

## MINISTÉRIO PÚBLICO

### Procuradoria-Geral da República

#### Parecer (extrato) n.º 23/2024

**Sumário:** Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a administração do fármaco *Zolgensma*. Poderes de investigação. Acesso a documentos pessoais. Presidente da República. Reserva da intimidade da vida privada e familiar. Reserva de processo penal. Função do Presidente da Assembleia da República.

#### Conclusões:

1.<sup>a</sup> Os Deputados requerentes do Inquérito Parlamentar n.º 4/XVI/1.<sup>a</sup>, ao solicitarem do Presidente da Assembleia da República os seus bons ofícios, a fim de, sob cominação penal, serem requisitados informações e documentos ao Presidente da República e aos serviços que lhe prestam apoio, confiam-lhe o escrutínio da legitimidade da ordem.

2.<sup>a</sup> O Presidente da Assembleia da República não se encontra obrigado a conceder a sua assinatura à requisição coerciva de informações e documentos, fundada no n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 5/93, de 1 de março (*Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*), se entender que a requisição exorbita do objeto do inquérito, tal como foi previamente delimitado e admitido, ou infringe, de modo inequívoco, norma constitucional, legal ou regimental.

3.<sup>a</sup> Em cumprimento do n.º 6 do artigo 13.º, do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*, a solicitação de informações ou documentos deve transcrever a cominação, manifestando, assim, a prerrogativa atribuída às comissões parlamentares de inquérito pelo n.º 5 do artigo 178.º da *Constituição*: a de serem assistidas por poderes próprios das autoridades judiciais.

4.<sup>a</sup> A solicitação constitui, em rigor, uma requisição coerciva, uma intimação ou injunção, que o Presidente da Assembleia da República, ao assinar, convocaria num ato do Parlamento, e em cujo teor se cominaria o eventual incumprimento pelo Presidente da República (sob a equívoca designação *Presidência da República*) com o crime de desobediência qualificada, previsto e punido nos termos do n.º 2 do artigo 348.º do *Código Penal*.

5.<sup>a</sup> O n.º 4 do artigo 13.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*, ao dispor que as diligências instrutórias promovidas pelos Deputados requerentes do inquérito são de *realização obrigatória*, mais não faz do que subtrair a verificação da sua utilidade à aprovação colegial da comissão parlamentar de inquérito, mas sem com isso impor ao Presidente da Assembleia da República um dever de obediência.

6.<sup>a</sup> Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis, nos termos da alínea a) do artigo 162.º da *Constituição*, não apenas é uma incumbência da Assembleia da República, mas também do seu Presidente, designadamente por meio da fiscalização política da constitucionalidade das iniciativas legislativas (artigo 125.º do *Regimento da Assembleia da República*) e dos próprios inquéritos parlamentares (n.º 3 do artigo 4.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*), conferindo-lhe, ainda, um "*droit de regard*" sobre o expediente que assina, ao representar externamente a Assembleia da República, em conformidade com a alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º do *Regimento*.

7.<sup>a</sup> Na apreciação da legalidade de uma requisição de informações e documentos à ordem de inquérito parlamentar, o Presidente da Assembleia da República deve conhecer da suficiência da fundamentação e examinar, em especial, se são respeitados os direitos, liberdades e garantias e o equilíbrio de poderes constitucionais entre os diversos órgãos de soberania, na certeza de que só o Governo responde politicamente perante a Assembleia da República (artigo 190.º da *Constituição*), tanto pelos seus atos como pelos atos da Administração Pública da qual constitui o órgão superior (artigo 182.º).

8.<sup>a</sup> Ao fazê-lo, o Presidente da Assembleia da República deve assegurar-se da legitimidade da ordem, pois a cominação com a pena prevista para o crime de desobediência qualificada, enunciada pelos n.ºs 5 e 6 do artigo 13.º, por referência ao n.º 1 do artigo 19.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*, não é eficaz se a ordem for ilegítima, como decorre do n.º 1 do artigo 348.º do *Código Penal*.

