

PARECER**Assunto: Comissão Parlamentar de Inquérito /BES e Grupo Espírito Santo****I - Factos relevantes**

Através do ofício n.º 3/CPIBES veio junto da Caixa a *Comissão Parlamentar de Inquérito à Gestão do BES e do Grupo Espírito Santo, ao Processo que conduziu à aplicação da Medida de Resolução e às suas consequências, nomeadamente quanto aos desenvolvimentos e opções relativos ao GES e ao Novo Banco* (doravante abreviadamente designada por CPI ou Comissão), ao abrigo do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares, solicitar o envio de cópia da seguinte documentação: *i. Contratos e documentação dos processos de concessão de crédito da CGD ao GES desde o ano 2000. Detalhe das operações em vigor a 30 de Setembro de 2014, e imparidades registadas nesse trimestre; ii. Detalhe da exposição atual do Grupo CGD ao BES e ao Novo Banco.*

Solicitada a colaboração da DAJ impunha-se saber se podia a Caixa satisfazer tal pedido, atenta a sua eventual natureza sigilosa (e ainda por parte da informação reportar-se a contratos em que não foi a Caixa parte mas outras empresas do grupo).

Concluiu-se naquela consulta que:

- a) A informação em causa estava protegida por segredo profissional, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF);
- b) Que, não obstante o n.º 5 do artigo 178.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares, aprovado pela Lei n.º 5/93 de 1 de Março (RJIP), atribuírem às comissões

parlamentares de inquérito os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (*que a estas não estejam constitucionalmente reservados*) não se lhes pode considerar aplicável a previsão constante da al. d) do n.º 2 do artigo 79.º do RGICSF;

- c) Que, nessa medida, devia ser recusada a disponibilização da documentação solicitada com fundamento na necessidade de cumprimento do dever de segredo profissional.

Assim, por carta datada de 7 de Novembro de 2014, recusou a Caixa a satisfação do requerido pela CPI, com aquele fundamento.

A Comissão, pelo ofício n.º 75/CPIBES, comunicou à Caixa o teor da deliberação tomada em 18 de Novembro p. p., da qual resultam, essencialmente, três aspetos importantes a ter em consideração:

- i.* Reconhecimento da natureza sigilosa da informação pretendida nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do RGICSF;
- ii.* Formulação de juízo (pela CPI) conclusivo pela prevalência de interesse preponderante;
- iii.* Levantamento do segredo profissional (determinando assim, sem embargo da sua natureza sigilosa, a disponibilização da documentação já identificada), com expressa invocação do n.º 5 do artigo 178.º da CRP, n.ºs 1 e 7, do artigo 13.º do RJIP e artigo 135.º do Código do Processo Penal (CPP).

Perante isto, cumpre avaliar se assiste legitimidade à CPI para determinar a quebra do sigilo bancário, e nessa sequência, ordenar a remessa dos documentos que considerou relevantes para a prossecução das suas atribuições.

De forma sucinta, cumpre lembrar os aspetos mais importantes da disciplina das comissões parlamentares de inquérito, nos termos do respetivo regime jurídico:

1. Os inquéritos parlamentares têm por função vigiar o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração (n.º 1 do artigo 1.º RJIP);
2. As comissões parlamentares de inquérito gozam dos poderes de investigação das autoridades judiciais que a estas não estejam constitucionalmente reservados (n.º 1 do artigo 13.º RJIP);
3. As comissões têm direito à coadjuvação das autoridades judiciárias, dos órgãos de policia criminal e das autoridades administrativas, nos mesmos termos que os tribunais (n.º 2 do artigo 13.º RJIP);
4. As comissões podem, a requerimento fundamentado dos seus membros, solicitar por escrito ao Governo, às autoridades judiciárias, aos órgãos de Administração ou a entidades privadas as informações e documentos que julguem úteis à realização do inquérito (n.º 3 do artigo 13.º RJIP);
5. A prestação das informações e dos documentos referidos no n.º 3 do artigo 13.º tem prioridade sobre quaisquer outros serviços e deve ser satisfeita no prazo de 10 dias, sob pena de o seu autor incorrer na prática de um crime de desobediência qualificada (artigo 19.º RJIP);
6. No decorrer do inquérito, a recusa de apresentação de documentos ou de prestação de depoimento só se terá por justificada nos termos da lei processual penal (n.º 7 do artigo 13.º RJIP);

