

## A Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito sobre Assuntos de Interesse Público não Deve ir à Votação

**- Crise da dívida pública deve impulsionar a alteração do Regimento da Assembleia da República visando conferir flexibilidade na criação e no desempenho das Comissões de Inquérito Parlamentar**

Por: Anastácio Bibiane e *Baltazar Fael*

Tem sido observado a nível da Assembleia da República (AR) que todas as propostas apresentadas pelas bancadas da oposição para a criação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) têm sido submetidas à votação e conseqüente e recorrentemente são chumbadas pela bancada maioritária, prevalecendo a ditadura do voto que acaba inviabilizando o controlo da minoria sobre a maioria.

Esta situação é bastante melindrosa, se atendermos que muitos assuntos de interesse público acabam não sendo esclarecidos, sobrando zonas de penumbra.

É importante realçar que estamos perante uma questão que merece outro tipo de tratamento pelo Regimento da AR (RAR) no sentido de que o que este prevê é que haja votação para a criação de qualquer CPI, mesmo que a mesma se destine a averiguar questões de interesse público ou nacional. A esse propósito prescreve o n.º 1 do Artigo 80 do RAR, aprovado pela Lei n.º 17/2007, de 18 de Julho que “As comissões parlamentares de inquérito são criadas por deliberação do plenário para averiguar o respeito da legalidade e do interesse nacional, no

funcionamento das instituições”. É exactamente a criação das CPIs e a necessidade da sua votação no plenário que geram situação questionável a todos os níveis, com as minorias a não terem a possibilidade de exercer o controlo sobre as maiorias.

Recentemente, no caso relacionado com a dívida pública, a bancada parlamentar do maior partido da oposição na AR na legislatura em curso submeteu a proposta de criação de uma CPI para averiguar os contornos que levaram à contração de empréstimos pelo Governo moçambicano e que estão a onerar os moçambicanos da actualidade e que também irão onerar os das futuras gerações. Aliás, o Ministro das Finanças, Adriano Maleiane, já avançou com medidas drásticas de austeridade (vide *Jornal O País*, pág. 2 – de 05 de Maio de 2016 – Ano VII, n.º 2237) em razão da dívida, o que, só por isso, representa um assunto de interesse público, pois dentre as medidas incluem-se a não contratação de funcionários do Estado, sabendo-se que é o mesmo Estado que se assume como o maior empregador.

Outrossim, tratando-se de matéria de interesse público (ou nacional), também faz pouco sentido que

---

a matéria colhida aquando das actividades da CPI sejam debatidas em plenário e à porta fechada, como se se tratasse de matéria ligada ao segredo do Estado ou outra que não possa ser debatida em público pela sua particular sensibilidade. Assim, o n.º 1 do Artigo 84 do RAR prescreve que **“Terminado o inquérito, a comissão reporta ao plenário os resultados para debate e deliberação a porta fechada”**. O que se questiona é onde é que existem motivos de secretismo para questões de interesse público ou da sociedade ou que afectam ou colocam em causa esse mesmo interesse?

A criação de CPIs devia ser de cariz obrigatório e sem necessidade de votação quando se trate da necessidade de esclarecimento de matérias de interesse público ou nacional e que se repercutem directamente na vida dos cidadãos e que põem em causa os seus legítimos direitos e interesses, como é a questão da dívida pública, a título meramente ilustrativo.

### **O que Diz o Direito Comparado? O Caso da Criação das CPIs em Portugal**

Uma das realidades que nos é próxima e da qual somos herdeiros de grande parte da legislação é a portuguesa. Ora, em primeiro lugar é preciso realçar que a matéria referente aos inquéritos parlamentares em Portugal goza de um regime próprio e privilegiado. Isto é, em Portugal existe um Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares (RJIP), aprovado pela Lei n.º 5/93, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 126/97, de 10 de Dezembro (TP), e Lei n.º 15/2007, de 3 de Abril.

