ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Gabinete do Presidente
N.º de Entrada 566595
Classificação
05/02/02/ / /
Data
24/01/2017

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Gabinete do Auditor Jurídico

Por determinação de Sua Excelência o Presidente da A.R. anexar ao Despacho nº 41/XIII, de S.Ex.ª Par
24.jan.17

Exma. Senhora
Chefe de Gabinete de Sua
Excelência o Presidente da
Assembleia da República

*Palácio de S. Bento*

| S/Refª | Data | N/Refª | Data |
|---|---|---|---|
| | | Ofºnº 01/AJ/17 | 24.01.17 |

**Assunto:** Requerimento "Inquérito Parlamentar nº 5/XIII/2ª"

Na sequência do pedido de parecer de Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia da República (Despacho nº 40/XIII, de 12.01.17) a que correspondeu o registo de entrada nº 1/AUJUR/17, de 13.01.17, junto tenho a honra de enviar, em anexo, o parecer solicitado.

Com os meus cumprimentos,

A Auditora Jurídica

*(Maria Isabel Fernandes da Costa)*

*Anexo: parecer AUJUR nº 1*

Gabinete do Auditor Jurídico da Assembleia da República
Rua de S.Bento, 148-1º / 1200-821 Lisboa
Telf: 213919575 / email: mariaisabel.costa@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Gabinete do Presidente
N.º de Entrada 566595
Classificação
05/02/02/ / /
Data
24/01/2017

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da República

EXCELÊNCIA:

Parecer n.º 1/AUJUR/2017
Assunto: **Alargamento do objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco**

Pelo Despacho n.º 40/XIII, de 12 de Janeiro de 2017[1], determinou V. Exa a emissão de parecer pela Auditora Jurídica da Assembleia da República, com caráter de urgência, sobre as duas questões formuladas na parte final do mesmo despacho, com vista a habilitar a decisão a proferir sobre o requerimento "Inquérito Parlamentar n.º 5/XIII/2.ª, subscrito por dois dos deputados que integram a Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco (adiante CPIRCGDGB), constituída pela Resolução da Assembleia da República nº 122/2016, de 1 de julho.

É o seguinte o teor do mencionado Despacho n.º 40/XIII, de 12 de Janeiro:

*«(...) O Requerimento "Inquérito Parlamentar n.º 5/XIII/2.ª, Alargamento do objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco, constituída através da Resolução da Assembleia da República n.º 122/2016, de 1 de julho", dirigido ao Presidente da Assembleia da República, deu entrada no meu Gabinete em 6 de janeiro de 2017, sendo subscrito por um Senhor Deputado do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata e por um Senhor Deputado do Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social – Partido Popular.*

*Com tal iniciativa pretendem os proponentes o alargamento do objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco à avaliação do Plano de Reestruturação e de Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos.*

*Considerando que se encontra em funcionamento a Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco, constituída pela Resolução da Assembleia da República n.º 122/2016, de 1 de julho.*

*Tendo em conta que o prazo de funcionamento da supra referida Comissão Parlamentar de Inquérito, fixado em 120 dias e que foi já objeto de suspensões, deverá terminar no final do corrente mês.*

---

[1] A que coube o registo de entrada n.º 1/AUJUR/2017, de 13 de Janeiro

*Considerando que a Senhora Auditora Jurídica emitiu já parecer sobre o Inquérito Parlamentar n.º 4/XIII/1.ª, que esteve na origem da Comissão Parlamentar de Inquérito cujo objeto se pretende agora alargar.*

*E tendo ainda em conta que o enquadramento jurídico efetuado pelos Serviços da Assembleia da República, no âmbito da admissibilidade do Requerimento "Inquérito Parlamentar n.º 5/XIII/2.ª", suscita algumas questões sobre a iniciativa em apreço, condicionando a sua admissão.*

*Há que apurar o seguinte:*

1. ***Se o objeto daquela Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser alterado; e***
2. ***Se, admitida esta possibilidade, poderá sê-lo a requerimento de dois Senhores Deputados, nos termos do Requerimento "Inquérito Parlamentar n.º 5/XIII/2.ª"*** *(...)»* (destaque nosso)

Em 18 de Janeiro de 2017, reagindo às dúvidas suscitadas no Despacho n.º 40/XIII quanto à legitimidade dos proponentes da iniciativa "Inquérito Parlamentar n.º 5/XIII/2.ª" para requererem o alargamento do objeto da CPIRCGDGB, vieram os mesmos substituir o requerimento apresentado em 6 de Janeiro de 2017 por outro, com o mesmo teor, desta feita subscrito por todos os deputados requerentes da iniciativa "Inquérito Parlamentar n.º 4/XIII/1.ª, que esteve na origem da constituição da CPIRCGDGB.

