



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS
AÇORES

*Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e
Trabalho*

Relatório e Parecer na sequência do Projeto de Deliberação da ALRAA n.º 3/2015 –
“Interrupção temporária dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito ao
Grupo SATA”

Horta, 17 de junho de 2015

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	1874 Proc. n.º MM
Data:	05, 06, 17 N.º 3, X



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

**RELATÓRIO E PARECER NA SEQUÊNCIA DO PROJETO DE
DELIBERAÇÃO DA ALRAA N.º 3/2015 – “INTERRUPÇÃO TEMPORÁRIA
DOS TRABALHOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO AO
GRUPO SATA”**

Capítulo I
INTRODUÇÃO

A Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho reuniu no dia 16 de junho de 2015, na sede da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade da Horta.

Da agenda da reunião constava a apreciação, relato e emissão de parecer, na sequência do solicitado por sua Excelência a Presidente da Assembleia Legislativa, sobre o Projeto de Deliberação da ALRAA n.º 3/2015 – “Interrupção temporária dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito ao Grupo SATA”.

A comunicação emanada da Comissão Parlamentar de Inquérito ao Grupo SATA, a solicitar o agendamento, discussão e votação de um Projeto de Deliberação no sentido da interrupção temporária dos trabalhos daquela deu entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores em 19 de maio de 2015, tendo sido deliberada em Plenário de dia 19 de maio de 2015 e enviada à Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho para apreciação, relato e emissão de parecer.

Capítulo II
ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Deliberação em questão resulta da interpretação conjugada do Estatuto Político – Administrativo da Região Autónoma dos Açores, do Regimento da Assembleia Legislativa Regional, da Lei 48/2014, de 28 de Julho, do Decreto Legislativo Regional 317/2012/A, de 18 de setembro e do Regimento da Comissão Parlamentar de Inquérito ao Grupo SATA.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

Nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 23/2012/A, de 20 de novembro, os “assuntos constitucionais, estatutários e regimentais” e a “organização e funcionamento da Assembleia” são competência da Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho.

Capítulo III
APRECIÇÃO DA INICIATIVA

a) Na generalidade

O Projeto de Deliberação pretende a suspensão temporária dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito ao Grupo SATA pelo período de 15 dias, por terem sido suscitadas dúvidas sobre os impedimentos e incompatibilidade de ex-membros do Governo Regional participarem dos trabalhos da referida Comissão.

b) Na especialidade

Na análise na especialidade não foram apresentadas propostas de alteração.

Capítulo IV
CONTRIBUTOS DE OUTRAS ENTIDADES

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores solicitou parecer jurídico à Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, RL, relativamente às questões levantadas, o qual é anexo ao presente Relatório e dele faz parte integrante.

Capítulo V
SÍNTESE DAS POSIÇÕES DOS DEPUTADOS

O ***Grupo Parlamentar do PS*** manifestou que o parecer recebido da Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, RL, apresenta clareza e pormenor suficientes para que dele se possa depreender que não existem quaisquer incompatibilidades ou impedimentos por parte da participação de ex-membros do Governo Regional na



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho

Comissão Parlamentar de Inquérito ao Grupo SATA, nos termos em que a questão em relação aos mesmo foi levantada. O parecer recebido não merece, desse modo, qualquer tipo de divergência por parte do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, adotando a posição que se encontra no mesmo.

Os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS/PP e a Representação Parlamentar do PCP consideram esclarecidas as questões levantadas e que nada mais haveria a acrescentar, dando parecer favorável ao conteúdo do parecer.

Capítulo VI

CONCLUSÕES E PARECER

Com base na apreciação efetuada, a Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Trabalho deliberou, por unanimidade, não haver qualquer impedimento ou incompatibilidade relativamente à participação dos ex-membros do Governo sobre quem se suscitaram dúvidas, nos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito ao Grupo SATA.

Horta, 17 de junho de 2015

A Relatora,

Marta Couto

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente,

Francisco Coelho



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

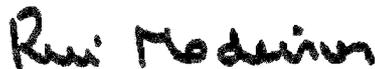
Exma. Senhora
Dra. Vera Lacerda
M. I. Adjunta do Gabinete da Presidência
da Assembleia Legislativa da
Região Autónoma dos Açores (ALRAA)
Rua Marcelino Lima
9901-858 Horta

Lisboa, 4 de junho de 2015

Exma. Senhora Dra. Vera Lacerda,

Junto enviamos parecer jurídico sobre o regime de impedimentos aplicável à participação de deputados em comissões de inquérito parlamentar na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Mantemo-nos à inteira disposição para a prestação de qualquer esclarecimento adicional e apresentamos os nossos melhores cumprimentos,



RUI MEDEIROS

Professor Associado da Faculdade de Direito
da Universidade Católica Portuguesa

Doutor em Direito

Advogado

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO 38.18.01/11	
Entrada 1721	Proc. n.º 38.18.00
Data: 05/06/04	N.º 1/1



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

PARECER JURÍDICO URGENTE

SOBRE O REGIME DE IMPEDIMENTOS APLICÁVEL À PARTICIPAÇÃO DE DEPUTADOS EM COMISSÕES DE INQUÉRITO PARLAMENTAR NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Junho de 2015



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§1.º

ENQUADRAMENTO FACTUAL E CONSULTA

1. Por requerimento datado de 15 de janeiro de 2015, um conjunto de doze deputados do grupo parlamentar do PSD e do CDS/PP e das representações parlamentares do BE, PCP e PPM solicitou à Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores a constituição de uma *Comissão de inquérito ao Grupo SATA*.

