sempre com a constituição do suspeito como arguido, sendo interrogado, sob pena de nulidade sanável do art. 120.º, n.º 2, al. d), conjugado com o art. 58.º do mesmo Código.

3. Segredo de justiça e outras esferas de sigilo. A prova testemunhal. Pelo que já analisámos, conclui-se que o objecto de uma CPI pode ser exactamente o mesmo de um processo-crime, sem que isto ponha em causa princípios estruturantes do Estado de Direito e do próprio Direito Penal e Processual Penal.

Na verdade, se se investigam eventuais crimes de corrupção, prevaricação e abuso de poder, p. ex., praticados por funcionários de um ente público empresarial, estamos em face de actos da Administração que, por isso, cabem no âmbito de aplicação do art. 1.º, n.º

125. À CPI não competem poderes judiciais, o que significa que ela não pode pronunciar-se sobre os factos provados e não provados com a certeza exigível para uma condenação penal e, muito menos, aplicar qualquer pena ou medida de segurança. Disso curam os Tribunais, em obediência ao princípio da legalidade e da judicialidade. O foco de atenção de uma CPI implicará que, como regra, nas hipóteses em que existe também um processo-crime, este se encontre na fase de inquérito, também pela razão linear de estarmos perante uma Comissão que vai “inquirir” meios de prova a fim de atingir conclusões. Estas podem ter relevância criminal e, nesses casos, o art. 242.º do CPP já determinaria a obrigatoriedade de remessa desses elementos ao MP. Se, ao invés, existe apenas *responsabilidade política*, é no seio da discussão político-partidária e das suas consequências que o problema se deve colocar em exclusivo, sob pena de uma *intolerável politização de processos judiciais* ou de uma *judicialização da política*, ambos cancros malignos que fulminam um Estado de Direito.

Mesmo quando a CPI remete o seu relatório final ao MP, o qual deve ser acompanhado das gravações e/ou filmagens dos interrogatórios a arguidos ou da tomada de declarações a testemunhas e de toda a prova documental, é evidente a autonomia valorativa daquele órgão público da Justiça, como será, a jusante, do Tribunal. Do mesmo modo, se a prova obtida pela CPI não for conforme às exigências processuais penais, a mesma é *prova proibida* e que, nos termos gerais do art. 126.º do CPP, não pode ser valorada pelo MP e pelo Tribunal. Não se compreenderia, para além do mais, que certo meio de prova, porque produzido em processo criminal, estivesse sujeito a um maior grau de exigência se comparado com um processo que conduziu a um relatório de uma CPI. Se o efeito a retirar é, do prisma criminal, deduzir uma acusação, uma pronúncia ou proferir uma decisão final, o *standard* probatório tem de ser *exactamente o mesmo*. Assim, a chamada “*circulação da prova*” pode fazer-se se o grau de rigor for o mesmo em sede parlamentar e penal. Não se deve deixar de sublinhar, ademais, que os relatórios de qualquer CPI têm ou, pelo menos, em abstracto, podem ter, uma feição marcadamente

²⁵ Os órgãos superiores da Administração estão obrigados a autorizar os seus trabalhadores a deporem perante uma CPI e aí fornecerem toda a informação requerida, desde que, como é óbvio, se salvguarde a matéria de sigilo – assim, veja-se a *BVerfGE* de 17/6/2009, *cit.*.

política, de conveniência e oportunidade políticas, tudo enunciados vedados ao MP e aos Tribunais. Destarte, mesmo quando existe a comunicação do relatório por suspeitas de crime ou porque os deputados consideram que, no seio da Comissão, lhes foi possível recolher mais indícios ou provas que no processo penal correspondente, a autoridade judiciária deve ter o cuidado acrescido de “peneirar” o conjunto de informação remetida, deixando de lado tudo o que sejam valorações políticas e aproveitando somente o que servir para o preenchimento do tipo legal de crime.

Um dos problemas no relacionamento entre os dois processos consiste no instituto do *segredo de justiça*²⁶. Tenhamos presente que o já citado art. 13.º, n.º 1 atribui às CPI “poderes de investigação das autoridades judiciais”, com a limitação de não estarem “constitucionalmente reservados” a essas mesmas autoridades. Neste particular, a CRP não fornece um parâmetro hermenêutico de fôlego, por se limitar a proclamar que “[a] lei define e assegura a adequada protecção do segredo de justiça” (art. 20.º, n.º 3). Donde, terá de ser no Direito infra-constitucional que se procura uma resposta. Do regime dos artigos 86.º, ss., do CPP, cabe ao juiz de instrução ou ao MP, conforme os casos, decretar o segredo de justiça, sempre com a possibilidade de avaliação pelo último. As razões comumente esgrimidas a favor deste segredo são, por um lado, o próprio interesse da investigação, por se saber que crimes existem que, pela sua natureza, muito dificilmente poderão ser investigados sem que vigore o segredo interno e externo e, por outro lado, para protecção de direitos de sujeitos ou participantes processuais que contendem com bens jurídicos de natureza eminentemente pessoal, como a honra, o bom nome, a reserva da intimidade da vida privada. Ora, se um inquérito criminal está em segredo de justiça (interno e externo), o mais lógico seria que, para além dos sujeitos que têm de tramitar o inquérito, nenhum outro poderia ter acesso aos autos. No entanto, também se dirá que os deputados, sendo-lhes concedido acesso aos autos – como aliás sucede com todos os sujeitos ou intervenientes processuais –, verão impender sobre si a mesma obrigação de não revelar qualquer facto, sob pena da prática do delito p. e p. pelo art. 371.º do CP. Voltando a analisar a parte *in fine* do art. 13.º, n.º 1, a Lei Fundamental não reserva para as

²⁶ *Inter alia*, veja-se o nosso «Segredo de justiça interno, inquérito, arguido e seus direitos de defesa», in: *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 16, 4 (2006), pp. 539-573.

autoridades judiciais o exclusivo de acesso a processos em segredo de justiça e, como visto, a lei ordinária refere-se a essas mesmas autoridades que, por via da *norma de atribuição de competência* do citado art. 13.º, n.º 1, não parece poderem conhecer obstáculos legais no acesso a autos sob sigilo.

O próprio regime jurídico das CPI impõe ainda a perda da qualidade de membro da Comissão ao deputado que viole o “dever de sigilo em relação aos trabalhos” (art. 12.º, n.º 4), havendo uma “investigação sumária” (art. 12.º, n.º 5) que visa determinar quem foi o seu autor, embora este último aspecto esteja sujeito a deliberação por maioria qualificada de dois terços dos seus membros (a declaração de perda de membro da CPI compete ao Presidente da Assembleia da República – art. 12.º, n.º 6). Temos esta parte da norma como injustificada. Figure-se a hipótese de um deputado prestar declarações à comunicação social de modo que a sua identidade esteja inequivocamente afirmada. Não se percebe, do prisma do fim da norma, que tal possa ser considerado como algo que não aconteceu, por não ter sido possível reunir a maioria qualificada exigida. Estamos aqui a referir-nos ao *segredo interno em sentido impróprio* – caracterizamo-lo nós –, dado que, via de regra, o acesso aos autos sob sigilo impede a sua consulta pelos sujeitos processuais e aqui está-se a admitir o contrário quanto a um órgão estranho à relação processual penal. Mantém-se, naturalmente, o *segredo de justiça externo*.

Existem outros titulares de esferas de sigilo que importa analisar. Já vimos que, em relação ao arguido, vale, de forma irrestrita, o *princípio da sua não auto-incriminação*, na vertente de o mesmo não estar sujeito ao dever de declarar em tudo quanto contenda com o objecto da CPI determinado na resolução (artigos 7.º e 8.º). Já quanto a testemunhas, nos termos gerais do art. 132.º, n.º 1, al. d), do CPP, estão elas obrigadas a depor e a fazê-lo com verdade, devendo o presidente da Comissão adverti-las disso mesmo, nos termos e para os efeitos da agravação do crime de falsidade de testemunho do art. 360.º, n.º 3, do CP. Deve ainda questionar-se a testemunha sobre a existência de alguma relação com arguidos, suspeitos ou outras pessoas que, mesmo não abrangidas por estes dois estatutos, se encontrem, directa ou indirectamente, no escopo da CPI. Ora, nessa sequência, pode a testemunha invocar o fundamento legítimo para se recusar a depor, nos termos do art.

134.º do CPP, o qual é inultrapassável (para além do art. 133.º, n.º 1, al. a))²⁷. Do mesmo modo, como aludido, quem é convocado na qualidade de testemunha, deverá ser constituído arguido se, durante o depoimento, revelar factos que importem a sua responsabilidade criminal (art. 59.º, n.º 1, do CPP).

O art. 135.º do mesmo Código pode igualmente ser invocado e, nessas circunstâncias, depois das averiguações necessárias, estando em causa o segredo profissional ou o religioso, o mesmo inciso explicita o incidente a ser deduzido. No entanto, na matéria sob análise, esse comando tem de ser conjugado com o do art. 13.º-A. Assim, ao invés do que acontece quando o segredo é invocado perante autoridade judiciária em sede de 1.ª instância, não é à Relação territorialmente competente que cabe determinar que a testemunha deponha quanto a matérias de segredo²⁸, mas sim “às secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça” (qualquer uma e não ao pleno dessas secções). O incidente é definitivamente decidido por este Tribunal, com esta composição, e tem natureza urgente (n.º 2 do art. 13.º-A). O critério decisório é o mesmo: *ponderação valorativa entre os interesses protegidos pelo sigilo e a boa administração da justiça e a descoberta da verdade*²⁹. Nada impede, como se sabe, que, assim mesmo, a testemunha se recuse a depor, o que a conduzirá a responsabilidade criminal que, nas hipóteses em mérito, se traduzirá no delito de desobediência qualificada resultante do art. 19.º, n.º 1, conjugado com o art. 348.º, n.º 2, do CP, sendo que é o Presidente do Parlamento e não a Comissão ou o seu presidente que comunica o facto à Procuradoria-Geral da República

²⁷ Certamente com a ressalva de, se se vier a apurar que os factos constantes das hipóteses do art. 134.º do CPP são falsos, o agente comete o crime do art. 360.º, n.º 2, do CP.

²⁸ Como foi julgado antes do aditamento do art. 13.º-A pela Lei n.º 29/2019, de 23/4, v. g., no ac. do STJ de 16/10/2014, Proc. n.º 1233/13.5YRLSB.S1 (SOUTO DE MOURA), no ac. do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) de 2/2/2017, Proc. n.º 150/17.4YRLSB-8 (OCTÁVIA VIEGAS). No mesmo sentido, vide o parecer n.º 56/1994, de 9/3/1995 (FERREIRA RAMOS), do CC-PGR, onde se encontra um périplo de Direito Comparado sobre a matéria, e também o parecer n.º 38/1995, de 22/2/1996, do mesmo órgão (LOURENÇO MARTINS). Já no domínio de vigência do art. 13.º-A, cf. o ac. do STJ de 27/5/2021, Proc. n.º 12/21.0YFLSB (EDUARDO LOUREIRO).

²⁹ Aplicando esse critério à pretensão de uma CPI alemã aceder a determinados documentos, conclui a *BVerfGE* de 13/10/2016, 2 BvE 2/15, disponível em https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/10/es20161013_2bve000215.html: “[o] interesse do Governo Federal no sigilo supera o interesse parlamentar na informação, uma vez que as listas de seleção da NSA abrangidas pela decisão de obtenção de provas não estão sujeitas ao seu poder de disposição, devido a acordos ao abrigo do Direito Internacional. A sua avaliação de que uma divulgação não consensual destas listas poderia prejudicar significativamente a capacidade de funcionamento e cooperação dos serviços de informações alemãs é compreensível e tomou em consideração o pedido de apresentação em coordenação com a Comissão de Inquérito através de outros procedimentos tão precisamente quanto poderia ter feito sem revelar segredos”.