7. A falta de comparência ou a recusa de depoimento perante a comissão parlamentar de inquérito só se tem por justificada nos termos gerais da lei processual penal (n.º 1 do artigo 17.º RJIP);

A sobredita deliberação da CPI reconhece que a questão da invocação do sigilo bancário por instituição de crédito não configura caso inédito, tendo já merecido tal questão o estudo de destacados juristas e reputados académicos.

Cita aquela Comissão o Parecer do Professor Doutor Nuno Piçarra (elaborado a pedido de outra comissão parlamentar de inquérito, na sequência da recusa de disponibilização de informação sigilosa por instituição de crédito) que sufraga o entendimento de que as comissões parlamentares dispõem de *autoridade própria para proceder à apreciação da legitimidade da invocação do segredo profissional que perante as mesmas seja feita e para proceder ao respetivo levantamento (sic)*¹.

Se, por um lado, e com este sentido, existe este Parecer, não podem ser ignoradas as opiniões contrárias, prolatadas em casos concretos com idêntica factualidade, pelos Professores de Direito Prof. Doutor Sérvulo Correia e Prof. Doutor Germano Marques da Silva.

Nos preditos pareceres jurídicos, sustentou-se a tese da necessidade de preservação da natureza sigilosa de tal informação, afirmando ainda a ausência de habilitação legal das comissões parlamentares de inquérito para a emissão de uma decisão de quebra de segredo profissional, por assumir uma tal decisão ato próprio da função jurisdicional reservada aos tribunais num moderno Estado de Direito.²

¹ Acrescente-se, no entanto, que o entendimento do Prof. Doutor Nuno Piçarra exige que o pedido de informação sigilosa seja suficientemente fundamentado para cada documento e/ou informação solicitada (para efeitos de heterocontrolo), não servindo tal requisito, como no caso concreto sucede, uma mera invocação genérica da sua necessidade para a prossecução da missão constitutiva da Comissão.

² Recorde-se, por ser dado pertinente, o teor das conclusões do relatório da *Comissão Parlamentar de Inquérito Sobre a Situação que Levou à Nacionalização do BPN*, ao referir a necessidade, expressamente manifestada pelos seus membros, de proceder à clarificação, mediante a promoção de alterações legislativas, das competências das comissões parlamentares, nomeadamente, em sede de quebra de sigilo bancário.

No entanto, aderiu a Comissão ao entendimento do Prof. Doutor Nuno Piçarra (Professor de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa), o qual resulta da interpretação conjugada e teleológica das seguintes normas:

1. n.º 5 do artigo 178.º da CRP;
2. n.ºs 1 e 7 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares; e
3. artigo 135.º do CPP.

Culmina a deliberação da Comissão:

- a) Na consideração de que a *transmissão dos elementos (...) não implica uma quebra de confidencialidade dos mesmos, antes consistindo em tornar esse dever extensivo à Comissão e aos seus membros. Isso obriga à sua não revelação pública, salvaguardando, se for caso disso, o seu encaminhamento para as entidades judiciais competentes, para efeitos da ação penal;*
- b) No juízo conclusivo sobre a prevalência de interesse preponderante justificativo da necessidade de obter a informação pretendida, independentemente da sua natureza sigilosa; e
- c) Na decisão de *levantamento do segredo profissional invocado pela Caixa Geral de Depósitos relativamente aos elementos já solicitados os quais são imprescindíveis à prossecução do objeto da Comissão.*

II - Apreciação jurídica

Antecipando a conclusão a extrair a final, continua a parecer-nos legítima e a impor-se a recusa da Caixa em fornecer a documentação solicitada, com fundamento no segredo profissional sobre factos e informação relativos à relação de clientela, fixado nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do RGICSF.