Nos termos desse requerimento, formulado ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, 2.ª parte, do *Regime jurídico das comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores* (“Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR”)¹, e do artigo 43.º, n.º s 2 e 3, do *Regimento da Assembleia Legislativa Regional dos Açores* (“Regimento da ALR”)², a referida comissão de inquérito tem por objetivo “*averiguar as razões que conduziram o Grupo SATA à situação que vive atualmente, tendo em conta a importância que o mesmo representa na aproximação entre as nove ilhas da Região e na ligação desta com o exterior, em particular com o continente português, bem como com as comunidades açorianas da diáspora, e avaliar as consequências que poderão decorrer para a Região Autónoma dos Açores, acionista único do Grupo*”.

Mais concretamente, pretende-se que tal comissão venha a apreciar:

- a) “*A verdadeira situação do Grupo SATA nos domínios económico e financeiro*”, devendo “*ser identificados, nomeadamente, os efeitos que decorreram do relacionamento financeiro, ao longo do período em causa, que existiu entre o Grupo, por um lado, e os Governos Regional e da República, por outro*”;
- b) “*As rotas que foram definidas ao longo do período em causa, com ênfase*

¹ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 37/2012/A, de 18 de setembro.

² Aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa Regional n.º 15/2003/A, de 26 de novembro.

nos pressupostos que conduziram à sua escolha por parte do Grupo, sem esquecer, obviamente, o grau de envolvimento do seu acionista único nas opções tomadas” (...);

- c) “As decisões relativas à constituição de bases para a operação do Grupo, com avaliação dos resultados provenientes do seu efetivo funcionamento”;*
- d) “A política de investimentos seguida, com especial incidência na aquisição de aeronaves (...);”*
- e) “Os contratos de promoção turística em que se verificou o envolvimento do Grupo, avaliando, designadamente, os fundamentos que conduziram a essas opções”;*
- f) “A existência de financiamento a rotas, designadamente por parte do Governo Regional, avaliando a sua consistência e as razões do seu fundamento” (...);*
- g) “As Obrigações de Serviço Público e os efeitos das mesmas decorrentes para a atividade passada do Grupo e as expetativas que existem para os próximos anos”;*
- h) “A estrutura tarifária adotada, tanto para as ligações entre a Região e o exterior, como para a operação relativa à ligação entre as diversas ilhas” (...);*

2. Tendo a constituição desta Comissão de inquérito, por reunir os requisitos legais para o efeito, sido aprovada a 28 de janeiro de 2015, através do Despacho n.º 230/2015, da Presidente da ALR dos Açores, foram escolhidos para nela participar os seguintes deputados:

- a) André Bradford (PS) – Presidente
- b) Catarina Moniz Furtado (PS) – Relatora
- c) Joaquim Machado (PSD) – Secretário
- d) Aníbal Pires (PCP)
- e) Artur Lima (CDS/PP)



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

- f) Francisco César (PS)
- g) Graça Silva (PS)
- h) Jorge Macedo (PSD)
- i) Lúcia Arruda (BE)
- j) Marta Couto (PS)
- k) Miguel Costa (PS)
- l) Nuno Meneses (PS)
- m) Paulo Estêvão (PPM)

Todos estes deputados apresentaram declarações atestando a inexistência de qualquer conflito de interesses pessoal com o objeto da Comissão de inquérito.

3. Após o início dos trabalhos da Comissão, na sua reunião do dia 13 de maio de 2015, o grupo parlamentar do PSD suscitou um incidente “*relativo à existência de eventual incompatibilidade de membros da comissão integrarem a composição desta*”. Na base de tal incidente está a circunstância de dois dos membros deste órgão - o Deputado André Bradford, que exerce o cargo de presidente da Comissão, e o deputado José Contente, que, sendo membro suplente, se encontrava em substituição da deputada Catarina Furtado - terem integrado o Governo Regional no período temporal que é objeto de apreciação na comissão de inquérito (2009-2014).

Considerando que as dúvidas suscitadas sobre a legitimidade da participação destes dois deputados na *Comissão de inquérito ao Grupo SATA* poderiam pôr em causa o regular funcionamento deste órgão, afetando os trabalhos já desenvolvidos e a desenvolver, os deputados que integram aquela Comissão apresentaram um projeto de deliberação - que veio a ser aprovado em Plenário da Assembleia Legislativa da RAA - no sentido de:

- i) Interromper os trabalhos da *Comissão de inquérito ao Grupo SATA* por um período de 15 dias; e



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

- ii) Solicitar um parecer jurídico independente sobre “o regime de incompatibilidades e conflito de interesses que impende sobre os membros de uma comissão de inquérito e as consequências de um eventual incumprimento”, o qual deverá incluir “um capítulo próprio sobre os membros desta comissão em específico”.