(art. 19.º, n.º 2), o que se entende tendo em conta estarmos perante uma relação entre um órgão de soberania e a entidade máxima do MP, consagrada constitucionalmente como a “cabeça” daquele órgão (art. 220.º, n.º 1). Uma nota ainda quanto ao *segredo religioso*. Uma leitura imediatista do art. 135.º, n.ºs 1 e 5, do CPP leva à conclusão de que este é inquebrável, visto estar esteado num direito fundamental de primeira geração (liberdade de consciência, religião e culto do art. 41.º do Diploma Básico³⁰). Tudo indica que o legislador resolveu, *expressis verbis*, a colisão entre esse direito e o da administração da justiça que se retira, de entre outros, do art. 20.º da CRP, no sentido da prevalência deste último. Autores existem³¹, no entanto, que entendem que o sigilo religioso pode ser afastado por via das figuras gerais de justificação da ilicitude ou de exclusão da culpa. Se bem vemos o problema, com a actual redacção, não há possibilidade de o tribunal superior ordenar a quebra do segredo, pois que o contrário ultrapassa o *mögliches Wortsinn* (o sentido possível das palavras da lei) a que alude o art. 9.º, n.º 2, do Código Civil (CC). O que existe é a faculdade de os ministros do culto decidirem, *sponte sua*, revelar factos que lhes foram transmitidos em segredo e aí, por via de uma figura de exclusão da ilicitude (legítima defesa em auxílio de terceiro do art. 32.º do CP, direito de necessidade do art. 34.º ou o exercício do direito de colaborar com a administração da justiça – art. 31.º, n.º 2, al. b), do CP) ou da culpa (estado de necessidade desculpante do art. 35.º do mesmo corpo de leis), não poderão ser criminalmente punidos. Não se trata esta de uma matéria que não possa ter sensível importância prática, desde logo porque o âmbito tão alargado do art. 1.º, n.º 1 (“vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis”) é salvo-conduto para a criação de uma CPI sobre, p. ex., os abusos sexuais de crianças no seio da Igreja Católica ou qualquer outra confissão ou denominação religiosas.

Como foi muito acertadamente decidido pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ)³²,

³⁰ Veja-se hoje, pela sua actualidade e completude, a obra de JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Religião. Laicidade, pluralismo e cooperação nas relações Igreja-Estado*, Coimbra: Almedina, 2024.

³¹ Se bem interpretamos, ANTÓNIO GAMA, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal*, t. II, Coimbra: Almedina, 2019, pp. 153-158.

³² Ac. do STJ de 27/3/2023, Proc. n.º 21/2023, LEONOR FURTADO, disponível em <https://bd.datajuris.pt/#/jurisprudencia>, que seguimos de perto, mas não na totalidade da formulação adoptada: “[p]ara o levantamento do segredo não basta que a obtenção dos suportes das comunicações se apresente como meio abstractamente idóneo para as finalidades do inquérito. É ainda condição que o contributo que resultaria da imposição ao advogado de apresentação dos documentos que materializam as suas comunicações, no âmbito do exercício da actividade profissional coberta pelo segredo, não possa razoavelmente ser obtido de modo menos

o critério a ter em conta na decisão sobre o levantamento ou não do sigilo deve ser aferido *em concreto* e não em abstracto, a partir de uma ordem valorativa pré-estabelecida, averiguando se a entidade que solicita a sua quebra não pode obter a informação de que necessita por outra via que não importe uma limitação tão considerável desse direito fundamental. O princípio da proibição do excesso e o critério a que alude o art. 187.º, n.º 1, do CPP devem ser plenamente observados.

Voltando ao CPP, os seus artigos 124.º a 126.º são aplicáveis a estas formas de organização do Parlamento, na medida em que o seu objecto possa também incidir sobre factos que importem responsabilidade criminal. Nem assim poderia deixar de ser, visto que estas normas adscrevem as autoridades judiciais e, por decorrência, as CPI, a manterem-se dentro do objecto que, aqui, é estabelecido na resolução que a constitui. O art. 125.º, sobre a legalidade da prova, consagra, para além do mais, que os meios probatórios não têm de ser apenas aqueles que resultam do *numerus clausus* dos artigos 128.º, ss., mas também outros sem previsão expressa, desde que não violem o princípio da legalidade e o da proporcionalidade do art. 18.º, n.º 2, da CRP. Pela natureza e pelos poderes previstos no art. 13.º, n.º 1, da Lei n.º 5/93, não se consegue figurar, todavia, outro concreto meio de prova de que as Comissões possam lançar mão, por serem da competência exclusiva de um juiz de instrução, como sucede na geolocalização e na junção aos autos de facturação detalhada ou do registo de movimentos de aparelhos como o *GPS* ou a *Via Verde*. Sabemos que, sobretudo em relação ao primeiro, a jurisprudência não é uniforme, oscilando entre os arestos que admitem o seu uso mesmo que apenas por determinação dos órgãos de polícia criminal (e, *a fortiori*, pelo MP)³³ ou somente quando precedido de despacho de juiz de instrução³⁴. É esta última a nossa posição, pelos motivos

gravoso, isto é, que não haja meios alternativos ao meio escolhido para apurar a verdade ou proporcionar a utilidade legítima daquele meio de obtenção da informação relevante”. Itálicos acrescidos.

³³ É o caso do ac. do Tribunal da Relação de Évora (TRE) de 7/10/2008, Proc. n.º 2005/08-1 (MARTINHO CARDOSO). E deve ser aqui dada nota da complexidade existente neste momento temporal sobre os metadados referentes a comunicações electrónicas para fins de investigação criminal que, na formulação vigente da Lei n.º 32/2008, de 17/7 (conservação de dados gerados ou tratados no contexto de oferta de serviços de comunicações electrónicas), viram alguns dos seus preceitos julgados inconstitucionais com força obrigatória geral pelo ac. do TC n.º 268/2022, de 9/4, Proc. n.º 828/2019, AFONSO PATRÃO.

³⁴ Veja-se o ac. do TRL de 8/11/2022, Proc. n.º 4/22.2AALSB-B.L1-5 (MAFALDA SEQUINHO DOS SANTOS), bem como o ac. do Tribunal da Relação do Porto (TRP) de 21/3/2013, Proc. n.º 246/12.9TAOAZ-A.P1 (JOAQUIM GOMES), disponível em <https://jurisprudencia.pt/acordao/11650/>.

exarados nos acórdãos citados em nota e, hoje, pelo importante acórdão do Tribunal Constitucional que se pronunciou nesse mesmo sentido³⁵. Já o art. 127.º do CPP não tem cabimento no âmbito de uma actuação de uma Comissão Parlamentar, na medida em que o seu juízo é *político* e não técnico-jurídico, sendo a maioria que se forma ou não no seu seio, devido a critérios que escapam em absoluto às valorações judiciais, as linhas rectoras de uma sua decisão.

Quanto à *prova testemunhal*, todas as suas normas (artigos 128.º a 139.º, do CPP) logram aqui aplicação, sendo que da pouca jurisprudência existente sobre as CPI, uma boa parte dela é atinente à invocação de esferas de segredo por jornalistas, advogados³⁶, médicos, administração tributária³⁷, banqueiros³⁸, devendo a sua ultrapassagem fazer-se, quando fundada, nos termos do art. 135.º (ou do art. 136.º, que remete para ele) e do critério que daí se retira: o da *ponderação de interesses com preterição daquele que seja constitucionalmente menos relevante* e que deva ser limitado para permitir sobrelevar o mais importante, mantendo-se o nódulo central de cada um deles³⁹. Como já foi

³⁵ Ac. n.º 506/24, de 28/6, Proc. n.º 440/2024, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20240506.html>: “julgar inconstitucional a norma contida no artigo 125.º do Código de Processo Penal, quando interpretada no sentido de que a junção a um processo penal de dados recolhidos por um *GPS* instalado em veículo pelo respetivo proprietário, entregues por este a pedido da Polícia Judiciária para fins de investigação criminal, não carece de validação por um juiz, por violação do disposto nos artigos 26.º, n.º 1, e 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa”.

³⁶ Entre outros, o ac. do STJ de 27/4/2023, Proc. n.º 21/2023, LEONOR FURTADO, disponível em <https://bd.datajuris.pt/#/jurisprudencia>.

³⁷ Ac. do TRL de 2/2/2017, Proc. n.º 150/17.4YRLSB-8 (OCTÁVIA VIEGAS), baseando a sua decisão no art. 64.º da Lei Geral Tributária, o qual impõe segredo à administração tributária em relação a matérias aí definidas. Tratava-se de um pedido de uma CPI que avaliava a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e a sua Gestão e que necessitava que prevalecesse o dever de cooperação do Ministério das Finanças, o que foi reconhecido, atendendo ao “manifesto interesse público” do seu conhecimento (veja-se o art. 13.º, n.º 2, da Lei n.º 5/93). No mesmo sentido, do mesmo Tribunal, cf. o ac. de 17/1/2017, Proc. n.º 1925/2016, GRAÇA AMARAL, disponível em <https://bd.datajuris.pt/#/jurisprudencia>.

³⁸ Quanto ao dever de sigilo imposto ao Banco de Portugal (pelo art. 80.º do RGICSF – Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31/12), relativamente a um relatório que uma CPI considerava essencial à prossecução dos seus trabalhos, veja-se o ac. do STJ de 27/5/2021, Proc. n.º 12/21.0YFLSB (EDUARDO LOUREIRO).

³⁹ Assim concluiu o parecer do CC-PGR n.º 38/1995, de 22/2/1996 (LOURENÇO MARTINS), relativamente ao segredo profissional dos jornalistas, nomeadamente a manutenção do sigilo quanto às fontes de informação. Com toda a correcção, ademais, escreveu-se que “[o] conceito de fonte de informação abrange não apenas as pessoas, como autores de declarações, opiniões e juízos, transmitidos ao jornalista, mas também os documentos e arquivos jornalísticos, em suporte escrito, de som e de imagem”, hoje previsto no art. 11.º do Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13/1, inciso em que se estabelecem particularidades quanto ao procedimento concreto para a efectivação de buscas (com relevo, ainda, o art. 6.º, als. *b*) e *c*) e o art. 8.º). Não se tratando de “fontes de informação”, existe um dever de colaboração dos jornalistas, o que abrange a entrega de “gravações em bruto”, como foi sustentado naquele parecer. Mais recentemente, o ac. do STJ de 16/10/2014, Proc. n.º 1233/13.5YRLSB.S1 (SOUTO DE MOURA) sustentou, com toda a propriedade, que a legitimidade ou não da invocação do sigilo profissional

decidido⁴⁰, as CPI podem “requerer inspecções, perícias, prova documental e testemunhal, com *limites*, nomeadamente os que decorrem do *dever de respeito pelos direitos fundamentais* dos cidadãos (artigos 18.º, 26.º e 34.º, da CRP) e os que só podem ser *praticados mediante prévia autorização dos tribunais*, porquanto a utilização de medidas de investigação que se reconduzam a uma limitação de direitos fundamentais dos cidadãos apenas pode ser decidida pelos tribunais, órgão de soberania com competência para administrar a justiça em nome do Povo (art. 202.º, n.º 1, da CRP) e assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (art. 202.º, n.º 2, da CRP)”. Serão sempre, em nosso juízo, esses dois apontados critérios que nos permitirão responder a que meios de prova e da sua obtenção pode uma CPI lançar mão directamente ou se o terá de fazer por via de um juiz de instrução.

