

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

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

PARCEIROS