Na sequência desta deliberação, a Presidente da Assembleia Legislativa da RAA veio solicitar-nos, com urgência, a emissão de um parecer com o referido objeto.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§2.º

DO REGIME DE IMPEDIMENTOS APLICÁVEL À PARTICIPAÇÃO DE DEPUTADOS EM COMISSÕES DE INQUÉRITO PARLAMENTAR

4. O ordenamento jurídico que disciplina a constituição e funcionamento das comissões de inquérito parlamentar na Assembleia Legislativa da RAA não é particularmente exaustivo na regulação dos requisitos e condições dos quais depende a participação de deputados nessas comissões.

5. Sobre esta matéria, apenas o Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR contempla uma disposição de teor relevante, integrada no seu artigo 7.º, que respeita à “*composição da comissão de inquérito*”. Dispõe o n.º 4 deste preceito que “*apenas podem tomar parte nos trabalhos da comissão de inquérito, seja como membros efetivos ou em substituição, os deputados que declarem formalmente a inexistência de conflito de interesses em relação ao objeto do inquérito*”.

Ao estabelecer como requisito de participação de um deputado em comissões de inquérito parlamentar a *inexistência de conflito de interesses em relação ao objeto do inquérito*, esta norma comporta uma dimensão proibitiva, determinando que todos os deputados que sejam titulares de interesses conflitantes em relação à matéria sobre a qual incide a comissão de inquérito estão *impedidos* de nela participar.

De facto, no rigor dos conceitos, esta proibição de intervenção neste órgão parlamentar representa um *impedimento* e não uma *incompatibilidade*. Com efeito, a noção de incompatibilidade aparece normalmente ligada a uma ideia de impossibilidade de exercício simultâneo de dois cargos ou funções – ela traduz “a natureza inconciliável da acumulação, na mesma pessoa, de dois estatutos profissionais”. O que está em causa na incompatibilidade é, pois, a garantia de imparcialidade de uma determinada atuação como valor puramente abstrato, sendo a própria lei que exclui a possibilidade de acumulação, por

suspeitar “dos desvios em favor de outras atividades privadas ou públicas dos fins por que se deve pautar o exercício de certas atividades públicas, independentemente da pessoa que se trate e do interesse que ela tenha ou deixe de em qualquer decisão”³.

Ao invés, nos impedimentos, o titular do órgão fica impedido de tomar determinada decisão ou de intervir em determinado procedimento *em concreto*, não por razões abstratas de incompatibilidade entre cargos, mas por motivos referentes à *pessoa* do titular do órgão e ao *interesse* que ele tem nessa decisão ou procedimento. É exatamente isso que sucede no caso em apreço.

6. A razão de ser que subjaz à previsão do impedimento contemplado no artigo 7.º, n.º 4 do Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR é facilmente percecionável: tal previsão visa garantir que os deputados que integram as comissões de inquérito parlamentar não têm um *interesse pessoal* na matéria que é objeto de controlo e apreciação por parte desses órgãos, e que, portanto, estarão assim em melhores condições de desempenhar as suas funções fiscalizadoras de modo objetivo e imparcial.

Mais difícil se revela, no entanto, aplicar tal previsão legal a casos concretos – ou a categorias de casos concretos –, determinando e balizando as situações em que se deve efetivamente reconhecer a existência de um conflito de interesses tendente a impedir a participação do deputado na comissão para a qual foi escolhido.

A este propósito, parece-nos que é possível, em tese, adotar duas perspetivas diferenciadas quanto à conformação do tipo de interesses que são impeditivos da assunção deste cargo.

Na verdade, pode optar-se por um juízo de cariz objetivo e verificativo, em que o mero reconhecimento da ocorrência de uma circunstância *que*

³ Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., Coimbra, 2010, p. 244.

conexione, direta ou indiretamente, o membro da comissão de inquérito ao objeto que é submetido à apreciação deste órgão é suficiente para que se verifique um impedimento. Nesta perspetiva do conceito de conflito de interesses, mais exigente, não há lugar a qualquer valoração sobre o modo como tal circunstância pode ou não influenciar a conduta do deputado no decurso dos trabalhos da comissão: a verificação objetiva de tal circunstância é, por si só, suficiente para constituir a situação de impedimento.

Mas pode também seguir-se uma leitura mais flexível deste conceito, exigindo para o seu preenchimento que se conclua existir uma *especial relação do deputado com os assuntos cuja apreciação compete à comissão*, capaz de razoavelmente pôr em causa um exercício minimamente imparcial da função para a qual foi escolhido. Nesta hipótese, o juízo a formular não é meramente verificativo, mas sim *valorativo*, pressupondo um raciocínio de *prognose*, ou seja, uma indagação, formada a partir dos factos existentes e conhecidos (base da *prognose*), para, servindo-se de princípios reconhecidos de experiência, se projetar sobre a ocorrência (provável) de um acontecimento futuro. No caso, tal indagação tem por objeto determinar se o facto de um deputado estar de algum modo interligado à atividade ou decisão que é objeto de apreciação na comissão de inquérito é ou não de molde a considerá-lo detentor de um interesse que o impede de participar nessa comissão.