O art. 16.º tem por epígrafe “convocação de pessoas e contratação de peritos”. A prova testemunhal tem um âmbito em geral irrestrito, como sucede com o CPP (art. 131.º), ou seja, qualquer cidadão pode ser convocado a depor. É evidente que essa convocação terá de corresponder a um juízo prognóstico, ou seja, a CPI deve ter informações de que aquele cidadão tem conhecimento directo dos “factos relativos ao inquérito” parlamentar. Assim não sendo, tratar-se-ia de um acto processual inútil, vedado por lei (art. 130.º do Código de Processo Civil (CPC), *ex vi* do art. 4.º do CPP). Indicamos que a Comissão deve ter informações nesse sentido ou concluir da dinâmica dos factos em apreciação que aquele indivíduo, pela própria natureza dessa dinâmica, não pode ter deixado de conhecer os ditos factos. Em ambas as hipóteses, como sempre sucede também no regime do CPP, a realidade pode demonstrar o oposto. Existe um privilégio a favor do actual ou de anteriores Chefes de Estado no art. 16.º, n.º 2: podem validamente escusar-se a depor e, se o aceitarem, é-lhes outorgada a faculdade de o fazerem por escrito em relação às perguntas pactuadas na CPI. Esse privilégio só existe, contudo, relativamente a “factos de que tiveram conhecimento durante o exercício das suas funções e por causa delas”, *i. e.*, têm de se circunscrever a actos ou omissões atinentes à sua esfera de competência.

compete à autoridade em face da qual o mesmo foi invocado – que no caso dos autos era uma CPI – e que o tribunal que decidirá do incidente do art. 135.º do CPP (hoje, as secções criminais do STJ – art. 13.º-A, n.º 1, da Lei n.º 5/93) tratará a aplicação do já aludido critério da ponderação de interesses.

⁴⁰ Ac. do TRL de 2/2/2017, já citado. Nossos itálicos.

Ilustrando o que vem de dizer-se, utilizemos um exemplo contemporâneo ao momento em que se escreve, já atrás descrito nos seus traços básicos como o “caso das gémeas”. Poder-se-á dizer que aqui nem sequer pode a CPI convocar o Chefe de Estado por se tratar de matéria que exorbita a sua esfera de competência própria e relativa a outros órgão (artigos 133.º e 134.º, da CRP)? Mais uma vez, a resposta terá de ser *negativa*, pois aquilo que fica fora do âmbito de protecção da norma é somente o conjunto de factos que dizem respeito à vida privada do Presidente da República, ou seja, como mera pessoa desligada do seu mandato enquanto figura máxima do Estado. Se quisermos, utilizando uma expressão que remonta a DUGUIT, o que fica de fora da possibilidade de convocar o Chefe de Estado é o seu “estatuto negativo”, abrangendo-se o “estatuto positivo”. Assim, assistirá legitimidade à CPI em convocá-lo, sendo que o Presidente pode recusar-se validamente a depor ou fazê-lo por escrito, como resulta claro do citado art. 16.º, n.º 2. Aliás, a matéria não se acha regulada no CPP, pelo que, por força do seu art. 4.º, o CPC é legislação subsidiária, desde que harmonizada ou harmonizável com os princípios do processo penal, como é o caso. E logo no art. 504.º do CPC se estabelece como um tribunal (ou o MP) procederá à convocação do Chefe de Estado (n.º 1) – aliás, todas as incidências do art. 504.º são aqui aplicáveis –, o que nas CPI não se aplica, visto que o já citado n.º 6 do art. 16.º aponta para as normas do CPP sobre a matéria. De grande importância reveste-se o n.º 2 do art. 504.º do CPC, porquanto estatui que e o Presidente da República pode declarar “que não tem conhecimento dos factos sobre que foi pedido o seu depoimento”, circunstância em que este não tem lugar. Conjugando o art. 16.º da Lei n.º 5/93 com o seu art. 13.º, n.º 1 e depois o art. 4.º do CPP que remete para o CPC, o Presidente da República pode: *i*) recusar-se a depor (sem possibilidade de recurso: art. 503.º, n.º 4); *ii*) recusar o seu depoimento com a justificação genérica de que nada sabe sobre as perguntas remetidas pela Comissão; *iii*) prestar depoimento em pessoa perante sessão da Comissão; ou *iv*) prevalecer-se da faculdade de depor por escrito. E se o Presidente responder a algumas perguntas e não a todas? Se o faz justificando que nada sabe sobre esses factos específicos, trata-se de uma faculdade ao dispor de qualquer testemunha; se o faz sem qualquer fundamentação, não pode deixar de aplicar-se o art. 19.º, n.º 1 (porque o art. 17.º não tem aqui lugar), o que, na prática, é uma hipótese muito remota. A concreta actuação

do Chefe de Estado, mais do que responder a exigências legais, é decidida por critérios de *oportunidade política*.

Quanto aos “agentes diplomáticos estrangeiros que concedam idêntica regalia aos representantes de Portugal” (art. 503.º, n.º 1, al. *b*), do CPC), observa-se o prescrito no art. 505.º, n.º 1. Se o pedido de inquirição como testemunha recair sobre os membros do Conselho de Estado, os membros dos órgãos de soberania, com exclusão dos tribunais, e dos órgãos equivalentes das Regiões Autónomas, os juízes dos tribunais superiores, o Provedor de Justiça; o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República, os membros do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Conselho Superior do Ministério Público, os oficiais gerais das Forças Armadas, os altos dignitários de confissões religiosas ou o bastonário da Ordem dos Advogados e o bastonário da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (art. 503.º, n.º 2, do CPC), é-lhes “dado conhecimento pelo tribunal do oferecimento, bem como dos factos sobre que deve recair o seu depoimento” (n.º 2 do art. 505.º), já não dispondo da faculdade de se recusarem a depor, mas podendo fazê-lo por escrito (n.ºs 3 a 5 do mesmo inciso).

Em consonância com o previsto no CPC e que se aplica ao CPP, quanto ao Presidente da Assembleia da República (actual ou pretéritos) e ao Primeiro-Ministro (em exercício ou anteriores), o art. 16.º, n.º 3 não reconhece a faculdade de não deporem, pelo que, se o fizerem, incorrem na prática de um crime de desobediência, por força do art. 19.º e salvo o previsto no art. 17.º A única prerrogativa que lhes cabe é a de deporem por escrito (art. 16.º, n.º 3). Nesta última norma da Lei n.º 5/93 estabelece-se o prazo de 10 dias, contados da data da notificação do officio da CPI do qual constam os factos sobre os quais aquelas entidades devem pronunciar-se, sob compromisso de honra. Apesar de tal não estar expressamente previsto, ter-se-á de concluir que o mesmo prazo é aplicável às hipóteses do n.º 2 do art. 16.º Como se conta o prazo? Uma primeira resposta apontaria para os artigos 87.º e 88.º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), à falta de norma expressa sobre a matéria na Lei n.º 5/93. No entanto, o regime em estudo não se enquadra no âmbito de aplicação deste Código, visto que a CPI não é o resultado de uma função administrativa do Parlamento, mas sim de *controlo e fiscalização*. Donde, o prazo

computa-se nos termos gerais do CPP, tanto mais quanto a concessão de natureza de autoridade judicial a estas Comissões (art. 13.º, n.º 1) importa essa mesma solução. A forma de convocação deverá ser a via postal registada. Assim, o dia em que a testemunha se considera notificada não entra no cômputo do prazo (art. 279.º, al. b), do CC), sendo o prazo de 10 dias contado de forma contínua, sem suspensão aos fins-de-semana e aos feriados e quando o termo do prazo recair sobre algum destes dias transfere-se para o dia útil seguinte. Em lado algum da Lei n.º 5/93 se prevê que todo o processo perante uma CPI seja *urgente*. A única hipótese em que tal é referido consiste nos casos do *incidente de quebra de segredo* junto do Supremo (art. 13.º-A, n.º 2). Assim, parece claro que o legislador não tomou posição definida sobre o problema. Não o tendo feito, de novo considerando o art. 13.º, n.º 1, todos os prazos previstos no diploma (*vide* o art. 11.º quanto à duração da Comissão) deverão ser computados nos termos do CPP e, nesta matéria específica, no art. 103.º, n.º 2, que prevê os casos em que os prazos correm em férias judiciais. Destaque-se que o art. 9.º, n.º 1, da Lei n.º 5/93 prevê a possibilidade de os actos de inquérito da Comissão decorrerem em férias (que aqui abrangem o momento que medeia o fim de uma legislatura e o início de outra, bem como os prazos previstos no art. 28.º da LOSJ – Lei da Organização do Sistema Judiciário: Lei n.º 62/2013, de 26/8)⁴¹. Aliás, esta faculdade encontra-se em harmonia com o art. 103.º, n.º 2, al. c), do CPP. Destarte, se, p. ex., existem arguidos privados de liberdade por lhes ter sido aplicada qualquer das duas medidas de coacção que têm esse efeito (obrigação de permanência na habitação e prisão preventiva – artigos 201.º e 202.º, do CPP, respectivamente), todos os prazos previstos na Lei n.º 5/93 contam-se como se de um processo urgente se tratasse.

4. Prova por declarações do arguido, do assistente e das partes civis. Acreação. Prova por reconhecimento. Da reconstituição do facto. Da prova pericial. Da prova documental. No que tange à *prova por declarações do arguido*, já se disse o essencial, ou seja, quando alguém que está investido nessa qualidade é chamado a

⁴¹ Outro exemplo de concessão da maior celeridade processual possível nos trabalhos de uma CPI retira-se do art. 67.º, n.º 1, do Regimento, segundo o qual, por autorização excepcional do Presidente da Assembleia da República ou por necessidade própria da Comissão, a actividade desta última pode ocorrer ao mesmo tempo que o Plenário está reunido.

uma CPI, desde que as questões colocadas contendam, directa ou indirectamente, com o objecto do processo criminal, não pode o arguido ser obrigado a responder, fazendo-o ou não como entender. Nas hipóteses em que seja evidente que as perguntas da Comissão em nada contendem com o objecto do processo penal, mas têm que ver com o objecto estipulado na resolução que cria a CPI, aquele sujeito deixa de ser arguido para passar a ser uma testemunha que, nessa qualidade, terá de responder com verdade, sob pena da prática de um crime, cabendo à própria Comissão denunciá-lo à PGR. Não obstante, se não for inequívoco que as questões colocadas contendem com o objecto processual, deve, para se dar cumprimento ao art. 32.º, n.º 1, da CRP e ao art. 61.º do CPP, favorecer uma interpretação que vá no sentido de que o agente não tinha de responder a tais perguntas. Nas hipóteses de dúvida quanto a saber se a questão contende ou não com o objecto da Comissão, de novo deve defender-se que o sujeito é testemunha e, não respondendo ou mentindo, haverá lugar a responsabilidade criminal. Sabemos que estas fronteiras são muito ténues, em especial visto que, não raras vezes, as perguntas dos deputados podem ser capciosas, induzindo a uma resposta, o que é vedado pelo art. 138.º, n.º 2, do CPP, norma que, como visto, também se aplica às CPI. Cabe ao presidente da Comissão actuar no sentido de as impedir. Não o fazendo, pode o convocado recusar-se legitimamente a responder.