Igualmente legítima se afigura agora a reiteração de tal recusa perante o teor da deliberação de 18 de Novembro de 2014, notificada pelo ofício n.º 75/CPIBES, por não nos parecer estabelecer a lei a competência/poderes às comissões parlamentares de inquérito para *proceder ao levantamento do segredo profissional*.

Em sustentação deste entendimento importa considerar o seguinte:

O n.º 5 do artigo 178.º da CRP e o n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares atribuem às comissões parlamentares de inquérito *os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais que a estas não estejam constitucionalmente reservados* (esta ressalva final apenas consta do n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares).

Não obstante a atribuição às aludidas comissões dos *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* (n.º 5 do artigo 178.º da CRP) importa, desde já, sublinhar que estas visam, com a sua atividade, o apuramento da mera responsabilidade política (ou até a simples informação do Parlamento) dos visados – Ac. do TC n.º 195/94 de 1 de Março e Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in* CRP Anotada, 3.ª Ed. Coimbra Ed., 1993, p. 719.

Refletindo o seu particular âmbito de atuação, decorre, assim, do n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares *in fine* que os poderes de investigação atribuídos às Comissões Parlamentares não são ilimitados; Permitindo, é certo, o denominado *inquérito paralelo*, impõe-lhes, entre outros limites, os que decorrem da reserva da função jurisdicional, a qual, num moderno Estado de Direito, desempenha importante papel de salvaguarda e garantia dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (n.º 1 do artigo 18.º da CRP).

Do Acórdão do Tribunal Constitucional supra citado ressalta, aliás, nesse sentido, a firme e importante conclusão de que *os poderes de investigação das comissões parlamentares estão sujeitos a determinados limites, traduzidos uns no dever de respeito dos direitos fundamentais*

dos cidadãos e outros na proibição da prática de atos de instrução criminal (v.g. revistas e buscas domiciliárias) que só podem ter lugar mediante prévia autorização dos tribunais.

É esta *prévia autorização judicial* que assegura a legalidade/constitucionalidade dos poderes de investigação das comissões parlamentares.

Às comissões parlamentares não pode, por isso, competir a emissão de juízo conclusivo sobre a prevalência de determinado interesse, com sacrifício de outro com ele conflituante, envolvendo a obliteração de direitos fundamentais dos visados, já que uma tal decisão integra o mais evidente e perceptível conteúdo típico da função jurisdicional.

Nesta lógica, não podemos, assim, acompanhar a deliberação de 18 de Novembro de 2014 da CPI, quando afirma que *apenas normas com força constitucional podem retirar às comissões parlamentares poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ou seja, os limites aos poderes de investigação das comissões de inquérito são os que decorrem da Constituição, não podendo o legislador ordinário introduzir-lhes outros limites (sic)* ou quando refere que *entre os poderes próprios das autoridades judiciárias, apenas estão vedados às CPI os de ordenar a detenção de pessoas para assegurar a comparência em reunião da Comissão para que tenham sido convocadas ou em virtude de desobediência, revistas, buscas e apreensões domiciliárias e a ingerência na correspondência e outros meios de comunicação privada (sic).*

Com efeito, de acordo com o próprio legislador constitucional, os poderes das comissões não são ilimitados; É a própria Constituição que fixa limites aos poderes de investigação que lhes são atribuídos, uns claramente resultantes das normas que a Comissão citou (al. f) do n.º 3 do artigo 27.º e artigo 34.º ambos da CRP), outros de índole mais genérica, por implicarem com a reserva de função jurisdicional e bulirem com direitos fundamentais.

A ressalva final do n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares não constitui um limite imposto pelo legislador ordinário; Antes sim uma chamada de atenção para

o que se revelava evidente (sublinhando-se a importante função interpretativa desempenhada quanto aos citados preceitos constitucionais).