7. A opção por uma destas leituras - mais exigente ou mais flexível - da noção de *conflito de interesses* relevante para aplicação do artigo 7.º, n.º 4, do Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR deve, quanto a nós, fazer-se tendo em conta a natureza jurídica e finalidade do instrumento da comissão de inquérito parlamentar.

a) Nos seus primórdios, a figura do inquérito parlamentar estava essencialmente associada a uma função de *aquisição de informação*, isto é, de

obtenção pela assembleia parlamentar de conhecimentos que lhe permitissem adotar determinados comportamentos ou tomar certas medidas. Neste sentido, o inquérito poderia assumir diferentes finalidades, como seja a de adquirir informações tendo em vista a preparação de legislação (inquérito legislativo), a de investigar comportamentos alegadamente irregulares dos próprios deputados, tendo em vista a preservação do prestígio do parlamento (inquéritos colegiais) ou a de obter informações sobre alegados abusos, irregularidades ou disfunções na esfera de atuação do Governo ou da Administração Pública (inquéritos governativos). Em qualquer dos casos, o inquérito parlamentar era um instrumento meramente preparatório do exercício de outras funções pelo parlamento (como a função legislativa, a função de controlo dos seus membros ou a função de controlo do Executivo), e não era entendido, ele próprio, como *um modo de exercício direto e imediato dessas funções*.

b) Esta conceção originária tem vindo, contudo, a ser ultrapassada, sendo hoje claro, à luz da Constituição portuguesa mas também de outras leis fundamentais europeias, que “no âmbito do inquérito parlamentar, não há lugar para uma atividade de mera indagação e informação geral do parlamento, totalmente dissociável da apreciação política (e político-partidária) dos factos a que se reporta”⁴. O inquérito parlamentar deixou de se enquadrar na atividade puramente informativa do parlamento, para passar tendencialmente a coincidir com o *inquérito político*, isto é, aquele cujo objetivo é exposição e crítica de erros, irregularidades, má administração e abusos do Estado e dos seus diferentes órgãos, tendo por objetivo último o *controlo político* do exercício das tarefas governativas. Atualmente, o inquérito parlamentar está conceitualmente (e também empiricamente) ligado a um *plus* relativamente à função cognitiva,

⁴ Cfr. NUNO PIÇARRA, *O inquérito parlamentar e os seus modelos constitucionais*, Coimbra, 2004, p. 33.

constituído pelo *juízo político* do órgão parlamentar sobre o evento ou situação inquiridos.

Ora, esta intrínseca ligação existente entre o inquérito parlamentar – hoje concebido como um mecanismo constitucional vocacionado para a fiscalização da atividade do Governo e da Administração pela Assembleia da República, em particular pelas oposições⁵ – e o exercício de uma função de natureza e conteúdo *político* não pode deixar de se projetar sobre as exigências de imparcialidade que devam ser formuladas sobre os titulares dos órgãos encarregues dessa função.

Na verdade, tendo em conta a função assumida por este órgão, não é estranhar “que os relatórios e as conclusões das comissões de inquérito contenham em regra – e dificilmente poderia não ser assim – para além das informações recolhidas e dos factos apurados, apreciações políticas e juízos críticos, assim como propostas e recomendações desta natureza, que o plenário se limita a aceitar ou não”⁶.

Sob este prisma, o inquérito parlamentar – em especial quando o seu objeto incide sobre a esfera da ação do Governo – surge hoje como um fórum de discussão, ativa e virada para o público, entre representantes da maioria e da minoria/oposição. Sendo que, naturalmente dentro dos limites impostos pela correção institucional e pela justiça procedimental, esta vertente de instrumento de luta político-partidária iniludível no inquérito parlamentar não deve ser vista como negativa, mas sim como apanágio de um parlamento verdadeiramente democrático e pluralista.

Nesta perspetiva, há até autores que consideram que, “num inquérito parlamentar, pode afirmar-se que a descoberta da verdade dos factos

⁵ Cfr. ANTÓNIO VITORINO, “O controlo parlamentar dos atos do Governo”, in *Portugal – O sistema político e constitucional 1974-1987*, Lisboa, 1989, p. 381; JOSÉ FONTES, *O controlo parlamentar da Administração Pública*, Lisboa, 1999, p. 158; JORGE FERREIRA, *O regime jurídico dos inquéritos parlamentares*, Coimbra, 1999, p. 40.

⁶ Cfr. NUNO PIÇARRA, *O inquérito parlamentar cit.*, p. 36.

investigados não é mais importante do que a revelação e confronto das vertentes partidárias sobre eles, e sobretudo dos critérios e interesses que lhes subjazem e dos sujeitos que as protagonizam”, tudo isto à luz da ideia de que “ver e compreender as coisas diferentemente é, em si mesmo, um valor constitucional, que a liberdade individual impõe e o pluralismo político consagra”⁷.

c) Em face do exposto, sabendo-se que o recorte do instituto do inquérito parlamentar está indissociavelmente ligado a um *juízo político* sobre os factos a que tal inquérito se reporta e que esse juízo, como é típico dos atos de natureza política, nunca é totalmente *neutro* – mas revelador do confronto entre diferentes perspetivas partidárias e ideológicas próprias de uma democracia pluralista –, parece-nos que se deve concluir que a natureza deste instituto reclama uma visão mais flexível da *inexistência de conflito de interesses relativamente ao objeto do inquérito* enquanto pressuposto de que depende a participação de um deputado neste órgão auxiliar do parlamento.