O *assistente e as partes civis*, para o efeito do que estamos a estudar, são testemunhas que podem ser convocadas e às quais se aplica o regime do art. 145.º do CPP, dado que estamos perante um órgão com competências judiciais. Naturalmente que o art. 140.º é aplicável às CPI, ao invés dos artigos 141.º a 144.º, todos do CPP.

Porquanto não se acha subtraído à competência destas Comissões, visto não ser matéria de reserva de juiz dos artigos 268.º e 269.º, do CPP, nada impede que elas promovam a *prova por acareação*, desde que sejam respeitados os direitos do arguido e desde que as declarações já prestadas tenham sido contrárias e se possa formular o juízo prognóstico favorável quanto à sua utilidade (art. 146.º, n.º 1, 2.ª parte). Naturalmente que estes aspectos são sujeitos a votação maioritária no seio da Comissão.

No tocante à *prova por reconhecimento* (artigos 147.º a 149.º, do CPP), uma vez mais não se encontra a mesma reservada a órgãos jurisdicionais, podendo ser levada a cabo

pelos órgãos de polícia criminal, no âmbito da delegação do art. 270.º do CPP, e naturalmente pelo MP. Tendo em conta a própria natureza deste meio de prova, não é comum que as CPI sintam a necessidade de recorrer à prova por reconhecimento de pessoas ou de objectos, embora nenhum obstáculo se levante ao seu recurso pelas Comissões. Importante é cumprir todos os seus pressupostos, sob pena da existência de uma nulidade de prova, prevista no n.º 7 do art. 147.º, no n.º 3 do art. 148.º e no n.º 3 do art. 149.º, todos do CPP.

Quanto à *prova por reconstituição do facto* (art. 150.º), dir-se-á algo de similar quanto à prova por reconhecimento, de novo porque os artigos 268.º e 269.º, do CPP não reservam essa competência para o juiz de instrução, não se tratando inclusivamente de actos reservados ao MP (art. 270.º, n.º 2). Pode ser útil a uma CPI realizar uma inspecção ao local de ocorrência dos factos que constituem o seu objecto, sendo de salientar o dever de cooperação de todas as demais entidades públicas e privadas – art. 18.º, n.º 1, da CRP. Apesar de o art. 13.º, n.º 2, da Lei n.º 5/93 apenas se referir *expressis verbis* a entes públicos, a importância da função constitucional das CPI e a necessidade de a estas se reconhecerem todas as faculdades para levarem a cabo as suas competências impõem a exigência de colaboração de particulares, dentro dos limites em que os seus direitos fundamentais não sejam lesados – nomeadamente aquele a que se refere o art. 62.º, n.º 1, da CRP – ou, se o forem, se conclua que não está em causa o respectivo núcleo essencial – art. 18.º, n.º 2, da CRP. Aliás, o n.º 3 do art. 3.º vai nesse mesmo sentido. Lembramo-nos, em especial, das sucessivas Comissões ao apelidado “caso Camarate”, em que o conhecimento das específicas condições do local de onde se despenhou a aeronave, entre outras, foram importantes para o fim daquele órgão da Assembleia da República.

Em relação à *prova pericial*, o art. 16.º, n.º 8 alude à faculdade de as CPI “contratar[em] *especialistas* para as coadjuvar nos seus trabalhos, mediante autorização prévia do Presidente da Assembleia da República”. Este inciso não se refere propriamente à intervenção de sujeitos com específicos conhecimentos científicos, técnicos ou artísticos (art. 151.º do CPP) e que, na medida em que o órgão requerente da sua intervenção não dispõe desses mesmos conhecimentos, importará uma exclusão do princípio geral de livre apreciação da prova do art. 127.º do CPP e a sua substituição do que se encontra nos

relatórios dos peritos como factos dados por provados (art. 163.º do CPP). Assim, o que se retira do aludido artigo é a faculdade de as Comissões recorrerem a técnicos com conhecimentos que os deputados não possuem (jurídicos, médicos, artísticos, bancários, económicos, etc.) para os auxiliarem na compreensão dos factos em análise. Esses técnicos podem estar presentes nas sessões da CPI, ocorram elas na sede do Parlamento ou fora dela (no caso de inspecções judiciais). Como vem sendo dito pela jurisprudência⁴², o conceito de *assessor técnico* não se confunde com o de *consultor técnico*, sendo que este último assiste à realização da perícia, propondo certas diligências e formulando objecções ou observações (art. 155.º do CPP). Trata-se de uma espécie de “olhos e ouvidos” do sujeito processual que os nomeia, desempenhando uma função que tem implicações externas, ao passo que os assessores apenas conduzem a implicações internas, do órgão ou sujeito que ajudam.

Usando de novo os critérios em que assentamos, nada impede que uma CPI solicite a efectivação de uma perícia nos termos dos artigos 151.º, ss., do CPP, visto que, como regra, não estamos em face de diligências que devam ser ordenadas ou autorizadas por um juiz de instrução. A única excepção é a constante do art. 269.º, n.º 1, al. a), o qual

⁴² Com muito interesse, *vide* o ac. do Tribunal da Relação de Coimbra (TRC) de 28/11/2018, Proc. n.º 1864/17.4T8LRA-A.C1, MARIA TERESA ALBUQUERQUE: “1 – Se a figura de consultor técnico e a de assessor se equivalassem a terminologia utilizada no CPP (art. 155.º) e no CPC (art. 480.º, n.º 3) seria, decerto, a mesma, e não ali a de «consultor técnico», e aqui a de «assessor técnico». 2 – Quer o consultor quer o assessor técnico devem assistir ao acto inspectivo, mas enquanto o consultor tem poderes para intervir nesse acto, relacionando-se no mesmo com os peritos, os advogados e até com o juiz, podendo sugerir a realização de diligências e formular observações e objecções, que ficam a constar do auto, o assessor, presenciando o acto, não intervém nele e relaciona-se apenas com a parte e o seu advogado. A assistência de um e outro ao acto inspectivo é diferente – ali é activa, aqui é passiva. 3 – As funções do assessor técnico – que será um médico da especialidade requerida pelo exame – implicam que o mesmo funcione junto da parte que o nomeou como se de um “intérprete” se tratasse relativamente ao conteúdo do acto inspectivo: a sua intervenção destina-se a traduzir e transmitir ao advogado da parte o conteúdo do acto, com a precisão de quem domina a especialidade em causa e em termos que sejam acessíveis para este, de modo a que possa exercer eficazmente o contraditório através das reclamações que entenda fazer ao relatório pericial. 4 – Por isso, quando a Lei n.º 45/2004, de 19/8 – que tem por objecto o estabelecimento do regime jurídico da realização das perícias médico-legais e forenses – no seu art. 3.º, n.º 1, exclui (e apenas no referente às perícias médico-legais solicitadas por autoridade judiciária ou judicial que sejam efectuadas nas delegações do Instituto ou nos gabinetes médico-legais), a possibilidade da parte se socorrer de consultor técnico (por ser a este que o art. 155.º CPP respeita), não está a excluir a possibilidade da parte se socorrer de assessor técnico nesses exames, mesmo que realizados no âmbito penal, e muito menos quando realizados no âmbito civil, matéria em que resulta expressamente permitido às partes que se possam fazer assistir por assessor técnico, salvo se a perícia for susceptível de ofender o pudor ou implicar quebra de qualquer sigilo que o tribunal entenda merecer protecção (art 480.º, n.º 3, do CPC). 5 – O direito da parte se poder socorrer de assessor técnico nos exames médico legais constitui manifestação do direito ao contraditório, na vertente a que se lhe refere o n.º 3 do art. 3.º do CPC – o da parte, devidamente esclarecida quanto aos aspectos técnicos do concreto exame médico-legal, poder influenciar o resultado do processo pela sindicância que venha a fazer ao relatório pericial”.

remete para o art. 154.º, n.º 3, ambos do CPP. Tratando-se de perícia sobre “características físicas ou psíquicas de pessoa que não haja prestado consentimento”, o juiz vai sopesar o interesse para a investigação e, em consequência, para a descoberta da verdade, com o “direito à integridade pessoal e à reserva da intimidade do visado”. Assim, o regime da prova pericial previsto no CPP é aplicável às Comissões, sendo necessário fazer algumas adaptações. Uma delas consiste no facto de não ser possível a qualquer interveniente requerer junto da CPI que lance mão deste meio de prova (art. 154.º, n.º 1, do CPP), uma vez que ela exerce *poderes de investigação próprios* e em que não é de acautelar qualquer interesse de contraditório, visto que é a própria Comissão – e só – que cria as bases para as suas conclusões vertidas no relatório final. Outra adaptação contende com as notificações que o regime geral da prova pericial prevê, uma vez que apenas é obrigatório que a tal se proceda junto da pessoa objecto da perícia, ao invés do art. 154.º, n.ºs 4 e 5, do CPP. Por fim, já se viu que um “consultor técnico” é diferente do “especialista” contratado para coadjuvar a Comissão. Visto que na CPI se trata de averiguar a verdade dos factos objecto da resolução que a cria, sem necessidade da assistência de qualquer consultor indicado por algumas das pessoas convocadas para colaborarem com a Comissão, temos o art. 155.º do CP inaplicável às hipóteses em que ela delibera recorrer à prova pericial.

Quanto à *prova documental*, a experiência mostra que é o meio de prova por excelência de que as CPI se socorrem, tanto mais quanto, em geral, respondem ao seu objecto, considerados os artigos 1.º e 8.º⁴³ Elas gozam de uma ampla faculdade de acesso a todos quantos estejam em posse de entes públicos e privados, os quais devem com ela colaborar, sob pena da prática do crime de desobediência qualificada do já referido art. 19.º, n.º 1 (e do art. 348.º, n.º 2, do CP). Isso mesmo resulta como princípio geral do art. 13.º, n.º 3, onde se alude a “informações e documentos”, sendo que tal dever de prestação “tem prioridade sobre quaisquer outros serviços e deve ser satisfeito no prazo de 10 dias”. Ainda nos termos do art. 13.º, n.º 7, as entidades públicas ou privadas só podem recusar a prestação de informações e documentos quando o CPP o autorize, ou seja, sempre que esses factos estejam sujeitos a qualquer esfera de sigilo ou sempre que a sua obtenção

⁴³ O TC Federal alemão vem apontando que o dever de colaboração com uma CPI, no domínio da entrega de documentação, é muitas vezes superior a outros interesses em jogo (*BVerfGE*, de 15/5/1984, *cit.*).

possa conduzir a uma proibição de prova que tem como sede (mas não a única norma) o art. 126.º do mesmo diploma. Assim, em conformidade com o art. 182.º do CPP, as pessoas a quem seja solicitada a apresentação de documentos e entendam que a mesma está coberta por sigilo profissional, religioso ou de Estado (n.º 1), podem recusar a resposta favorável ao solicitado pela Comissão. Nestas hipóteses, ela suscita o incidente de quebra do segredo nos termos dos artigos 135.º e 136.º, do CPP, a dirimir pelas secções do STJ (art. 13.º-A, n.º 1). Se suscitado o segredo de Estado para não remeter à CPI os documentos e informações requeridas, aplica-se o art. 137.º do CPP que, no seu n.º 3, remete para legislação específica. Estamos (excluindo o segredo de Estado) perante matérias em que este órgão da Assembleia da República não pode, por si só, obrigar terceiros a um *facere*, devendo tal suceder através de um juiz de instrução (art. 269.º, n.º 1, al. *f*), do CPP), cuja função pode ser exercida, em primeira instância, como aqui, pelo mais Alto Tribunal da hierarquia dos Tribunais judiciais.