A substituição foi admitida em conformidade com o despacho, com a mesma data, exarado no rosto do requerimento de 18 de janeiro de 2017, com o que ficou sanado o problema de legitimidade que esteve na base da segunda questão colocada.

Cumpre, pois, emitir o parecer solicitado, agora circunscrito, pelas razões apontadas, à apreciação da questão que se traduz em saber se o objeto da CPIRCGDGB pode ser alterado, nos termos pretendidos pelos autores da iniciativa "Inquérito Parlamentar n.º 5/XIII/2.ª"

## I – Os factos

- A CPIRCGDGB foi constituída através da Resolução n.º 122/2016, de 1 de Julho, ao abrigo do n.º 4 do artigo 178.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares (RJIP), aprovado pela Lei n.º 5/93, de 1 de março (e alterado pela Lei n.º 126/97, de 10 de dezembro, e pela Lei n.º 15/2007, de 3 de abril, que o republicou), pelo prazo mais curto que permita cumprir os seus objetivos, não ultrapassando os 120 dias, com o seguinte objeto:

*«a) Avaliar os factos que fundamentam a necessidade de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, incluindo as efetivas necessidades de capital e de injeção de fundos públicos e as medidas de reestruturação do banco;*

*b) Apurar as práticas de gestão da Caixa Geral de Depósitos no domínio da concessão e gestão de crédito desde o ano de 2000 pelo banco em Portugal e respetivas sucursais no estrangeiro, escrutinando em particular as posições de crédito*

*de maior valor e/ou que apresentem maiores montantes em incumprimento ou reestruturados, incluindo o respetivo processo de aprovação, e tratamento das eventuais garantias, incumprimentos e reestruturações;*

*c) Apreciar a atuação dos órgãos societários da Caixa Geral de Depósitos, incluindo os de administração, de fiscalização e de auditoria, dos auditores externos, dos Governos, bem como dos supervisores financeiros, tendo em conta as específicas atribuições e competências de cada um dos intervenientes, no que respeita à defesa do interesse dos contribuintes, da estabilidade do sistema financeiro e dos interesses dos depositantes, demais credores e trabalhadores da instituição e a gestão sã e prudente das instituições financeiras e outros interesses relevantes que tenham dever de salvaguardar.»*

- A Resolução n.º 122/2016, de 1 de julho, por sua vez, teve origem na iniciativa "Inquérito Parlamentar n.º 4/XII/1.ª, apresentada pelos seus autores, em 20 de junho de 2016, ao abrigo do artigo 17º.º, n.º 4, da CRP e 2.º, n.º 1, alínea b, do RJIP, que, na sua formulação inicial, tinha também como objetivo, e citamos, «Avaliar o processo de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos que está a ser preparado e negociado pelo Governo com as instituições europeias, incluindo as efetivas necessidades de capital e de injeção de fundos públicos e as medidas de reestruturação do banco, os factos e opções que a justificam e a dimensão que assumem, bem como as opções e alternativas possíveis».

- Tendo surgido dúvidas sobre se a competência de fiscalização da Assembleia da República sobre os atos do Governo e da Administração exercida através de uma comissão parlamentar de inquérito poderia incidir, sem violação do princípio de separação de poderes, sobre a margem própria de iniciativa, deliberação e ação de que dispunham o Governo e as instituições europeias no âmbito do procedimento decisório então ainda em curso relativo à recapitalização do banco público, optaram os autores da iniciativa "Inquérito Parlamentar n.º 4/XIII/1.ª" por reformular o respetivo texto de acordo com a versão que acabou transposta no texto da Resolução n.º 122/2016, de 1 de julho.