9.ª De resto, a função dos presidentes dos órgãos colegiais assegurarem o cumprimento da lei nas deliberações tomadas é expressão de um princípio geral de direito público, comum ao direito parlamentar, não obstante só conhecer formulação expressa no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 21.º do *Código do Procedimento Administrativo*.

10.ª O n.º 4 do artigo 13.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares* constitui norma especial, e não excecional, diante do disposto no n.º 3 do mesmo artigo, pelo que não afasta o dever de os Deputados requerentes do inquérito fundamentarem as requisições potestativas de informações.

11.ª Fundamentação que não se satisfaz com fórmulas vagas, nem com um simples juízo de utilidade da informação para o inquérito parlamentar, especialmente se a intimação se mostrar suscetível de comprometer dados pessoais, a reserva da intimidade da vida privada e familiar ou a inviolabilidade da correspondência e das comunicações.

12.ª Ao exercerem os poderes conferidos pelos n.ºs 3 e 4 do artigo 13.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*, a comissão parlamentar de inquérito ou os Deputados requerentes do inquérito, consoante o caso, devem justificar os pedidos de informação e de acesso a documentos não inteiramente públicos segundo critérios de adequação, estrita necessidade e proporcionalidade, não bastando invocar, muito menos, dar por presumida, a simples utilidade para o inquérito parlamentar.

13.ª O correio eletrónico, as mensagens trocadas por telemóvel ou através de equipamentos afins e o registo de chamadas telefónicas encontram-se excluídos do acesso a documentos administrativos [alínea b), do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto], por se encontrarem sob uma proteção qualificada dos dados (artigo 35.º, n.º 4, da *Constituição*) e da reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.º, n.º 1).

14.ª Ademais, encontram-se sob a esfera de proteção do n.º 4 do artigo 34.º da *Constituição*, em que se proíbe «*toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal*».

15.ª A compressão de tais bens constitucionalmente protegidos, — esteja, ou não, em causa a reserva da intimidade da vida privada — só pode ocorrer, no nosso ordenamento jurídico, cumpridas três condições, a saber: (i) reserva de lei (i.e., haver previsão legal expressa dos termos da obtenção de informação naquele domínio), (ii) reserva de juiz (ou, em certos casos, de autoridade judiciária) e (iii) reserva de processo (no âmbito de um concreto processo criminal).

16.ª O n.º 4 do artigo 34.º da *Constituição*, ao ressaltar os «*casos previstos na lei em matéria de processo criminal*», circunscreve uma tal intervenção restritiva a um concreto processo criminal, o que não vale para o inquérito parlamentar, mesmo quando, em paralelo, corra um procedimento criminal que verse sobre os mesmos factos.

17.ª A qualificação de determinados factos como *matéria de processo criminal* e o que tal implica ao nível da descoberta da verdade para efeitos de administração da justiça levou a norma constitucional a admitir restrições que não reconheceu à função informativa do inquérito parlamentar.

18.º Os inquéritos parlamentares não se destinam simplesmente a vigiar pelo cumprimento da *Constituição* e da lei, pois têm de incidir na apreciação de atos do Governo ou da Administração Pública, em conformidade com a alínea a) do artigo 162.º da *Constituição*, o que exclui do seu âmbito os órgãos que não respondam politicamente perante a Assembleia da República.

19.ª O Presidente da República não responde politicamente perante nenhum outro órgão de soberania, com a única exceção da perda do mandato por se ausentar do território nacional sem assentimento parlamentar, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 129.º da *Constituição*.

20.ª Pelo contrário, é a Assembleia da República a responder politicamente perante o Presidente da República, como resulta do poder de veto político (n.º 1 do artigo 136.º da *Constituição*), da recusa à ratificação de tratados internacionais já aprovados [alínea b) do artigo 135.º] e, principalmente, do poder de dissolução parlamentar [alínea e) do artigo 133.º da *Constituição*].