Mesmo quanto a documentos classificadas como “confidenciais ou sigilosos”, o art. 13.º-B, n.º 1 garante o acesso pelos deputados, fazendo impender sobre eles todas as cautelas para que os mesmos não caiam em “domínio público”. A Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6/8, atinente ao regime de segredo de Estado, estabelece quem tem legitimidade e qual o processo a seguir para que os documentos possam ser abrangidos por esse segredo (art. 3.º), exigindo fundamentação adequada (art. 4.º) e obrigando todos quantos deles têm conhecimento ao dever de sigilo do art. 10.º Nos termos do art. 11.º da Lei Orgânica n.º 2/2014, quem tiver conhecimento de qualquer facto constante de documentos classificados deve escusar-se a depor como testemunha, mesmo perante uma CPI (art. 11.º, n.º 1), o que está em linha com o prevenido no art. 137.º do CPP. Se a Comissão entender que o segredo não se justifica, o n.º 2 do art. 11.º (cf. o n.º 3 do art. 137.º do CPP) importa uma derrogação ao art. 13.º-A da Lei n.º 5/93, porquanto o incidente de quebra do sigilo é apreciado pela “entidade detentora do segredo”, a qual decide se o mesmo se deve manter ou não. O art. 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2014 reconhece que pode existir uma colisão entre o direito de defesa do arguido (art. 32.º, n.º 1, da CRP) e o dever de manter o segredo de Estado. Nestas hipóteses, a decisão de permitir que o arguido seja interrogado, querendo, sobre essas matérias, cabe à “autoridade judicial”.

Duas dúvidas emergem deste enunciado. A primeira formula-se assim: em fase de inquérito, entende-se que o MP é o órgão competente para analisar e decidir sobre esta matéria? A nossa resposta só pode ser *negativa*. De facto, *hic et nunc*, o elemento literal que se traduz na utilização do vocábulo “judicial” e não “judiciária” tem relevo, no sentido em que o legislador se refere a uma autoridade que desempenha funções judiciais, ou seja, de apreciação e valoração de provas que desembocam numa decisão. Assim, nos termos do art. 269.º, n.º 1, al. f), do CPP, esta é uma matéria reservada em exclusivo ao juiz de instrução criminal, tanto mais que ele é o juiz das liberdades e das garantias constitucionais. Na verdade, como se aludiu, uma CPI não é uma autoridade judicial, mas sim uma *forma de composição do órgão de soberania “Assembleia da República”*, ao qual não cabem funções de julgamento, visto que o art. 202.º da CRP reservou tal papel para os Tribunais, que é o seu titular monopolista. A segunda dúvida encontra-se intimamente relacionada com a primeira: firmado que será um juiz a decidir da colisão prevista no art. 12.º do Regime do Segredo de Estado, no caso específico de uma CPI, deverá pronunciar-se um juiz de instrução de um tribunal de 1.ª instância ou as “secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça” (art. 13.º-A, n.º 1, da Lei n.º 5/93)? Cremos que a resposta deve ser no sentido desta última concreta *composição do STJ*. Por um lado, este último inciso refere-se a “incidente para a quebra de segredo” sem distinguir hipóteses como a do art. 135.º do CPP ou do segredo de Estado, donde, *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Por outro lado, uma leitura teleológica aponta no mesmo sentido: se para a quebra de sigilo que menos contende com os interesses do Estado e, por isso, de todos os cidadãos, se exige a intervenção do Supremo, seria desprovido de lógica (art. 9.º, n.º 3, do CC) que, aqui, perante matéria mais grave, se exigisse menos. E ainda por cima sempre se terá de considerar que a Lei n.º 5/93 é diploma especial em relação ao CPP, pelo que a primeira afasta a aplicação do segundo.

É importante sublinhar a conclusão de um recente ac. do Supremo Tribunal Administrativo (STA)⁴⁴: “porque as comissões parlamentares de inquérito, quando actuam no exercício da função parlamentar de fiscalização e controlo da actividade

⁴⁴ Ac. de 10/3/2022, Proc. n.º 2063/2021, FONSECA DA PAZ, disponível em <https://bd.datajuris.pt/#/jurisprudencia>. Itálicos acrescentados.

governativa, levam a cabo uma actividade de fiscalização política, os *documentos por elas recolhidos não relevam da actividade administrativa, não sendo, conseqüentemente, documentos administrativos* com o acesso garantido pelo art. 268.º, n.ºs 1 e 2, da CRP, concretizado no plano substantivo pelo CPA e pela Lei n.º 26/2016⁴⁵ e, no plano processual, pela intimação prevista nos artigos 104.º, ss., do CPTA”.

Usemos, de seguida e uma vez mais, o critério resultante do art. 13.º, n.º 1, ou seja, as CPI têm competência para requerer ou ordenar aquilo que se não ache na esfera de competência monopolista de um juiz (de instrução). Assim, visto os artigos 268.º e 269.º, ambos do CPP não reservarem o regime da prova documental para qualquer decisão judicial, são aplicáveis aqui os artigos 164.º a 170.º, do CPP, com as necessárias adaptações. Sublinhe-se que o n.º 2 do art. 164.º logra aplicação, já que não é apenas a Comissão que pode ordenar a junção de documentos, mas qualquer outra pessoa pode requerê-lo, desde que seja afectada pelo objecto da resolução que cria a CPI e que já tenha sido ou venha a ser convocada para declarar e, bem assim, não o sendo, entenda que os factos em discussão podem afectar as suas *posições jurídico-subjectivas* (honra, bom nome, reputação, intimidade da vida privada). O art. 165.º, n.º 1, do CPP deve ser interpretado no sentido em que a junção de documentos pode acontecer até à finalização dos trabalhos da Comissão (artigos 20.º e 21.º, da Lei n.º 5/93). Se o documento afectar terceiros, deve observar-se o princípio do contraditório dos n.ºs 2 e 3 do art. 165.º do CPP. Nada de específico a assinalar sobre o art. 166.º; quanto ao art. 167.º, como se sabe, estabelece ele o *princípio da continuidade da ilicitude penal e processual penal*, sendo essencial conjugar normas como a do art. 199.º do CP com dispositivos como os artigos 79.º e 80.º, do CC⁴⁶. Os artigos 168.º a 170.º, do CPP são aplicáveis às CPI, com as necessárias adaptações, no sentido de onde se lê “tribunal” deve ler-se “Comissão”.

Em estudo do *Bundestag*, em relação ao § 18, 1, da PUAG⁴⁷, por *provas materiais*

⁴⁵ De 22/8 (aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos).

⁴⁶ De modo aprofundado, ANTÓNIO BRITO NEVES, *Prova por privados. Da admissibilidade em Processo Penal de meios de prova obtidos por particulares*, Coimbra: Almedina, 2024.

⁴⁷ *Anspruch eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf Vorlage von Beweismitteln nach § 18 PUAG. Untertitel: Rechtsgrundlage, Verfahren und Umfang*, s/d, disponível em <https://www.bundestag.de/resource/blob/938990/d969e94d4c87a996b365a8014d7e370d/WD-3-019-23-pdf.pdf>.

entendem-se os “documentos e outras manifestações do pensamento incorporadas, sendo os objectos de inspecção igualmente elementos de prova material” aos quais se aplica o § 19, tudo isto sem dependência do respectivo suporte. Também se observa que “uma comissão parlamentar de inquérito não dispõe de poderes especiais para recolher provas enquanto órgão permanente de auto-informação universal do Parlamento, mas apenas para efeitos de esclarecimento dos factos definidos na decisão de constituição da Comissão”. Mais ainda: “a decisão de criar a Comissão limita o âmbito de investigação e, por conseguinte, também a obrigação de fornecer provas, o que significa que o executivo não é obrigado a fornecer provas fora do mandato específico de investigação”. Como limites à obrigação de apresentar prova documental, tem-se defendido na Alemanha a “área central da responsabilidade executiva do Governo”, a qual tem sido densificada jurisprudencialmente como todo o processo de tomada de decisão deste órgão de soberania e que, como regra, está sujeito a segredo que impede as CPI de acederem a tais documentos, tanto mais que em várias formações governamentais, especialmente ligadas à segurança interna e externa alemãs, nem sequer existem actas ou outras formas de registo, tratando-se de fora de troca de conhecimentos e de opiniões essenciais à segurança do Estado, uma das suas funções mais relevantes. Essas conversações podem ainda dizer respeito a contactos com organizações internacionais, o que torna mais premente a necessidade de reserva, por se não estar somente a lidar com obrigações internas. Assim, o Tribunal Constitucional vem afirmando uma maior relevância de princípio destes deveres governamentais por comparação com o mandato de uma Comissão⁴⁸. Nas palavras do *BVerfG*⁴⁹, “a responsabilidade do Governo perante o Parlamento e os cidadãos (...) pressupõe necessariamente uma “*área nuclear de responsabilidade executiva*” (...) que inclui uma área de iniciativa, consulta e acção que não pode ser investigada pelas CPI. Isto inclui, por exemplo, a tomada de decisões do próprio Governo, tanto no que diz respeito às discussões no gabinete, como na preparação das decisões (...), que se reflectem principalmente em decisões interdepartamentais e

⁴⁸ Veja-se a *BVerfGE* 124, 78, de 17/6/2009, *cit.*. No caso dos autos estava em causa o uso de bases aéreas germânicas no transporte de reclusos sob o domínio norte-americano para Guantánamo e locais desconhecidos, bem como a colaboração entre o Governo alemão e a CIA durante a guerra no Iraque.

⁴⁹ *BVerfGE* 67, 100, de 15/5/1984, *cit.*.

interministeriais.” Está-se perante um “processo de coordenação interna”. Tem sido também sublinhado que qualquer entidade, quando recusa o dever legalmente prescrito de colaboração com uma Comissão, não pode limitar-se a efectuar uma *referência abstracta* a perigos como a segurança interna e/ou externa, mas deve concretizá-lo, tanto mais quanto nele existe, quase sempre, um “carácter de confronto”, em que “se traz à luz do dia o que foi ocultado”⁵⁰

5. Os meios de obtenção da prova. Em relação a eles, as coisas passam-se de forma muito diferente da observada quanto aos meios de prova. De facto, como veremos, quer os artigos 268.º e 269.º, do CPP reservam para a autoridade judicial a competência para os ordenar ou autorizar em muitas matérias, quer a sua própria natureza mais intrusiva e limitadora de direitos fundamentais aconselha a que a Comissão não tenha competência para os ordenar em grande parte das situações. Por fim, esta forma de organização do Parlamento *não está orgânica e funcionalmente preparada* para levar a cabo a efectivação prática de uma boa parte destes meios de obtenção da prova, o que conduz a que se diga que, em grande medida das hipóteses, o máximo que uma CPI pode fazer é requerer a junção aos autos da informação recolhida através dos meios de obtenção da prova e que, por esta via, acabam por se transformar em meios de prova. Sigamos a ordem pela qual os primeiros se acham prescritos no Código.