- Uma vez concluído e aprovado o «Plano de Reestruturação e de Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos», vêm agora os autores da iniciativa "Inquérito Parlamentar n.º 4/XIII/1.ª requerer o alargamento do objeto do inquérito assim redefinido à avaliação do referido plano, pretensão que fundamentam nos termos seguintes:

*«(...)Através da Resolução da Assembleia da República nº 122/2016, de 1 de Julho, foi constituída, como consequência do exercício do direito potestativo previsto na alínea b) do nº 1 do artigo 2º da Lei dos Inquéritos Parlamentares, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) à recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à gestão do banco, cujo objeto foi definido pelos ora requerentes.*

*Desenvolvimentos muito relevantes ocorreram, porém, desde o início dos trabalhos dessa Comissão, sem o conhecimento aprofundado dos quais o objetivo*

*pretendido com a sua constituição ficaria, necessariamente, prejudicado de forma muito relevante.*

*Assim, não só o plano de recapitalização e de reestruturação a implementar pela CGD se encontra finalizado, como está a ser realizada uma auditoria destinada a avaliar as reais necessidades de capital do banco público. Importa, por isso, garantir que foram acautelados, no esboço do plano de recapitalização, os interesses dos contribuintes portugueses, designadamente no que se refere ao volume do aumento de capital, entretanto parcialmente realizado.*

*Por outro lado, constata-se a existência de versões diametralmente opostas, trazidas a público pelas diferentes administrações da CGD, designadamente no que se refere aos montantes adicionais de reconhecimento de imparidades e ao aludido aumento de capital.*

*Neste contexto, entendem os requerentes da constituição da CPI à recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à gestão do banco, que o objeto desta Comissão tem necessariamente de ser alargado à avaliação do Plano de Reestruturação e de Recapitalização do banco público.*

*Por se tratar de uma CPI resultante do exercício de um direito potestativo, resulta claro do teor do nº 3 do artigo 8º da Lei dos Inquéritos Parlamentares que o seu objeto, não podendo apenas ser modificado por deliberação da própria Comissão, é consequentemente passível de alteração por requerimento dos proponentes (...)».*

## II - Apreciação

Pretendem os autores da iniciativa "Inquérito Parlamentar n.º 5/XIII/2.ª", os mesmos que estiveram na origem da iniciativa que conduziu à constituição da CPIRCGDGB, alargar o seu objeto «à avaliação do Plano de Reestruturação e de Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos», entretanto concluído e aprovado, pretensão que está alicerçada em duas razões fundamentais:

A primeira razão invocada prende-se com o facto de o Plano em questão, assim como a auditoria que estará a ser realizada para avaliar as reais necessidades de capital do banco público, constituírem, segundo os requerentes, «*desenvolvimentos muito relevantes*» ocorridos após o início dos trabalhos da Comissão e «*sem o conhecimento aprofundado dos quais o objetivo pretendido com a sua constituição ficaria, necessariamente, prejudicado de forma muito relevante*». Aduzem como razão fundamental «*a existência de versões diametralmente opostas, trazidas a público pelas diferentes administrações da CGD, designadamente no que se refere aos montantes adicionais de reconhecimento de imparidades e ao volume do aumento de capital, entretanto parcialmente realizado.*»

A segunda razão explica que o alargamento do objeto da CPIRCGDGB não visa apenas possibilitar o acesso ao «Plano de Reestruturação e Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos», mas, também, a respetiva avaliação, com o objetivo de «*garantir que foram acautelados, no esboço do plano de recapitalização, os*

*interesses dos contribuintes portugueses, designadamente no que se refere ao volume do aumento de capital, entretanto parcialmente realizado».*

Sustentam, por fim, que «*Por se tratar de uma CPI resultante do exercício de um direito potestativo, resulta claro do teor do nº 3 do artigo 8º da Lei dos Inquéritos Parlamentares que o seu objeto, não podendo apenas ser modificado por deliberação da própria Comissão, é consequentemente passível de alteração por requerimento dos proponentes (...)*».

Importa, pois, apurar se é admissível, nomeadamente em face do n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 5/93, de 1 de março, a modificação (alargamento) do objeto originário da CPIRCGDGB a requerimento dos deputados subscritores da iniciativa (n.º 4/XIII/2.ª) que esteve na origem da sua constituição, por forma a abranger também «a avaliação do Plano de Reestruturação e de Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos», entretanto finalizado e aprovado.

2 - O artigo 162.º, alínea a), da Constituição da República Portuguesa (CRP), sob a epígrafe «Competência de fiscalização», incumbe genericamente a Assembleia da República de «Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração».

Esta competência para apreciar os atos do Governo e da Administração tem como instrumento privilegiado de atuação as comissões parlamentares de inquérito previstas no artigo 178.º da CRP, designadamente nos nºs 1, 2, 4 5.