De acordo com tal visão mais flexível, como sublinhamos, apenas será de reconhecer a existência de um conflito de interesses impeditivo dessa participação quando se conclua existir uma *especial relação do deputado com os assuntos cuja apreciação compete à comissão*, capaz de razoavelmente pôr em causa um exercício minimamente imparcial e objetivo da função para a qual foi escolhido.

8. Analisado o modo como deve ser interpretado e aplicado o artigo 7.º, n.º 4, do Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR, importa ainda – para complementar a definição do regime jurídico a que está sujeita a participação de deputados nessas comissões – apreciar, sucintamente, quais as

⁷ Cfr. NUNO PIÇARRA, *O inquérito parlamentar cit.*, p. 38.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

consequências que o ordenamento prevê para uma situação hipotética em que tome parte numa comissão de inquérito um deputado que se vem depois a comprovar ser titular de um interesse pessoal – não devidamente declarado – em relação ao objeto dessa comissão.

a) Num primeiro plano, tais consequências poderiam – pelo menos em tese – projetar-se sobre os trabalhos da comissão de inquérito parlamentar, em especial sobre a *validade* ou *eficácia* dos atos que dela emanam, como seja o relatório final da comissão.

Sucedem que a ordem jurídica não prescreve qualquer sanção nem comina qualquer consequência negativa para as situações em que um deputado integre uma comissão de inquérito da ALR da RAA – participando na formação dos atos da responsabilidade desta comissão – em violação da regra que proíbe a participação nestes órgãos de titulares de interesses conflitados.

Registe-se que, estando em causa *atos próprios do exercício da função política* – e não decisões através da qual um órgão da Administração Pública, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visa produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta – não são aplicáveis ao caso em apreço as regras que, no Código de Procedimento Administrativo (aprovado pelo n.º 4/2015, de 4 de janeiro), vêm disciplinar os efeitos da intervenção em procedimentos administrativos de titulares de órgãos em relação aos quais se verifiquem situações de impedimento (regras constantes do artigo 76.º daquele Código, que sancionam com a anulabilidade os atos ou contratos em que tenham intervindo os decisores impedidos).

Na falta de uma norma sancionadora, que conexasse o incumprimento do requisito previsto no artigo 7.º, n.º 4, do Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR a uma determinada consequência – como seja a improdutividade de efeitos dos atos produzidos na comissão em causa –, há que concluir que a violação de tal disposição configura uma mera *irregularidade*,



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

cuja verificação não produz outros efeitos que não sejam aqueles que, no plano político, possam estar associados ao levantamento de dúvidas sobre a objetividade das conclusões obtidas na comissão de inquérito.

b) Um segundo plano à luz do qual se podem analisar as consequências daquele incumprimento é o da esfera jurídica do deputado que, em violação do dever jurídico estabelecido no artigo 7.º, n.º 4, do Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR, não declare a existência de um conflito de interesses relativamente ao objeto da comissão de inquérito.

Sucedo, contudo, que, analisado quer aquele Regime jurídico, quer o Estatuto dos Deputados da Assembleia Legislativa Regional (aprovado pelo Decreto-Legislativo Regional n.º 19/90/A, de 20 de novembro), não se vislumbra qualquer dispositivo legal que discipline as consequências pessoais resultantes da violação de tal dever.

Daquilo que temos conhecimento, a única disposição que estabelece uma sanção jurídica para o incumprimento por parte de deputados de regras respeitantes a impedimentos que condicionam o exercício deste cargo é o artigo 21.º do Estatuto dos Deputados na Assembleia da República (aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março). Prevê este preceito que a titularidade de determinadas posições jurídicas ou o exercício de determinadas atividades em concreto é impeditivo do exercício do mandato de deputado, sancionando com a advertência ou suspensão de mandato as situações em que tais posições sejam adquiridas ou tais atividades exercidas em simultâneo com o cargo de deputado (cfr. artigo 21.º, 8).

Sucedo que, desde logo, é questionável se é possível estabelecer uma analogia entre a situação que é objeto de regulação neste preceito – em que está em causa o exercício indevido do mandato de deputado – com aquela que equacionamos no caso em apreço, em que um deputado participe num órgão auxiliar do parlamento (como é uma comissão de inquérito) sem declarar a



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

titularidade de um interesse conflitante.

Ao que acresce que, mesmo que essa analogia se pudesse estabelecer, a circunstância de estarmos perante uma norma sancionatória sempre desaconselharia, ao menos *prima facie*, à luz dos princípios fundamentais do direito sancionatório – como o princípio da tipicidade e legalidade das penas – ou do princípio da segurança jurídica, a sua aplicação analógica como forma de solucionar a ausência de uma previsão legal que comine determinada consequência negativa para a infração ao disposto no artigo 7.º, n.º 4, do Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§3.º

DO REGIME DE IMPEDIMENTOS APLICÁVEL ÀS COMISSÕES DE INQUÉRITO PARLAMENTAR: A SITUAÇÃO VERIFICADA NA COMISSÃO DE INQUÉRITO AO GRUPO SATA

9. Depois de no capítulo precedente temos procurado explicitar em que circunstâncias é que se deve considerar verificado um *conflito de interesses relativamente ao objeto da comissão de inquérito* que impeça a participação de um deputado num órgão deste tipo, importa agora aplicar o entendimento por nós genericamente sufragado sobre esta questão ao caso concreto que nos é suscitado.