Segundo este regime jurídico e concretamente o n.º 1 do Artigo 1 do referido RJIP, **“Os inquéritos parlamentares têm por função vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração Pública”**. Quer isto dizer que mesmo os actos do Governo devem estar sob o escrutínio destas eventuais comissões de inquérito. Isto é, pode ser criado, no caso português, este tipo de comissões, o que não encontra paralelo na realidade moçambicana. Outrossim, o RJIP faz referência explícita que tais comissões podem ter por objecto o interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República Portu-

guesa (o que em parte dita a criação das CPIs pela AR) – n.º 2 do Artigo 2.

Mais elucidativo e comparando com o regimento da AR moçambicana é o n.º 1 do Artigo 4 do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares de Portugal que estabelece: **“As comissões parlamentares de inquérito requeridas ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 2 são obrigatoriamente constituídas”**. A alínea b) do n.º 1 do Artigo 2 refere-se aos requerimentos efectuados por um quinto dos deputados em efectividade de funções até ao limite de um por deputado e por sessão legislativa. É um caso concreto de se dar garantias a que as minorias tenham o poder de controlar as maiorias, o que não acontece no parlamento moçambicano, acabando por prevalecer a ditadura de voto. Note-se a obrigatoriedade da criação dessas CPIs, afastando-se liminarmente qualquer possibilidade/necessidade de votação.

Nestes casos, o requerimento é dirigido ao presidente da AR portuguesa, devendo este agendar um debate sobre a matéria do inquérito, sendo que tal procedimento é solicitado pelos requerentes da constituição da comissão ou por um grupo parlamentar. Não é debate sobre a necessidade de criação da comissão, mas visa fixar a matéria do inquérito – n.º 2 do Artigo 4, conjugado com o n.º 5 do mesmo Artigo – atendendo que a comissão já se encontra constituída, obrigatoriamente, o que difere do RAR que, para a sua constituição, há a necessidade de votação.

Aliás, segundo o n.º 3 do Artigo 9, mesmo no que tange ao objecto ou matéria definido pelos requerentes, esta não é passível de qualquer alteração por deliberação da comissão, o que representa mais uma garantia do exercício do controle das minorias sobre as maiorias.

Outra matéria que não é referida no RAR tem que ver com as condições para que um deputado tome posse de membro de uma comissão eventual de inquérito parlamentar. É necessário que declare formalmente a existência de conflito de interesses em relação ao objecto do inquérito (isto é, não pode e nem deve participar numa CPI que vai tratar de assuntos do seu interesse pessoal ou de terceiros a ele relacionados). Trata-se de um mecanismo de transparência que não consta no RAR.

---

No que tange ao objecto das comissões eventuais de inquérito, prescreve o n.º 1 do Artigo 8 da Lei n.º 5/93, com as alterações introduzidas, que “**Os inquéritos parlamentares apenas podem ter por objecto atos do Governo ou da Administração ocorridos em legislaturas anteriores à que estiver em curso quando se reportarem a matérias ainda em apreciação, factos novos ou factos de conhecimento superveniente**”. Significa que, no caso de Portugal, podem ser chamados a responder por factos ocorridos aquando do exercício das suas funções governativas em legislaturas anteriores os antigos titulares de cargos governativos. Será que a nossa AR também pode chamar os antigos governantes responsáveis pela contração da dívida? O RAR é omissivo quanto a tal matéria. Devia ser mais esclarecedor, pois não foram os actuais dirigentes que contraíram a dívida, mas os anteriores e que já foram substituídos no presente ciclo de governação.

No que se refere à publicidade dos trabalhos, segundo a Lei n.º 5/93 no caso de Portugal, e concretamente no seu n.º 1 do Artigo 15 e respectivas alíneas, as reuniões e diligências efectuadas pelas comissões parlamentares de inquérito são em regra públicas, salvo em casos em que a comissão, numa reunião de carácter público e devidamente fundamentado, assim o não entender, designadamente:

- a) As reuniões e diligências que tiverem por objecto matéria sujeita a segredo de Estado, segredo de Justiça ou sigilo por razões de reserva da intimidade das pessoas;
- b) Os depoentes se opuserem à publicidade da reunião, com fundamento na salvaguarda de direitos fundamentais;
- c) As reuniões e diligências colocarem em perigo o segredo das fontes de informação, salvo autorização dos interessados.