21.ª A responsabilidade coletiva da Assembleia perante o Presidente da República em nada representa uma responsabilidade política de cada um dos Deputados, porquanto a sanção política de perda do

mandato resume-se a duas hipóteses de responsabilidade intraparlamentar: inscreverem-se em partido político diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio [alínea c) do n.º 1 do artigo 160.º da *Constituição*] ou participarem em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista [alínea d)].

22.ª A legitimidade democrática daqueles dois órgãos de soberania assenta, por igual, no sufrágio periódico, direto e universal (n.º 1 do artigo 113.º da *Constituição*), motivo por que a perda do mandato de Presidente da República por crime praticado no exercício de funções é efeito da condenação do titular, não pela Assembleia da República, mas pelo Supremo Tribunal de Justiça (n.º 1 do artigo 130.º da *Constituição*).

23.ª Ainda que a investigação de crime praticado pelo Presidente da República no desempenho do mandato seja da iniciativa de um quinto dos Deputados em efetividade de funções, a comissão especial, a constituir nos termos do artigo 252.º do *Regimento*, não é, nem pode ser, uma comissão parlamentar de inquérito.

24.ª Tal comissão especial tem de proporcionar ao Presidente da República, constituído arguido, todas as garantias constitucionais de aplicação da lei penal e da lei processual penal, ao contrário do que se verifica nas comissões parlamentares de inquérito, relativamente aos titulares de cargos políticos que tenham de prestar contas à Assembleia da República.

25.ª Por outro lado, em caso algum se encontra o Presidente da República obrigado a prestar informações ou a facultar documentos a um inquérito parlamentar, ainda que o possa fazer, por sua iniciativa, à semelhança do que prevê, quanto à prestação de depoimento, o n.º 2 do artigo 16.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*.

26.ª Com efeito, nem o Presidente da República, nem os serviços que lhe prestam apoio direto e pessoal, designadamente as Casas Civil e Militar ou o Gabinete, estão sujeitos a fiscalização parlamentar, tal como é definido o seu alcance na alínea a) do artigo 162.º da *Constituição*, pois não se encontram sob a direção, superintendência nem tutela administrativa do Governo [alínea d) do artigo 199.º].

27.ª Muito menos, poderiam o Presidente da República ou os serviços que lhe prestam apoio facultar documentos pessoais de terceiros ou outra informação privada sem a autorização dos legítimos titulares dos correspondentes direitos, exerçam, ou não, funções ao serviço do Presidente da República.

28.ª A relação do Presidente da República com o inquérito parlamentar não representa uma singularidade, pois também os Tribunais se encontram fora do seu âmbito e, por razões de separação vertical de poderes, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e até os órgãos do poder local.

29.ª A insistirem os Senhores Deputados na necessidade de tais informações, devem pedi-las individualmente a quem possa com legitimidade consentir na sua prestação, o que exclui, em qualquer o caso, o Presidente da República.

30.ª A obtenção de informações e documentos por parte das comissões parlamentares de inquérito, apesar de discriminada no n.º 3 do artigo 13.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*, constitui um poder de autoridade judicial, nos termos do n.º 1, uma vez que o seu incumprimento faz incorrer em responsabilidade penal, motivo por que não pode subtrair-se ao cumprimento das normas processuais aplicáveis ao juiz.

31.ª E, por ser assim, a obtenção de informações e documentos ali prevista não pode deixar de se conformar com as contingências que decorrem da lei processual aplicável à autoridade judicial, em especial do direito processual penal, ao ser aplicado no desempenho da função política do Estado.

32.ª Ora, a lei processual não pode ser aplicada por uma comissão parlamentar de inquérito ao deparar com pressupostos e requisitos cujo preenchimento se mostra incompatível com a função política do Estado, em geral, e com o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, em especial, como sucede no processo penal, relativamente a normas que importem considerar o estatuto do arguido ou a condição de suspeito, que protegem terceiros por relação com o arguido, ou cuja aplicação se encontra condicionada à investigação de certos crimes ou de certo tipo de crimes, a partir de uma *notitia criminis*.