5.1. Exames. Em relação aos *exames* (artigos 171.º a 173.º, do CPP), o art. 269.º, n.º 1, al. b) reserva para os juízes de instrução a competência para ordená-los sempre que esteja em causa a avaliação de “características físicas ou psíquicas de pessoa que não haja prestado o seu consentimento” (art. 154.º, n.º 3), com as especificidades do art. 156.º, n.ºs 6 e 7, tudo de acordo ainda com o art. 172.º, n.º 2. A CPI não tem competência para espoletar este exame, podendo sim requerer ao juiz que o ordene, naturalmente se ele entender que existem suspeitas relevantes apresentadas pela requerente para o fazer, balanceando-as com a integridade pessoal e a intimidade do examinando. A competência para conhecer desta matéria não é reservada ao STJ (cf. art. 13.º-A, *a contrario sensu*), pelo

⁵⁰ BVerfGE 124, 78, *cit.*.

que o requerimento terá de ser dirigido aos Juízos de Instrução Criminal de Lisboa ou ao Juízo Central de Investigação Criminal, com sede na mesma cidade, em função dos crimes que possam estar envolvidos.

Abra-se aqui um parêntesis no sentido de questionarmos, *de iure condendo*, se o art. 13.º-A deveria ser alargado a todas as hipóteses em que uma CPI não dispõe de competências para ordenar ou autorizar que se recorra a dado meio de prova ou a um meio da sua obtenção, o que contribuiria para uma uniformidade de regime. É nosso parecer que *bem andou o legislador*, por ter aplicado ao art. 13.º-A o mesmo raciocínio do art. 135.º do CPP, que lhe subjaz, visto que estamos em face de uma recusa de depoimento a decidir por um Tribunal superior. Se, nas hipóteses em que, num processo-crime, alguém invoca o segredo profissional, religioso ou de funcionário (para a sua noção, cf. o art. 386.º do CP), é necessária a intervenção do competente Tribunal da Relação. Nos casos em que o mesmo problema se coloca no seio de uma CPI, por uma *questão de deferência* para com o Parlamento, o legislador previu expressamente a competência decisória última para as secções criminais do STJ. E isto também porque o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se terá de elaborar um complexo juízo de ponderação de interesses que, pela sua dificuldade, deve ser reservado a Tribunais superiores, para além de se entender – e bem – que se a competência fosse da 1.ª instância, poderíamos estar em face de um juízo comprometido, no sentido em que o Tribunal, em várias hipóteses, podia já ter tomado uma decisão, ainda que inconsciente. Nos demais casos de conflito entre os interesses em presença em matéria de meios de prova e da sua obtenção, o Tribunal judicial de 1.ª instância encontra-se dotado de todas as condições objectivas e subjectivas para “dizer o Direito”. Trata-se, ainda, de uma relação entre um órgão para-judicial que tem poderes judiciais típicos da 1.ª instância, em especial de investigação, nisto aproximando-se do papel desempenhado pelo MP. Quanto a este último, nas hipóteses em que necessita da intervenção de um juiz de instrução para ordenar ou autorizar um acto processual, é igualmente a um magistrado de 1.ª instância que a Lei defere a competência, não se detectando, no âmbito de uma destas Comissões, qualquer razão depoente em sentido contrário.

Já sabemos que as CPI não incidem necessariamente sobre suspeitas de crimes,

atento o seu muito amplo objecto, mas também já vimos que tal pode suceder e é nessa perspectiva que tem interesse saber se elas têm ou não competência para, *por si só*, levarem a cabo os meios de prova previstos no CPP. Poder-se-á questionar do bem fundado da decisão de, nestas matérias, não caber também ao Supremo a apreciação destes conflitos de direitos fundamentais.

5.2. Revistas e buscas. No que a elas tange, nos termos do art. 268.º, n.º 1, al. c), do CPP, as que sejam realizadas em escritório de advogado, consultório médico ou estabelecimento bancário, devido a nesses locais existir prova ou indícios dela que pode contender com o dever de segredo profissional, o legislador entendeu revestir essas buscas e apreensões delas decorrentes da maior exigência, sendo um juiz de instrução que a elas preside, tudo isto nos termos do art. 177.º, n.º 5 (escritório de advogado, com presença de representante da mesma Ordem, que ali se encontra para velar, também, pela salvaguarda do sigilo, pedra de toque da profissão e interesse público que lhe cabe perseguir, enquanto associação de Direito público que é), do art. 180.º, n.º 1 (consultório médico, com a presença, quando aplicável, do presidente do conselho directivo, de gestão ou similar), do art. 181.º (buscas e apreensões em estabelecimento bancário) e do art. 11.º da Lei n.º 1/99, de 13/1 (Estatuto dos Jornalistas), que obriga estes profissionais a guardar segredo quanto às fontes de informação, o qual pode ser ultrapassado pelo incidente do art. 135.º do CPP, devendo as buscas ser autorizadas e presididas por um juiz, igualmente com a presença, sempre que possível do “presidente da organização sindical dos jornalistas com maior representatividade para que o mesmo, ou um seu delegado, possa estar presente”. O mesmo sucede em relação a buscas domiciliárias que, em conformidade com o art. 269.º, n.º 1, al. c), do CPP, são da exclusiva competência de um juiz. Tudo isto para salvaguardar os direitos constitucionalmente consagrados nos artigos 26.º, n.ºs 1 e 2 e 34.º, sendo o despacho judicial que as defere recorrível nos termos gerais dos artigos 399.º e 400.º, *a contrario*, do CPP. Donde, nestas hipóteses, sempre guiados pelo art. 13.º, n.º 1, concluímos que *estas específicas buscas não podem ser realizadas por uma CPI*, mas nada há que impeça que a mesma requeira esta diligência, como visto, ao Juízo de Instrução Criminal de Lisboa (sede do Parlamento – art. 19.º, n.º 1, do CPP) ou ao Juízo Central de Investigação Criminal. *Nas demais revistas e buscas*, podem as Comissões lançar mão deste meio de

obtenção da prova que, naturalmente, não será por estas levado à prática, mas sim através dos órgãos de polícia criminal sobre os quais impende um dever de coadjuvação, os quais actuam sob a competência funcional do MP, visto que o art. 13.º, n.º 2 consagra que esse tal dever impende sobre as “autoridades judiciárias” que, aqui, só podem dizer respeito àquela magistratura. Destarte, na prática, fora dos casos de buscas e apreensões que têm de ser autorizadas e/ou presididas por juiz de instrução, nas demais é o pedido endereçado ao MP (DIAP de Lisboa ou DCIAP, ou, como é óbvio, à PGR que, depois, remete o processo aos primeiros), que se socorre quase sempre dos órgãos de polícia criminal, *inexistindo*, portanto, *qualquer subordinação funcional destes à CPI*, mas sim ao MP (art. 263.º, n.º 2, do CPP).

Outra questão consiste em saber se, tratando-se de matéria em que se pode requerer a efectivação de revistas e buscas – ao juiz de instrução ou ao MP, como visto –, cabe ou não nas competências da Comissão o acesso aos elementos probatórios daí advenientes. É nosso juízo que a resposta só pode ser *afirmativa*, desde logo porque não corresponderia à teleologia do instituto que se pudesse requerer a uma autoridade judicial a efectivação de um meio de obtenção da prova, que esta fosse obtida e que, depois, o mesmo órgão não pudesse à mesma ter acesso. Exige-se, como parece evidente, uma *continuidade de competência* entre as fases de requerimento e de valoração dos elementos probatórios daí resultantes. Por outro lado, note-se que em hipóteses como esta em que o pedido é dirigido ao MP, se salvaguarda o princípio de que, no nosso ordenamento jurídico, a competência para a investigação criminal cabe àquele órgão, pelo que inexistente uma sua substituição por um ente político ao qual se conferem, *a prazo*, poderes investigatórios. Uma questão suscita-se *hic et nunc*: pode ou deve o MP sindicar a bondade do requerimento? E se considerar que esse meio de obtenção da prova não se justifica, pode indeferi-lo? A resposta não é fácil, mas estamos em crer que *esse poder compete ainda ao MP*. É certo que as CPI dispõem de poderes de investigação similares aos das autoridades judiciais, mas também é um facto que não têm de ser constituídas por deputados que sejam juristas, facto que pode conduzir a uma certa falta de rigor e de consciência da limitação de direitos fundamentais no recurso a esse meio de prova, associado aos propósitos marcadamente políticos destes órgãos. Por outro lado, é

essencial sublinhar que o art. 13.º, n.º 1 estabelece uma parificação entre as Comissões e as autoridades judiciais, o que é diferente de dizer que as primeiras são, efectivamente, autoridades judiciais. Não o são. Depois, é necessário lembrar a posição constitucional do MP, enquanto titular da acção penal e guardião da legalidade democrática (art. 219.º e EMP⁵¹) e a circunstância de que a estrita questão de determinar se houve ou não a prática de um crime caber, em exclusivo, aos Tribunais, sendo certo que o MP prepara a acusação que fixa o objecto do processo penal, pelo que está garantido que nas hipóteses mais graves, ao não atribuir o poder a uma CPI, está assegurado que o eventual delito seja investigado e punido.

Um aspecto posterior consiste em saber se há ou não alguma forma de reacção quanto à decisão do Procurador. Como é sabido, apenas a intervenção hierárquica está prevenida no CPP como forma de fazer intervir outro magistrado do MP na apreciação do despacho do inferior hierárquico, o que só sucede quando este último decidir arquivar o inquérito (art. 278.º do CPP). Não sendo este o caso, poderia pensar-se na intervenção do juiz de instrução quando o meio de obtenção da prova fosse indeferido pelo MP, mas tal não tem consagração legal e não se pode aqui defender uma aplicação analógica dos artigos 268.º, 269.º e 278.º, todos do CPP, visto que não existe uma lacuna e dado que aqueles incisos são de natureza taxativa. Acresce que introduzir essa instância de reapreciação violaria o princípio da separação de atribuições entre os Tribunais e o MP. Donde, nas hipóteses em que uma CPI entende que devem ocorrer revistas e buscas não atribuídas exclusivamente a um juiz, o destinatário desse requerimento deve ser o MP, que decide sem admissibilidade de recurso. Toda esta argumentação tem, igualmente, o desiderato de *separar ao máximo o político do jurídico* e de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos perante uma “tentação” da sua instrumentalização para fins apenas políticos. Não pode ter sido *intentio legis* que o processo penal fosse utilizado para além (ou contra) (d)os seus objectivos precípuos.