Tal caso prende-se com a *Comissão de inquérito ao Grupo SATA*, de cuja composição fazem parte – como membros efetivo e suplente – dois deputados que integraram a estrutura orgânica do Governo Regional no período temporal que é objeto de apreciação na comissão de inquérito (2009-2014).

A questão que se coloca é a de saber se, neste quadro, se deve ou não considerar que tais deputados são titulares de um *interesse conflitante* relativamente à matéria que é objeto de apreciação pela comissão (interesse que, a verificar-se, impediria a sua participação neste órgão).

10. No caso em apreço, está em causa uma comissão de inquérito que, como decorre da análise do respetivo requerimento constitutivo e do Despacho sobre ele proferido pela Presidente da Assembleia Legislativa Regional, pretende apreciar um conjunto de aspetos relativos à gestão e à situação económico-financeira do Grupo SATA, entre os quais se integra o “*relacionamento*” estabelecido entre este grupo empresarial e o Governo Regional (cfr. ponto 3, alíneas a) e f), daquele Despacho).

Neste quadro, a resposta à questão suscitada pressupõe que, num primeiro momento, se clarifique o quadro normativo que disciplina a relação



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

que se pode estabelecer entre as empresas que integram aquele Grupo SATA e o Governo Regional dos Açores.

11. O Grupo SATA é atualmente constituído por um conjunto de 5 empresas - a SATA, AIR AÇORES, S.A., a SATA, GESTÃO DE AERÓDROMOS, S.A., a SATA INTERNACIONAL, S.A., a SATA EXPRESS, INC., S.A. e a SATA, AZORES EXPRESS, S.A. - que, no plano operacional, se dedicam a um conjunto diversificado de atividades de transporte aéreo de passageiros, carga e correio, bem como de prestação de serviços e realização de operações comerciais, industriais e financeiras relacionadas, direta ou indiretamente, com a referida exploração.

Estas empresas são detidas, a 100%, por uma sociedade gestora de participações sociais - a SATA, SOCIEDADE DE TRANSPORTES AÉREOS, SGPS, S.A. -, cujo capital social é, por sua vez, integralmente detido pela RAA (cfr. Decreto Legislativo Regional n.º 23/2005/A, de 20 de outubro).

Em face destes dados, é inquestionável que tais empresas integram o *sector público empresarial* da Região Autónoma dos Açores, cujo regime jurídico está definido no Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de março.

Com efeito, nos termos deste regime, consideram-se empresas públicas regionais todas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial nas quais a Região exerça, de forma direta ou indireta, uma *influência dominante*, em virtude (i) da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto ou (ii) do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização (cfr. artigo 3.º, n.º 1). Ora, sendo as referidas empresas do Grupo SATA sociedades comerciais cujo capital social pertence em exclusivo, direta ou indiretamente, à RAA, ambos estes requisitos - que qualificam uma entidade empresarial como *empresa pública regional* - estão verificados na situação em apreço.

12. A regulação dos mecanismos jurídicos através dos quais a RAA



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

pode controlar e intervir na gestão das empresas que, como as empresas do Grupo SATA, integram o setor público regional consta dos artigos 12.º e seguintes do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A.

Tais mecanismos reconduzem-se, essencialmente, (i) ao exercício da função acionista, (ii) ao poder de definição de orientações estratégicas de gestão e (iii) aos deveres especiais de informação e controlo.

a) O exercício da função acionista cabe, como estabelece o artigo 12.º, n.º 1, daquele Decreto Legislativo Regional, à Direção Regional de Orçamento e Tesouro, que atua “*sob orientação do membro do governo responsável pela área das finanças*”.

Ao exercer aquela função, este departamento do governo regional submete-se às normas legais gerais que regem o estatuto de acionista e que constam do Código das Sociedades Comerciais. Destas normas resulta que é na assembleia geral que em regra se exerce a função acionista, cabendo aí ao representante da Região participar na eleição e destituição dos órgãos sociais, na aprovação dos documentos de prestação de contas, na aprovação de planos e relatórios de atividade e nos demais atos relativos à vida societária.

Naturalmente que, sempre que a Região seja, *ab initio* ou supervenientemente, a única detentora do capital social da empresa regional, as deliberações da assembleia geral correspondem na prática às decisões tomadas pelo representante – de acordo com as orientações recebidas da Direção Regional de Orçamento e Tesouro – e não a uma vontade formada pelo órgão social. Nestes casos, a doutrina reconhece que o exercício da função acionista corresponde, na verdade, a uma forma de *tutela administrativa*⁸.

b) Conjuntamente com o exercício da função acionista, o Decreto

⁸ Cfr. ANTÓNIO PINTO DUARTE, *Notas sobre o Conceito e o Regime Jurídico das Empresas Públicas Estaduais*, in “Estudos sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do Estado”, Coimbra, 2000, p. 83.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Legislativo Regional n.º 7/2008/A atribui ao Governo Regional outra forma de intervir na gestão das empresas que se integram no setor empresarial da RAA – trata-se da emissão de orientações estratégicas de gestão.