33.ª Por este motivo, com vista a obter o acesso a documentos eletrónicos ou digitais em sistemas informáticos, não pode o inquérito parlamentar adotar a injunção prevista no n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro (*Lei do Cibercrime*), e obrigar quem tiver disponibilidade sobre esses dados a facultar-lhos.

34.ª Não obstante as comissões parlamentares de inquérito disporem dos poderes de autoridade judicial não constitucionalmente reservados ao juiz (n.º 1 do artigo 13.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*) e de o juiz, uma vez aberta a instrução, poder praticar tal injunção, este meio processual penal mostra-se incompatível com o inquérito parlamentar.

35.ª Incompatibilidade que assoma no n.º 5 do artigo 14.º da *Lei do Cibercrime*, ao impedir que a injunção vise o arguido ou o simples suspeito, pois o inquérito parlamentar ignora tais estatutos e nem sequer identifica os visados, de modo a reconhecer-lhes a garantia “*nemo tenetur se ipsu accusare*” que o legislador processual penal tem em vista no referido preceito.

36.ª Ao que acresce tratar-se de matéria sob reserva de processo criminal, como decorre do n.º 4 do artigo 34.º da *Constituição* e do n.º 1 do artigo 11.º da *Lei do Cibercrime*, que o reflete, ao determinar que as disposições processuais penais do artigo 14.º e seguintes têm como pressuposto a investigação de um crime.

37.ª E, não prevendo o *Código de Processo Penal* a injunção para entrega de informações ou documentos, cumpre ao inquérito parlamentar recorrer aos poderes inquisitórios do juiz cível, consignados pelo artigo 417.º do *Código de Processo Civil*.

38.ª A recusa legítima de colaboração, prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 417.º do *Código de Processo Civil*, permite ao destinatário da requisição de informações ou documentos pessoais não a satisfazer se tal implicar uma intromissão na sua vida privada ou familiar, no seu domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações, o que deve levar a comissão parlamentar de inquérito, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 7 do artigo 13.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*, a cancelar a diligência.

39.ª Com efeito, não pode valer-se do incidente para quebra de segredo, da competência das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça (artigo 13.º-A do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*), pois este meio processual não contempla a reserva da intimidade da vida privada e familiar, mas apenas o segredo profissional e o segredo de funcionário, em conformidade com a remissão efetuada pelo n.º 7 do artigo 13.º para a lei processual penal.

40.ª No entanto, aos Senhores Deputados assiste, em geral, a coadjuvação das autoridades judiciais, prevista no n.º 2 do artigo 13.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*, designadamente para obterem meios de prova em conformidade com o regime processual respetivo.

41.ª O que os não desobriga, nem à Comissão Parlamentar de Inquérito, de cumprirem e fazerem cumprir as disposições do Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (*Regulamento Geral de Proteção de Dados*), em conformidade com o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 16 de janeiro de 2024 (*Österreichische Datenschutzbehörde*).

42.ª Isto, porque o inquérito parlamentar, não podendo visar particulares (pelo menos, aqueles que não exerçam funções públicas, nem sejam significativamente subvencionados pelo Estado), confere às respetivas comissões parlamentares poderes de investigação que não excluem as pessoas singulares das entidades privadas, tal como são mencionadas pelo n.º 3 do artigo 13.º do *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*.

<https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/pp2024023.pdf>

Este Parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 5 de setembro de 2024.

Carlos Adérito da Silva Teixeira — Eduardo André Folque da Costa Ferreira (Relator) — João Conde Correia dos Santos (Votou parcialmente vencido) — Carlos Alberto Correia de Oliveira — José Joaquim Arrepia Ferreira — Ricardo Lopes Dinis Pedro — Helena Isabel Ribeiro Carmelo Dias Bolieiro — Maria de Fátima Cortes Pereira Belchior de Sousa — Maria Carolina Durão Pereira.

Este parecer foi homologado por despacho de 7 de setembro de 2024 de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

24 de setembro de 2024. — A Secretária-Geral da Procuradoria-Geral da República, Ana Cristina de Lima Vicente.

318162471