Como bem refere a Comissão, citando o artigo 202.º da CRP, a ponderação dos interesses em conflito, o sacrifício de um em nome daquele que se revela preponderante, e o levantamento do segredo profissional, constituem atos de administração da justiça e reservados à função jurisdicional, o que equivale a dizer que apenas a um juiz competem.

Ademais, não pode ser desconsiderado que o bem jurídico ou interesse tutelado pelas normas constantes da al. f) do n.º 3 do artigo 27.º e do artigo 34.º ambos da CRP, são axiologicamente idênticos aos que se pretendem proteger com a consagração do segredo profissional.

A inviolabilidade do sigilo é correlativo do direito fundamental à privacidade, direito com idêntica valoração à inviolabilidade do domicílio e da correspondência (artigo 34.º da CRP) pelo que merece, por paridade de razão, igual regime de proteção.

Tratam-se sempre de atos de instrução, que como vimos, estão vedados (tal como a Comissão o reconhece) às comissões parlamentares, e que só podem ser ordenados / realizados por Juiz, que é o garante dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

De resto, e mesmo admitindo como procedente, por mera hipótese de raciocínio, a tese do Prof. Doutor Nuno Piçarra - à qual a Comissão manifestou a sua expressa adesão -, não nos parece suficiente a fundamentação constante dos pontos 2.3 e 2.4 da deliberação para justificar a disponibilização da informação pretendida; recorde-se que, daquele entendimento resultava a necessidade de justificar *documento a documento* a respetiva importância para a prossecução das finalidades do inquérito cometido à comissão parlamentar, o que parece não suceder neste caso concreto.

Por último, concernentemente à questão de revelação da informação sigilosa, apenas a temos como possível de acordo com o regime instituído pelo artigo 135.º do CPP, que estabelece um sistema de dispensa de sigilo sempre pelo Tribunal superior àquele onde a respetiva questão

foi suscitada, assegurando-se, assim, o necessário distanciamento entre o tribunal que discute a questão e aquele que vai decidir sobre a dispensa do sigilo.

O n.º 7 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares determina que a recusa de apresentação de documentos só se terá por justificada nos termos da lei processual penal.

Nesses termos, reconhecendo a autoridade, perante a qual foi invocado o dever de guardar segredo profissional, a sua validade e admissibilidade, deve ser suscitada junto do tribunal superior a prestação de informação com quebra de sigilo, desonerando o obrigado das eventuais consequências que lhe possam estar associadas.

A aplicação, e respetivos termos, de tal normativo às comissões parlamentares de inquérito foi já avaliada pelo Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, no seu parecer n.º 561994 de 9 de Março de 1995, onde se conclui no sentido que aqui se deixa transcrito: *concluindo pela legitimidade da escusa, pode a comissão parlamentar de inquérito suscitar a intervenção do Tribunal da Relação, o qual decidirá da prestação da informação (no caso analisado tratava-se da prestação de declarações por testemunha) com quebra do segredo profissional (n.º 3 do artigo 135.º do Código do Processo Penal).*

Só pela observância deste regime, nos parece, assim, assegurada a legalidade da revelação da informação, reconhecidamente sigilosa, por competir à função jurisdicional a verificação das duas premissas deste raciocínio: **i)** conclusão pela prevalência de interesse preponderante; **ii)** levantamento do sigilo bancário, comprimindo ou obliterando direito fundamental.

III - Conclusões

Na conformidade do precedentemente exposto conclui-se que:

- I. É legítima e impõe-se a recusa da Caixa em fornecer a informação e documentação solicitadas com fundamento no segredo profissional sobre factos e informação relativas à relação de clientela, fixado nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do RGICSF.

- II. Igualmente legítima, e de novo se impõe, a reiteração de tal recusa perante o teor da deliberação de 18 de Novembro, de 2014, notificada pelo ofício n.º 75/CPIBES, por não nos parecer estabelecer a lei a invocada competência das comissões parlamentares de inquérito para *proceder ao levantamento do segredo profissional*.

Lisboa, 1 de dezembro de 2014

Direção de Assuntos Jurídicos