No caso moçambicano, esta matéria não é regulada a nível do regimento, não se sabendo em que situações se está: em presença de matérias de cariz público ou aquelas em que a publicidade é retirada.

No que tange à publicidade do relatório final e das declarações de voto, os mesmos são publicados no Diário da Assembleia da República Portuguesa, segundo o estatuído n.º 3 do Artigo 20 do RJIP (a AR

não possui instrumento de comunicação com o público, mesmo se tratando do órgão mais representativo do povo). Quer dizer, não há secretismo no que tange à publicidade do relatório e das declarações de voto, diferentemente do caso da AR, onde, findo o inquérito, a comissão faz ao plenário o reporte dos resultados para debate e deliberação à porta fechada (n.º 1 do Artigo 84 do RAR).

Uma vez apresentado o relatório final ao plenário, segundo o RJIP, é aberto um debate e não é referido que o mesmo é feito à porta fechada (n.º 3 do Artigo 21 do RJIP), salvo as questões já enunciadas pelo artigo 15 do RJIP, sendo que o relatório nem é sujeito à votação (n.º 8 do Artigo 21 do RJIP). Quer isto significar que nos debates do relatório este RJIP é por regra aberto à participação pública, salvo se estiverem em causa razões ponderosas que devem ser obrigatoriamente atendidas, o que não acontece na AR, onde o debate sempre é feito à porta fechada, mesmo se tratando de matéria de interesse público e nem sujeita a segredo de qualquer índole.

### **... e no Brasil como São Criadas as CPIs?**

Outro exemplo que nos é próximo refere-se ao Brasil onde, para que se crie uma comissão parlamentar de inquérito, três requisitos são necessários:

1. Requerimento de um terço dos membros componentes da respectiva Casa Legislativa que vai investigar o facto (requisito formal);
2. Que haja facto determinado (requisito substancial);
3. Que tenha prazo certo para o seu funcionamento (requisito temporal); e que suas conclusões sejam encaminhadas ao Ministério Público, se for o caso.

Como se pode depreender, a obtenção do número suficiente de assinaturas no requerimento em que se solicita à criação de uma CPI se mostra facilitado em termos materiais, permitindo deste modo que a minoria tenha a faculdade de fiscalizar a maioria.

É no entanto de realçar que Brasil existe uma discussão doutrinária sobre se na criação de uma CPI, para além da exigência da assinatura de pelo menos um

---

terço dos membros de qualquer das câmaras do congresso ou mesmo de ambas, se deve exigir também a aprovação do plenário, isto é, a submissão da solicitação da criação da CPI ao crivo da maioria (para além, claro, da existência de um facto determinado). Contudo, o entendimento que existe é o de que este último requisito deve ser dispensado, atendendo que a constituição não o prevê (parágrafo 3 do Artigo 58 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB), não podendo por isso uma lei ordinária despor em contrário ou contrariar a lei magna.

Trata-se, pois, de uma forma que visa, como no caso português, o controlo da minoria sobre a maioria. Fica, desta maneira, ressalvada a questão de a maioria constantemente e por conveniência, dependendo dos assuntos em discussão, vir a colocar em causa a investigação de casos de interesse público, recorrendo à ditadura do voto. É que a investigação de matérias de interesse público não pode ficar refém da vontade das maiorias parlamentares, pois isso pode colocar em causa bens, direitos e interesses relevantes da sociedade.

No caso moçambicano, infelizmente, a ditadura de voto continua a ser a via seguida para que matérias de interesse público ou nacional sejam inviabilizadas de ser esclarecidas, devido à regra que faz depender a criação das CPIs à vontade da maioria.