5.3. Apreensões. Pela mesma ordem de considerações, em relação às *apreensões* do art. 178.º do CPP, não estando elas sujeitas a reserva de juiz, podem ser requeridas por

⁵¹ Lei n.º 68/2019, de 27/8.

uma CPI ao MP, nos termos acima expostos. Quanto às *apreensões de correspondência*, cabe ao juiz de instrução autorizá-las (art. 269.º, n.º 1, al. *d*), do CPP), bem como tomar conhecimento, pela primeira vez, do seu conteúdo (art. 268.º, n.º 1, al. *d*), do CPP). Assim, conjugando estes preceitos com o regime do art. 179.º do mesmo Código, somente um magistrado judicial pode ordenar este meio de obtenção da prova. Nada impede que uma CPI o requeira ao juiz de instrução de 1.ª instância, o qual ponderará sobre a existência ou não de fundamentos suficientes para limitar este direito fundamental dos artigos 26.º, n.º 1, e sobretudo 34.º, da CRP. Em nenhum dos meios de prova que devam ser ordenados ou realizados por uma autoridade judiciária (aqui em sentido próprio) há uma automaticidade no deferimento do requerido, dado que a última elabora sempre um sopesamento dos interesses em conflito, como é sua atribuição constitucional. A *apreensão em escritório de advogados, em consultório médico, em estabelecimento bancário* (artigos 180.º e 181.º, do CPP) ou *em órgão de comunicação social* (art. 11.º da Lei n.º 1/99, de 13/1), como já afluído, é ordenada e presidida por um juiz de instrução, nada impedindo que uma CPI possa requerê-la, tal como o MP, dado serem duas entidades com poderes de investigação. A decisão judicial é passível de recurso para a Relação (neste caso, de Lisboa), atenta a regra geral do art. 399.º e a circunstância de não se tratar de um mero acto que caiba na “livre resolução do tribunal”⁵², visto apresentar um conteúdo decisório que se não limita a prover pelo regular andamento do processo, mas decide uma questão controvertida e que tem efeitos – ou pode ter – em qualquer decisão que venha a ser tomada ao longo do processo (pronúncia ou não pronúncia, condenação ou absolvição): art. 400.º, n.º 1, al. *b*), do CPP. A resolução da invocação de esferas de segredo na sequência das apreensões é decidida nos termos dos artigos 135.º a 137.º, do mesmo diploma, neste caso pelo Supremo (art. 13.º-A, n.º 1) – cf. art. 182.º Tendo em conta a sua natureza e o pouco ou nenhum interesse para o objecto de uma CPI, cabe às autoridades

⁵² Art. 152.º, n.º 4, do Código de Processo Civil (CPC), *ex vi* do art. 4.º do CPP: “consideram-se proferidos no uso legal de um poder discricionário os despachos que decidam matérias confiadas ao prudente arbítrio do julgador”. Entre muitos, a título exemplificativo, *vide* o ac. do TRL de 26/3/2015, Proc. n.º 19/14.4PJSNT-D.L2-9, ORLANDO NASCIMENTO: “[a] decisão que determina que os esclarecimentos adicionais a uma testemunha, a requerimento do mandatário do reclamante, sejam realizados por intermédio do tribunal, é uma decisão proferida pelo juiz no âmbito dos seus poderes de direcção e disciplina da audiência, é uma decisão proferida no cumprimento do seu “dever de gestão processual” e é uma decisão dependente da livre resolução do tribunal, sendo por isso irrecorrível, nos termos do disposto no art. 400.º, n.º 1, al. *b*), do CPP”.

judiciárias dar cumprimento ao disposto nos artigos 183.º a 186.º, do CPP.

Como sucede com quase todos os meios de obtenção da prova, são eles reduzidos a escrito, através de auto ou instrumento análogo, pelo que passam a ser prova documental. Assim sendo, se de uma apreensão resulta um instrumento, produto ou vantagem proveniente de um facto ilícito-típico, o mesmo é descrito e pode ser usado pela CPI, salvaguardando as esferas de sigilo que estudámos (de justiça, profissional ou religioso).

5.4. A interceptação de comunicações. É fora de dúvidas que este meio de obtenção da prova é da exclusiva competência do juiz de instrução criminal (art. 269.º, n.º 1, al. e), do CPP), relativamente a um catálogo fechado de delitos (*Katalogtaten*) e com uma fundamentação cada vez mais exigente (art. 187.º do CPP), dado que é um dos – se não o – meios que mais lesa o direito fundamental dos cidadãos ao sigilo nas várias formas que usa para comunicar e que também contende com a sua vida e intimidade privadas (artigos 26.º, n.ºs 1 e 2 e 34.º, da CRP), razão pela qual o procedimento da interceptação é sujeito a um apertado controlo pelo MP e pelo juiz de instrução (art. 188.º do CPP). Acresce que, nos termos do art. 189.º (norma de extensão), o regime das escutas telefónicas é alargado “às conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio técnico diferente do telefone, designadamente *correio electrónico* ou *outras formas de transmissão de dados por via telemática*, mesmo que se encontrem *guardadas em suporte digital*, e à *intercepção das comunicações entre presentes*⁵³”. O legislador pretendeu submeter todos os meios de comunicação mais recentes, em tempo real ou não, que passam pelo correio electrónico, pelas mensagens em formato *SMS*, *MMS* ou por via de aplicações como o *WhatsApp*, o *Messenger*, o chat do *Instagram*, do *Tinder*, do *TikTok* ou de qualquer outra rede social existente ou futura, ao mesmo crivo exigente das comunicações telefónicas, incluindo até as gravações *inter praesentes*, i. é, os casos em que são instalados microfones ou outros aparelhos em habitações, automóveis ou em qualquer outro lugar onde o suspeito se mova. Claro está que uma CPI não pode realizar ou ordenar estas intercepções, mas questiona-se se as pode requerer. Em consonância

⁵³ Nossos itálicos.

com o defendido anteriormente, estando a Comissão dotada de poderes de investigação (art. 13.º, n.º 1), nada o impede, como também nada impede que a autoridade judicial do art. 187.º, n.º 1, do CPP a recuse se os critérios legais não estiverem reunidos, sempre com possibilidade de recurso.

Outro problema diz respeito à possibilidade de acesso, pelo Parlamento, à gravação ou à transcrição das escutas. Por um lado, poder-se-ia esgrimir que este meio de prova, pela sua *poliédrica danosidade*, conjugada com o princípio da proporcionalidade, não deve ser acedido por uma CPI, tanto mais que se não sabe se a sua utilização ficará pelo seio deste órgão do Parlamento. Por outro lado – e este não é um argumento jurídico –, bem se conhece o estado deplorável de várias investigações no nosso país, em que, mesmo constituindo crime, as escutas ou meios análogos são com muita (demasiada) frequência reproduzidos na comunicação social, alimentando o *pelourinho mediático* que hoje se sobrepõe, não raras vezes, ao juízo ponderado, racional, independente e imparcial de um Tribunal. Ora, esta poderia ser mais uma via para alimentar a *fogueira da novel Inquisição*. No entanto, como assinalado, tal é um argumento não-jurídico e que, por isso, não pode ser tido em conta, ao menos de forma relevante. Se as Comissões são órgãos constitucionalmente consagrados com o desiderato de controlarem a actuação do Governo e da Administração Pública, de vigiarem o cumprimento da CRP e das leis ordinárias e até quanto a “qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das funções da Assembleia da República” (art. 1.º), com um regime consagrado por lei formal da República, que as habilita com poderes investigatórios similares a autoridade judicial, então não nos oferece dúvidas que não só possam solicitar as ditas intercepções ao juiz de instrução, como delas possam tomar conhecimento, tendo sido as CPI ou não os requerentes deste meio de obtenção da prova.

Porque tem sido alvo de disputa no momento em que o presente trabalho é redigido, o acesso por uma Comissão ao registo de conversações telefónicas e eventualmente ao seu conteúdo, nas quais é interveniente o Presidente da República, exige que se concatenem várias normas. Antes de mais, se aquilo de que se suspeita constitui um *ilícito criminal* cometido pelo Chefe de Estado *no exercício das suas funções*, tem de ser investigado e, se for o caso, punido, não se aguardando pelo fim do mandato e

gozando o Presidente de foro privilegiado (o Supremo Tribunal⁵⁴), sendo que nem o MP nem qualquer Tribunal podem iniciar o processo criminal, uma vez que tal competência é exclusiva do Parlamento, mediante proposta de 1/5 dos deputados (46) e aprovada por 2/3 dos deputados em efectividade de funções, ou seja, 153 (art. 130.º, n.ºs 1 e 2, da CRP). A condenação tem como efeito automático, para além da sanção penal, a destituição do cargo e a impossibilidade de ser reeleito no futuro (n.º 3 do art. 130.º do CRP), no que é uma excepção ao art. 165.º do CP (e, antes dele, ao art. 30.º, n.º 4, da CRP), o que temos como uma *solução de duvidosa constitucionalidade*, visto que toda e qualquer sanção não pode ter duração indefinida ou indeterminada (art. 30.º, n.º 1, da Lei Fundamental). E nem se diga que a destituição é uma sanção não penal, uma vez que ela é aplicada para além de uma pena ou medida de segurança, pelo que nos encontramos no âmbito aplicativo daqueles preceitos do Diploma Básico. Donde, se uma CPI pretende ter acesso a registos de comunicações (telefónicas, de *e-mail* ou outras), porque tudo isso está abrangido pelo regime dos artigos 187.º, ss., do CPP (em especial o seu art. 189.º, n.º 2: “dados sobre a localização celular ou de registos da realização de conversações ou comunicações”), e conjugando o privilégio do foro acima indicado com o art. 11.º, n.º 2, al. *b*), do CPP, o *requerimento deve ser dirigido ao Presidente do STJ, que decidirá nos termos do art. 187.º do CPP*. Sendo deferido, o conteúdo das interceptações é remetido à Comissão. Assim, *nada obsta a que uma CPI requeira os dados em causa*, ponto é que se preencha o exigente padrão decisório do n.º 1 do art. 187.º Outra coisa se dirá se o órgão do Parlamento requerer o acesso a esses conteúdos ou registos sem que argumente fundamentadamente com a comissão de um ou mais ilícitos penais pelo Presidente da República. *Aí não pode haver intervenção de qualquer Tribunal, por se tratar de matéria estranha ao exercício da função jurisdicional* do art. 202.º da CRP.

Como as CPI não investigam *apenas* delitos – o que resulta claro dos artigos 1.º e 8.º, da Lei n.º 5/93 –, poder-se-ia pensar que, à luz do art. 13.º, n.ºs 1 e 3, do mesmo diploma, teriam elas próprias competência para requererem a sua junção às entidades públicas ou privadas que tenham acesso ou guardem esses elementos. No entanto, ainda que não haja

⁵⁴ Já por crimes estranhos ao cargo, o Chefe de Estado responde depois de terminar o mandato e perante os tribunais judiciais (art. 130.º, n.º 4, da CRP).

qualquer *fumus iuris* de um crime, o acesso a tais dados *não é público*, por contender, desde logo, com a inviolabilidade das comunicações e, em perspectiva concorrente, com a reserva da vida privada e o direito à palavra, tudo com consagração constitucional. Como vem sendo decidido pela jurisprudência⁵⁵, os *dados de base*, *i. e.*, elementos de suporte técnico e de conexão estranhos à própria comunicação em si mesma (como a indicação do domicílio), não estão abrangidos pelo segredo profissional das operadoras de telecomunicações, por extravasarem o âmbito de protecção da CRP, pelo que *podem ser fornecidos a entes que, como as CPI, têm poderes investigatórios*. Já quanto aos *dados de tráfego* (elementos que se referem já à comunicação, mas não envolvem o seu conteúdo) e aos *dados de conteúdo* (o que foi dito ou escrito, numa palavra, comunicado), os mesmos *não podem ser disponibilizados*, visto que cabem no art. 34.º da CRP. As operadoras têm *dever de confidencialidade* (artigos 2.º e 4.º, da Lei n.º 41/2004, de 18/8, a qual regula a protecção de dados pessoais e privacidade nas telecomunicações) e *não há intervenção de qualquer Tribunal*, por se não tratar de matéria judicial, mas *política*. É ainda essencial conjugar o que fica dito com o RGPD (Regulamento Geral de Protecção de Dados) e com o art. 10.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019, de 8/8, bem como sublinhar que aqui se não trata de aplicar o art. 135.º do CPP, visto que, de novo, não estamos perante a hipótese da comissão de um delito. Isto dito, não obstante, devemos confrontar esta linha argumentativa com o art. 16.º, n.º 3, da Lei n.º 5/93, que, numa primeira leitura, parece afastá-la e permitir às CPI o acesso a “informações e documentos que julguem úteis à realização do inquérito”, assim admitindo o que vimos de recusar. Porém, não podemos olvidar o *elemento sistemático*, o qual depõe no sentido de que este n.º 3 não é um dispositivo isolado e que deve ser lido em conjugação com o n.º 1. Ora, sendo assim, as entidades judiciais, como vimos, só podem fornecer os dados de base e não os de tráfego ou de conteúdo, nas hipóteses em que não se investiga a prática de um crime. Também não afecta esta conclusão o n.º 7 do art. 13.º da Lei n.º 5/93, posto que manda observar o previsto no CPP e nesse mesmo diploma. O primeiro, no art. 135.º, só se aplica à investigação criminal, que

⁵⁵ *Inter alia*, o ac. do TRL de 26/1/2023, Proc. n.º 50644/21.OYIPRT-A.L1-6, ANA DE AZEREDO COELHO, e o ac. do TRE de 12/4/2018, Proc. n.º 2112/16.0T8EVR-A.E1, ELISABETE VALENTE. Também no sentido indicado em texto, veja-se a Directiva n.º 5/2000, de 28/8, publicada no *Diário da República*, n.º 198/2000, Série II, de 28/8/2000.

não é o que agora se discute e a Lei em questão, uma vez mais, exige a hermenêutica desse n.º 7 conjugada com o n.º 1. Continuando esta análise, o art. 13.º-B admite o acesso, por uma destas Comissões, a documentos “confidenciais ou sigilosos”, de entre os quais aqueles que contêm o segredo de Estado. Trata-se de norma aditada pela Lei n.º 29/2019, de 23/4, o que demonstra ter sido vontade do legislador facilitar à CPI um acesso que, anteriormente, lhes era vedado ou, pelo menos, em relação ao qual subsistiam fundadas dúvidas, devendo elas tomar as devidas precauções para não violarem o “regime jurídico aplicável”.