Tais orientações podem ser de dois tipos: (i) as *orientações globais*, aprovadas por resolução do Conselho do Governo Regional, que são destinadas à globalidade do setor empresarial da Região (cfr. artigo 13.º, n.º 2, alínea a)); e (ii) as *orientações específicas*, também aprovadas por resolução do Conselho do Governo Regional, sob proposta dos membros do Governo competentes em matéria de finanças e do setor de atividade, e que consubstanciam as metas e objetivos a atingir por determinadas empresas em particular (cfr. artigo 13.º, n.º 2, alínea b)).

De acordo com o artigo 13.º, n.º 4, na resolução que aprova as orientações específicas deve também ser nomeado o representante público da função de titular do capital nas empresas públicas regionais sob a forma comercial, ficando este desde logo responsabilizado por avaliar e fiscalizar o cumprimento das orientações definidas para a empresa (sem prejuízo de estas poderem ser redefinidas em qualquer momento do mandato, nos mesmos termos).

As orientações estratégicas globais e específicas podem envolver metas quantificadas e contemplar a celebração de contratos entre a Região e as empresas públicas, bem como fixar parâmetros ou linhas de orientação para a determinação da remuneração dos gestores públicos (cfr. artigo 13.º, n.º 6).

Por fim, determina o n.º 7 do artigo 13.º que o membro do governo responsável pela área das finanças e o membro do governo responsável pelo respetivo sector de atividade têm o poder de emitir *recomendações* para a prossecução das orientações globais ou específicas que sejam definidas pelo conselho do governo regional.

c) Estes poderes são complementados, nos termos do artigo 15.º, pela imposição às empresas públicas regionais de deveres especiais de informação e



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

controlo.

De acordo com esta disposição, as empresas do setor empresarial regional, para além do dever de informação aos acionistas que está regulamentado para as sociedades comerciais em geral nos artigos 288.º a 293.º do Código das Sociedades Comerciais, devem facultar ao membro do governo responsável pela área das finanças e ao membro do governo responsável pelo respetivo setor de atividade, diretamente ou por intermédio das sociedades gestoras de participações, um conjunto de elementos de informação que se destinam a permitir que as referidas autoridades governamentais exerçam a sua função de acompanhamento e controlo da gestão⁹.

13. Apresentado o quadro normativo que regula o relacionamento entre as entidades do setor empresarial da RAA - entre as quais se incluem as empresas do Grupo SATA - e o Governo Regional, estamos agora em condições de esclarecer se no caso em apreço, e tendo em conta esse quadro normativo, se deve ou não considerar que os deputados que integram a *Comissão de inquérito ao Grupo SATA* tendo feito parte do anterior Governo regional são titulares de um *interesse conflitante* relativamente à matéria que é objeto de apreciação pela comissão (interesse que, a verificar-se, impediria a sua participação neste órgão).

Em nossa opinião, atendendo aos cargos que os referidos deputados ocupavam nesse governo - sendo um deles secretário regional da ciência, tecnologia e equipamentos e outro secretário regional da presidência - não nos parece que se deva concluir pela existência desse conflito de interesses. Com

⁹ Tais elementos incluem: a) propostas dos planos estratégicos plurianuais; b) propostas dos orçamentos anuais, incluindo estimativa das operações financeiras com a Região e com o Estado; c) documentos de prestação anual de contas; d) relatórios trimestrais de execução orçamental; e) cópias das atas do órgão de gestão e administração e da assembleia geral; e f) quaisquer outras informações e documentos solicitados para o acompanhamento da situação da empresa e da sua atividade, com vista, designadamente, a assegurar a boa gestão dos fundos públicos e a evolução da sua situação económico-financeira



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

efeito, não estamos perante membros do governo que detivessem, pelas competências que dispunham nos cargos que ocupavam, uma especial capacidade de influenciar, orientar ou sequer controlar a gestão das empresas do Grupo SATA, nas suas diversas dimensões operacional, comercial e económico-financeira.

É verdade que tais deputados integravam um executivo governamental que, como vimos, nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, legalmente detinha o poder de definir, por resolução do conselho de governo regional, orientações específicas para as metas a atingir por aquelas empresas. Mas ainda que tais orientações tenham sido fixadas no caso em apreço – dado de que não dispomos – não nos parece que a participação daqueles membros do governo no órgão colegial que as tivesse aprovado pudesse ser suficiente para os considerar titulares de um interesse conflituante relativamente ao objeto da *Comissão de inquérito ao Grupo SATA*.

Sublinhe-se que, como tivemos ocasião de explicitar, tendo em conta a natureza política do órgão que aqui está em causa, não se devem analisar os pressupostos de que depende a participação de deputados como membros destas comissões com base num juízo de cariz objetivo e verificativo, em que o mero reconhecimento da ocorrência de uma circunstância *que conexione, direta ou indiretamente, o membro da comissão de inquérito ao objeto que é submetido à apreciação deste órgão* é suficiente para que se verifique um impedimento a essa participação. Deve, antes, optar-se por uma perspetiva mais flexível, de acordo com a qual apenas será de reconhecer a existência de um conflito de interesses impeditivo da participação do deputado quando se conclua existir uma *especial relação* deste com os assuntos cuja apreciação compete à comissão.