As comissões parlamentares são órgãos auxiliares do Parlamento, criados por resolução da Assembleia da República, caraterizando-se, diferentemente do que se verifica com as comissões parlamentares permanentes previstas no Regimento da Assembleia da República, pela sua natureza eventual (extraordinária), orientada para a investigação de casos concretos e determinados, durando apenas pelo tempo necessário ao desempenho dessa tarefa e dentro dos limites máximos temporais fixados no artigo 11.º do RJIP.

Uma vez criadas as comissões parlamentares de inquérito passam a dispor, por força do n.º 5 do artigo 178.º da CRP, de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e daí a necessidade de determinação tão exata quanto possível do objeto do inquérito parlamentar relativamente ao qual podem ser atuados tais poderes.

Com efeito, é através da exigência de determinabilidade do objeto do inquérito parlamentar que é possível garantir que o instituto é unicamente utilizado para fins constitucionalmente legítimos, nomeadamente para o exercício da competência fiscalizadora da Assembleia da República dos atos do Governo e da Administração a que alude a parte final da alínea a) do artigo 162.º da CRP.

Nos termos do artigo 178.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e dos artigos 1.º e 2.º do RJIP, as comissões parlamentares de inquérito, para além de poderem ser constituídas nos termos gerais, por deliberação da Assembleia

da República (sob proposta dos grupos parlamentares, das comissões parlamentares permanentes ou de qualquer deputado), são obrigatoriamente constituídas (sem sujeição a deliberação parlamentar) a requerimento de um quinto dos deputados em efetividade de funções até ao limite de um por deputado e por sessão legislativa.

Nesta última situação, está-se em presença, como assinalam J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed. revista, 2010, pág. 396), de um «verdadeiro poder potestativo, que torna a constituição das comissões de inquérito independente do controlo da maioria parlamentar e dá aos deputados dos partidos de oposição o poder de desencadear um número mínimo de inquéritos parlamentares», tendo por objeto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República que diga respeito a qualquer departamento governamental, ou a qualquer serviço ou organismo do Estado, bem como a atos do titulares dos respetivos órgãos e agentes. E daí que, prosseguem os autores citados, não se apresente compatível com o regime constitucional (artigo 178.º, n.º 4) sujeitar o requerimento de propostas de inquérito a deliberação parlamentar.

Daí também que no procedimento a observar relativamente aos inquéritos parlamentares não dependentes de deliberação parlamentar incumba ao Presidente da Assembleia da República, nos termos do artigo 4.º do RJIP, verificar formalmente se o requerimento indica o objeto e os fundamentos do inquérito e a identidade dos deputados subscritores, notificando de imediato o primeiro deputado para suprir a falta ou faltas correspondentes, caso se verifique alguma omissão ou erro no cumprimento destas formalidades ou caso a indicação do objeto e fundamentos do requerimento infrinja a Constituição ou os princípios nela consignados (n.º 3).

3 - Estabelece, por seu turno, o n.º 3 do artigo 8.º do RJIP que «Nas comissões parlamentares de inquérito requeridas ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º [iniciativas de inquéritos parlamentares potestativos], o objeto definido pelos requerentes não é suscetível de alteração por deliberação da comissão.»

A norma citada disposição foi aditada pela Lei n.º 15/2007, de 3 de Abril, para «proteger o objeto do inquérito parlamentar delimitado ao abrigo do artigo 178.º, n.º 4, da CRP de eventuais tentativas da maioria parlamentar de o descaracterizar» - v. Nuno Piçarra, "O Novo Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares", *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, volume I, pág. 595.

Mas como igualmente explica o mesmo autor, tal já resultava evidente já que «nunca podem ser as CPI´s [enquanto órgãos também eles sujeitos ao princípio da colegialidade] a definir o objeto do inquérito parlamentar, mas sim a maioria da AR em plenário, ou então um quinto dos deputados em efetividade de funções, nos termos daquela disposição constitucional», motivo pelo qual «também nunca

poderiam licitamente ser elas a alterar o objeto do inquérito parlamentar». Por conseguinte, o que o legislador certamente quis, conclui, «foi vedar à própria AR, em termos porventura excessivamente rígidos, a possibilidade de proceder a tal alteração no momento em que é chamada a endossar o inquérito parlamentar ao abrigo do artigo 178.º, n.º 4.»