Existe uma clara falta de sintonia entre este preceito e o disposto no RGPD e na Lei n.º 58/2019. Estamos perante uma lei da República e um acto de Direito derivado do Direito da União Europeia. Seguindo a doutrina que entende que estes últimos, na hierarquia das normas, não se acham acima das leis em sentido formal, poderíamos argumentar que a Lei n.º 58/2019 é posterior à Lei n.º 29/2019, a qual aditou o art. 13.º-A à Lei n.º 5/93, pelo que este último artigo teria sido tacitamente revogado pela Lei n.º 58/2019. Todavia, é defensável a orientação contrária de que o art. 13.º-A e o diploma ao qual ele pertence é lei especial em relação à Lei n.º 58/2019, devendo, por isso, prevalecer. Embora a matéria exija, a nosso ver, uma intervenção legislativa clarificadora, *damos mais relevo ao direito fundamental da confidencialidade nas comunicações* (quanto a *dados de tráfego e/ou de conteúdo*) em hipóteses – lembre-se – em que *não está a ser discutido pela CPI qualquer prática delitual, mas responsabilidade política e/ou administrativa*. Se, ainda assim, a Comissão e a operadora de telecomunicações entenderem o contrário, sempre pode o visado lançar mão do *processo especial de tutela de personalidade*, previsto nos artigos 878.º a 880.º, do CPC, o qual prevê uma tramitação célere, salvaguardando o direito fundamental em causa.

6. A publicidade dos trabalhos. A regra geral sobre a publicidade dos trabalhos da Comissão é afirmada no art. 15.º, n.º 1 e conhece as excepções do n.º 2 (que dependem de deliberação nesse sentido). O que acontece se, p. ex., a testemunha considera que está em causa a preservação da reserva da sua intimidade (al. *b*) do n.º 1 do art. 15.º), mas os deputados entendem o contrário? A resposta não se encontra de jeito inequívoco no

Regimento da Assembleia da República quanto às comissões de inquérito, mas cremos fazer todo o sentido que da decisão da CPI se possa recorrer para o Plenário, que decide de forma definitiva. Outra hipótese de resolução seria considerar que, para todos os efeitos, devido à atribuição de poderes de autoridade judicial àquelas Comissões, estar-se-ia, ao menos formalmente, perante um despacho judicial e, por isso, nos termos dos artigos 399.º e 400.º, *a contrario*, do CPP, o mesmo seria recorrível para o Tribunal da Relação de Lisboa. Estar-se-ia, portanto, a lançar mão do art. 321.º do CPP, mas devidamente adaptado, pois os fundamentos de recusa de publicidade deixavam de ser os previstos no art. 87.º (n.º 2 do art. 321.º), mesmo que haja zonas de coincidência, para passarem a ser os previstos nas três alíneas do art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 5/93. Consideramos, todavia, que, voltando a sublinhar a natureza essencialmente política daquele órgão, a resolução destas divergências deve encontrar-se no próprio órgão de soberania.

Numa outra ordem de considerações, é para nós reprovável que esferas de segredo tão importantes para a segurança do país como sucede com a matéria sujeita a segredo de Estado não seja pela própria lei excluída de publicidade, mas dependa dos consensos formados no seio da CPI. *De iure condendo*, defendemos que as três hipóteses constantes das als. a) a c) do n.º 1 do art. 15.º deveriam estar expressamente consagradas como casos em que existe exclusão da publicidade.

7. Detenções. A sua modalidade *prevenida no art. 254.º, n.º 1, al. b), do CPP é aplicável a uma CPI*. Na verdade, trata-se dos casos em que uma pessoa, independentemente do estatuto processual que detenha – arguido, testemunha, perito –, faltando a uma regular convocatória, pode ser detida por um prazo máximo de vinte e quatro horas, a fim de assegurar que é apresentada perante “autoridade judiciária”. Ora, como já bem sabemos, o poder de “autoridade judicial” conferido às Comissões é mais restrito que o primeiro, pelo que não se nos oferecem dúvidas que, por deliberação dos deputados, podem os órgãos de polícia criminal desencadear o procedimento para a detenção ainda no dia em que a pessoa era suposto depor ou prestar esclarecimentos ou noutra data designada pela Comissão.

O mesmo já não sucede com a detenção a que alude a al. a) do n.º 1 do art. 254.º do

CPP, visto que estamos em face de um crime cuja notícia chegou ao conhecimento do MP (de forma directa, por auto de notícia ou participação, denúncia ou queixa) e que, por isso, não sendo as CPI órgãos de soberania com a específica função de administrar a justiça, a apresentação do suspeito (ou mesmo já constituído arguido) detido será perante o juiz de instrução criminal, o que também reserva apenas para o processo penal os demais artigos 255.º a 261.º, todos do CPP.

8. Declarações para memória futura. De longe vem a tradição dos depoimentos *ad perpetuam rei memoriam*, visando salvaguardar o que uma testemunha tinha a dizer num dado processo, em hipóteses em que a mesma se encontrava doente e em que se temia que a normal tramitação pudesse encontrar essa mesma testemunha já morta. O art. 271.º refere-se a ela, em fase de inquérito, e o art. 294.º, ambos do CPP, em fase de instrução. Na primeira, a disposição legal abrange as testemunhas, mas também vítimas (igualmente designadas por “ofendidos”, como se se tratasse da mesma realidade jurídica, o que não é acertado, bastando atentar no art. 67.º-A do CPP) de certos tipos legais de crime (n.ºs 1 e 2), assistentes, partes civis, peritos e consultores técnicos, podendo a acareação do art. 146.º ser antecipada da mesma forma (n.º 7 do art. 271.º do CPP). Em fase de instrução, o art. 294.º do mesmo diploma consagra a tomada de declarações aos mesmos sujeitos ou participantes processuais.

Em ambas as hipóteses, estamos perante um acto que deve ser presidido por um juiz de instrução criminal e em que os demais sujeitos processuais têm um papel limitado. Assim, porque a Lei reserva as declarações para memória futura em exclusivo a um juiz (art. 268.º, n.º 1, al. f), do CPP), o máximo que uma CPI pode fazer é requerer que elas sejam produzidas, devendo entender-se que a sua posição é, para este efeito, a do MP, por se tratar de um órgão que investiga a prática de factos que podem ter repercussão criminal. Uma última nota para salientar que, nas mais das vezes, o recurso a estas formas antecipadas de produção da prova, em matéria sobre a qual incida uma CPI, justificam-se pelo receio de que uma testemunha possa já não estar viva aquando do momento normal em que seria inquirida, e não tanto devido aos específicos tipos legais de crime previstos nos artigos 271.º e 294.º, do CPP, pela razão já muitas vezes apontada de o objecto destas

Comissões poder não conter qualquer questão criminal.

III) Síntese conclusiva

É tempo de concluir. Estamos cientes de que as linhas anteriores contribuem pouco para o conhecimento e, sobretudo, para o debate do regime das Comissões Parlamentares de Inquérito. Dizemo-lo não por uma qualquer decisão de modéstia académica inexistente, mas sim visto os problemas tratados serem apenas alguns e não ter sido possível empreender um estudo de Direito Comparado mais desenvolvido, para além do que se escreveu sobre a correspondente lei alemã.

Há dois modelos no desempenho das funções de fiscalização e controlo do Parlamento sobre outros órgãos de soberania e, em especial, sobre o Governo: *i)* aquele em que o seu âmbito é máximo, abrangendo processos em curso ou findos, perante outras instâncias e mesmo orientados à tarefa de vigiar pelo cumprimento das Constituições e das leis, para além de todo o assunto que revista interesse público; e *ii)* o regime em que os poderes de uma CPI são mais limitados, apenas dirigidos a actos ou omissões do Governo ou da Administração Pública e, como regra, contendendo somente com processos findos. Porventura o regime nacional, que seguiu a primeira via, ainda estivesse a digerir a Revolução de Abril (apesar de estarmos em 1993 e existirem alterações posteriores), mas cremos que o seu âmbito aplicativo é formalmente tão amplo que praticamente qualquer assunto pode ser objecto de uma Comissão. Não o é por questões de tempo e, sobretudo, político-partidárias. E aqui reside também um problema nuclear entre a Lei n.º 5/93 e os demais órgãos de soberania, em especial os Tribunais. A concessão a estas Comissões de competências similares às de uma autoridade judicial (e não *judiciária*), excluindo as hipóteses em que estas últimas as exercem de forma monopolista, não tem paralelo, p. ex., na lei germânica. As dificuldades começam logo aqui, porquanto o Parlamento não foi criado nem está preparado para, como regra, ser uma autoridade de investigação, em especial criminal. Ora, tal importa um complexo desenho de competências atribuídas à Assembleia da República, que depois têm de ser autorizadas ou ordenadas por autoridade judiciária, em especial o juiz de instrução criminal (artigos

268.º e 269.º, do CPP). E essa concatenação leva-nos a ter de “pensar fora da caixa”, estabelecendo paralelismos entre as CPI e órgãos como o MP ou os Tribunais.

O conjunto da nossa regulamentação é certamente melhor que a inicial de 1977, mas reclama, em nosso juízo, uma intervenção legislativa clarificadora sobre vários aspectos que foram sendo apontados em texto. Não há democracia sem um Parlamento forte e actuante, em especial evitando os males de algum excesso autoritário dos Governos. Mas também não existe Estado de Direito quando outros órgãos, sobretudo políticos, trazem este tipo de lógica para a actuação dos Tribunais, os quais apenas devem conhecer a Lei e o Direito. Este equilíbrio que se pretende apolíneo exige que a razão esteja sempre desperta, como ensina GOYA, e que putativos monstros encontrem numa hermenêutica dirigida pelo princípio geral de reserva da função jurisdicional valorosos CÉRBEROS guardiães, não do mundo inferior, mas do Olimpo onde todos os seres humanos devem habitar.