Ora, no caso em apreço, a circunstância de os referidos deputados terem sido membros do anterior governo regional não é, quanto a nós, suficiente para considerar verificada essa especial relação. Poderia, eventualmente, reconhecer-se tal conexão se estivéssemos perante os membros do governo que, por serem



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

responsáveis pelas pastas das finanças ou do setor dos transportes aéreos¹⁰, eram titulares de *poderes reforçados* que lhes permitiam intervir na gestão do Grupo SATA, seja pelo exercício da função acionista (cfr. artigo 12.º, n.º 1 do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A), seja pela capacidade para emitir recomendações quanto ao modo como as empresas desse Grupo deveriam, em concreto, prosseguir as orientações estabelecidas (cfr. artigo 13.º, n.º 7 do mesmo diploma), seja, ainda, pelo conhecimento privilegiado decorrente do acesso aos elementos informativos que as referidas empresas lhes estavam obrigadas a facultar em cumprimento dos deveres especiais de informação e controlo (cfr. artigo 15.º, n.º 1).

Não estando em causa nenhum destes casos particulares – mas o exercício de funções de secretário regional da ciência, tecnologia e equipamentos e de secretário regional da presidência –, parece-nos que a ligação entre estes membros do Governo e a efetiva condução dos destinos do Grupo SATA era tão ténue que a mera circunstância de eles terem integrado o executivo governativo no período temporal em que a gestão desse Grupo está sob apreciação (2009 a 2014) não constitui, em nossa opinião, fator determinante de um conflito de interesses que impeça esses deputados de integrarem a comissão de inquérito encarregue dessa apreciação.

¹⁰ Pasta que, na orgânica do X Governo regional dos Açores, estava entregue ao secretário regional da economia (cfr. artigo 12.º, alínea d) do Decreto Regulamentar Regional n.º 25/2008/A, de 31 de dezembro).

§4.º

CONCLUSÕES

14. Do exposto, resultam, em síntese, as seguintes conclusões:

- 1.^a Sabendo-se que o recorte do instituto do inquérito parlamentar está indissociavelmente ligado a um *juízo político* sobre os factos a que tal inquérito se reporta e que esse juízo, como é típico dos atos de natureza política, nunca é totalmente *neutro* – mas revelador do confronto entre diferentes perspetivas partidárias e ideológicas próprias de uma democracia pluralista – deve concluir-se que a natureza deste instituto reclama uma visão mais flexível da *inexistência de conflito de interesses relativamente ao objeto do inquérito* enquanto pressuposto de que depende a participação de um deputado neste órgão auxiliar do parlamento (cfr. artigo 7.º, n.º 4 do Regime jurídico das comissões de inquérito da ALR);
- 2.^a De acordo com tal visão mais flexível, o mero reconhecimento da ocorrência de uma circunstância *que conxione, direta ou indiretamente, o membro da comissão de inquérito ao objeto que é submetido à apreciação deste órgão* não deve ser considerado suficiente para que se verifique um impedimento à participação nessa comissão; apenas será de reconhecer a existência de um conflito de interesses impeditivo dessa participação quando se conclua existir uma *especial relação do deputado com os assuntos cuja apreciação compete à comissão*, capaz de razoavelmente pôr em causa um exercício minimamente imparcial e objetivo da função para a qual foi escolhido;



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

- 3.^a No caso em apreço, tendo em conta a forma como a legislação regional regula o relacionamento entre as entidades do setor empresarial da RAA – entre as quais se incluem as empresas do Grupo SATA – e o governo regional, e atendendo aos cargos que os referidos deputados ocupavam nesse governo – sendo um deles secretário regional da ciência, tecnologia e equipamentos e outro secretário regional da presidência – não nos parece que se deva concluir pela existência dessa *especial relação* determinativa de um conflito de interesses;
- 4.^a Com efeito, não estamos perante membros do governo que detivessem, pelas competências que legalmente dispunham nos cargos que ocupavam, uma especial capacidade de influenciar, orientar ou sequer controlar a gestão das empresas do Grupo SATA, nas suas diversas dimensões operacional, comercial e económico-financeira;
- 5.^a Neste quadro, parece-nos que a ligação entre estes membros do Governo e a efetiva condução dos destinos do Grupo SATA era tão ténue que a mera circunstância de eles terem integrado o executivo governativo no período temporal em que a gestão desse Grupo está sob apreciação (2009 a 2014) não constitui fator determinante de um conflito de interesses que impeça esses deputados de integrarem a comissão de inquérito encarregue dessa apreciação.

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Tal é, salvo melhor opinião, o nosso parecer.

Lisboa, 4 de junho de 2015

RUI MEDEIROS

Professor Associado da Faculdade de Direito
da Universidade Católica Portuguesa
Doutor em Direito
Advogado

ANTÓNIO CADILHA

Advogado