Não é possível, portanto, extrair do n.º 3 do artigo 8.º do RJIP, ainda que *a contrario,* a habilitação legal necessária para admitir, sem mais, o alargamento do objeto da CPIRCGDGB «à avaliação do Plano de Reestruturação e de Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos nos termos do requerimento "Inquérito Preliminar n.º 5/XIII/2.ª".

Efetivamente, o que decorre do RJIP, designadamente dos artigos 1.º, n.º 3, e 11.º, nºs1, 2 e 3, é que as comissões parlamentares são órgãos temporários especialmente constituídos para investigar casos concretos e devidamente delimitados, extinguindo-se as mesmas, *ope legis,* por efeito do decurso do prazo fixado para a realização do inquérito (num máximo de 180 dias), apenas suscetível de ser prorrogado pelo Plenário por um prazo adicional de 90 dias, prorrogação que, tratando-se de um inquérito potestativo, é, todavia, de concessão obrigatória.

Daí que não se afigure compatível quer com a natureza jurídica das comissões parlamentares de inquérito quer com a exigência de determinabilidade do objeto dos inquéritos parlamentares um alargamento da competência material destes órgãos a factos não abrangidos no objeto originário do inquérito parlamentar, ainda que conexos.

Não valem aqui, portanto, os motivos que, no processo penal, justificam a alteração das regras gerais de determinação da competência material e territorial por força da verificação de situações de conexão processualmente relevante entre infrações diversas e seus agentes (cfr. artigos 10.º a 31.º, em especial artigo 29.º). Motivos esses que sendo de ordem prática e de economia processual estão ligados «com as condições para a administração da justiça, tanto pela melhor possibilidade de produção de provas permitida pelo julgamento conjunto, como pela prevenção do risco de decisões contraditórias relativamente a infrações diversas» – v. António Henrique Gaspar e outros, *Código de Processo Penal Comentado,* 2014, em anotação ao artigo 24.º)

É certo que os autores da iniciativa aduzem como fundamento para o pretendido alargamento do objeto da CPIRCGDGB também o facto de o «Plano de Reestruturação e de Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos» constituir um desenvolvimento muito relevante ocorrido após o início dos trabalhos da Comissão, sem o conhecimento aprofundado do qual ficará prejudicado, de forma muito relevante, o objetivo pretendido com a constituição da Comissão.

Não alegam, no entanto, os autores da iniciativa que lhes tenham sido colocados obstáculos ao conhecimento do referido Plano, agora que o mesmo foi concluído e aprovado e se encontra já em fase de execução.

Sempre se dirá que o conhecimento do Plano de Reestruturação e Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos não é assunto que possa ser considerado estranho ao objeto da CPIRCGDGB dada a relativa abrangência do objeto do inquérito preliminar que tem por incumbência realizar.

E assim sendo, também não está tal Comissão de Inquérito à partida impedida de vir a obter das entidades competentes todas as informações necessárias à realização do inquérito ainda que, para tanto, se revele necessário acionar os poderes próprios das autoridades judiciais de que está investida por força do artigo 178.º, n.º 5, da CRP.

Não se vislumbra, assim, fundamento para permitir aos deputados que promoveram a constituição da CPIRCGDGB a modificação ulterior do objeto do inquérito que a seu tempo definiram e que consta transcrito na Resolução n.º 122/2016, de 1 de julho.

4 - Ante o exposto, dir-se-á, em conclusão, respondendo à questão concretamente suscitada, que não há, a nosso ver, fundamento para, nomeadamente em face do n.º 3 do artigo 8.º do RJIP, admitir o alargamento do objeto da CPIRCGDGP à «avaliação» do Plano de Reestruturação e de Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, ainda que a requerimento dos mesmos deputados que o delimitaram nos termos constantes da Resolução da Assembleia da República n.º 122/2016, de 1 de julho.

Esta conclusão não invalida que a iniciativa "Inquérito Parlamentar n.º 5/XIII/2.º possa vir a ser tramitada para efeitos da constituição, nos termos dos artigos 178.º, n.º 4, da CRP e 2.º, n.º 2, alínea b), do RJIP, de uma nova comissão parlamentar de inquérito potestativa que tenha por finalidade específica a «avaliação» do Plano de Reestruturação e de Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos,

É o que me cabe transmitir a V. Excelência no seguimento do pedido de parecer urgente que me foi solicitado.

Lisboa, 24 de Janeiro de 2017

*(Maria Isabel Fernandes da Costa)*