Não é assim a Constituição Brasileira que difere também do RJIP português e da sua constituição (que é omissa nesta matéria). No Brasil, em caso de alguma das autoridades recusar a constituição da comissão, deverá qualquer dos interessados requerer que o Judiciário assegure o seu direito, recorrendo ao Mandado de Segurança, e solicitar a intervenção jurisdicional que se mostre necessária ao cumprimento do estabelecido na carta magna (Constituição), e à correspondente legislação sobre a matéria. Pela recusa, a autoridade deverá responder pelo crime de responsabilidade por ter faltado ao cumprimento dos ditames constitucionais, podendo a mesma, por conseguinte, ser afastada do cargo que exerce por não ter cumprido a sua obrigação de representar o interesse público.

## Recomendações

Antes de mais, é imperioso que seja alterado o RAR de modo a tornar mais flexível e expedita a criação das CPIs, principalmente para os casos em que o interesse público deve prevalecer sobre as vontades das bancadas parlamentares e principalmente da bancada da maioria. Não se podem criar nestes casos estas comissões com recurso à votação e onde a maioria acaba fazendo valer as suas pretensões em detrimento de assuntos que merecem atenção especial por parte da AR, atendendo que os mesmos são importantes para a continuidade das suas actividades.

A crise causada pela dívida pública deve ser um momento de reflexão que nos deve conduzir a que na prática sejam realizadas as alterações necessárias no quadro jurídico - constitucional e no quadro legal moçambicano permitindo uma maior controle sobre às actividades do Governo, dotando para tal os órgãos competentes de ferramentas para cumprirem cabalmente com a sua missão, num sistema necessário de pesos e contra-pesos.

Um dos órgãos que deve agir na defesa e fiscalização do interesse público é a AR que, para além da actividade legislativa que exerce como seu pilar, tem também a incumbência de fiscalizar a actividade governativa, mas que vezes sem conta não a exerce cabalmente por a vontade da maioria acabar por prevalecer sobre a das outras bancadas, por sinal minoritárias.

Há que abrir espaço para que as minorias possam fiscalizar a maioria, num sistema político verdadeiramente democrático.

Há que criar um regime jurídico específico para os inquéritos parlamentares e conferir-lhes dignidade constitucional, como acontece nos exemplos a que estivemos a fazer alusão: o caso português (através do artigo 181 e seguintes da Constituição da República Portuguesa – 1976); sendo que de igual forma a legislação brasileira como já tivemos o ensejo de fazer referência, também prescreve. A sensibilidade de algumas das matérias que são discutidas nestas CPIs por vezes encerra a necessidade da criação destes órgãos e, por conseguinte, a de conferir-lhes dignidade constitucional.

---

No caso da dívida pública moçambicana, se esta matéria tivesse dignidade constitucional, se os mecanismos legais visando a criação das CPIs fossem mais flexíveis e sem demasiadas formalidades (principalmente quando se trate da criação de CPIs para o esclarecimento de matérias de interesse público) e atendendo ao estabelecido na alínea p) do Artigo 179 da CRM, certamente que alguns membros do anterior Governo já teriam sido convidados para esclarecerem os contornos que conduziram à contratação dos empréstimos já conhecidos sem que tivessem observado os pressupostos legais.

# CIP

Boa Governação, Transparência e Integridade

## FICHA TÉCNICA

**Director:** Adriano Nuvunga

**Equipa Técnica do CIP:** Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egidio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila;

**Assistente de Programas:** Nélia Nhacume

**Layout & Montagem:** Nelton Gemo

**Endereço:** Bairro da Coop, Rua B, Número 79, Maputo - Moçambique

### Contactos:

Fax: + 258 21 41 66 25, Tel: + 258 21 41 66 16,

Cel: (+258) 82 301 6391,

E-mail: [cip@cip.org.mz](mailto:cip@cip.org.mz)

Website: <http://www.cip.org.mz>

## PARCEIROS

