

TRIBUNAL DE CONTAS

ACÓRDÃO Nº 4/2006

PROCESSO Nº 12/M/2005

I

Foi instaurado o processo de multa ao Sr. Jorge Eduardo St' Aubyn de Figueiredo, Presidente da Câmara Municipal do Sal - CMS, ao abrigo do disposto no nº 1, artº 32º do Decreto - Lei nº 47/89, de 26 de Junho, por alegada infracção prevista na al. i) e j), nº 1 do artº 35º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho, isto é, publicação e execução, sem visto prévio do Tribunal de Contas, do despacho conjunto do Ministro das Finanças e Planeamento e o Presidente da CMS, em que o Sr. Gabriel Romualdo Neves, inspector de finanças, é requisitado para, em comissão ordinária de serviço, exercer as funções de Secretário da CMS.

Cumpridas as normas que regem o Processo, designadamente o disposto nos artºs 33º, 34º e 35º, todos do Decreto - Lei nº 47/89, de 26 de Junho, e obtidos os vistos legais dos demais Juízes Conselheiros, resta apreciar e decidir.

É da competência deste Tribunal o conhecimento das infracções puníveis com multa, tal como dispõe o artº 35º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho, conjugado com o art.º 31º do Decreto - Lei nº 47/89, de 26 de Junho.

II

Como demonstram os documentos apensos nos autos, a nomeação do Sr. Gabriel Romualdo Neves no cargo de Secretário da CMS ficou marcada por duas infracções, a saber:

1. Publicação no BO nº 29, II Série, de 11 de Agosto de 2004, sem visto prévio do Tribunal de Contas, do despacho conjunto do Ministro das Finanças e Planeamento e do Presidente da CMS, de 2 de Junho de 2004 - v. fl. 03 dos autos.
2. O acto foi executado e, conseqüentemente, produziu efeitos, sem o visto prévio do Tribunal de Contas.

A legislação em vigor sobre a matéria não deixa margem para dúvida: a publicação e execução de acto ou contrato que deveria ter sido





## TRIBUNAL DE CONTAS

previamente submetido à fiscalização do Tribunal de Contas constituem infrações financeiras puníveis com multa nos termos da al. i) e j), nº 1 do artº 35º da Lei nº 84/IV/93, de 12 Julho.

A nomeação de Secretário Municipal está sujeita a visto prévio do Tribunal de Contas - cfr. nº 3, artigo 3º do Decreto - Lei nº 5/98, de 09 de Março.

Devidamente citado para se pronunciar sobre as infrações apontadas, respondeu o Sr. Presidente da CMS apresentando suas alegações, de fl. 07, 08 e 09, cujos pontos mais relevantes são a seguir integralmente reproduzidos:

- a) “1º - Antes de mais, da nossa parte, convinha aceitar a irregularidade apontada pelo Tribunal”.
- b) “2º - Efectivamente, nos termos do nº 3 do artigo 3º do Decreto - Lei - nº 5/98 de 09 de Março, **a nomeação do Secretário Municipal está sujeito a Visto do Tribunal de Contas**”
- c) “9º - O processo (de nomeação do Sr. Gabriel Neves), apesar de ter sido desencadeado pela Câmara Municipal do Sal, a verdade é que acabou por correr trâmites somente entre o Ministério das Finanças e a Direcção Geral da Administração Pública”.
- e) “11º - Neste quadro.....a intervenção do Presidente da Câmara limitou-se ao despoletar do processo”.
- f) “12º - Por outro lado, independentemente das responsabilidades a serem sacadas, teremos que convir que, não obstante essa irregularidade meramente formal, analisando a questão material subjacente, concluiremos que nenhuma das autoridades envolvidas no processo infringiram ou deixaram de respeitar qualquer norma ou dispositivo legal em termos de substância”.



## TRIBUNAL DE CONTAS

- h) “15 - Sendo assim, apesar de carecer o visto prévio, a verdade é que não ficou afectada nenhum dos objectivos para os quais foi instituído a figura do Visto Prévio”.
- i) “16 - Pelo exposto, parece-nos evidente que não se deve aplicar nenhuma multa ao Presidente da Câmara do Sal, pelo que é de se aplicar o previsto no artigo 37º da Lei 84/IV/93 de 12 de Julho...”.
- j) “17º - Ademais, não se pode olvidar que, aquando da ocorrência do facto o Senhor Presidente da Câmara do Sal encontrava-se no início do seu Primeiro mandato e não ser jurista de profissão, o que reduz significativamente a sua culpa”.
- k) “18 - Por outro lado, não se pode esquecer que todo o processo correu no Ministério das Finanças e Planeamento, tendo sido quase insignificante a participação da Câmara Municipal do Sal”.

Concluídas as alegações, o Sr. Presidente da CMS roga “a relevação total e absoluta da multa”, com base no artigo 37º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho

Apreciando os fundamentos em que estão assentes as argumentações do Presidente da CMS, importa destacar o seguinte:

Embora não pareça duvidar do facto de ser obrigatório o cumprimento das normas legais em matéria de controlo prévio, exercido pelo Tribunal de Contas, dos actos e contratos geradores de despesas públicas, entende todavia, o Sr. Presidente que, no caso em apreço, o incumprimento dessas normas constitui uma “irregularidade meramente formal”, (v. pontos 1º, 2º e 12º das alegações).

E porque “nenhuma das autoridades envolvidas no processo infringiram ou deixaram de respeitar qualquer norma ou dispositivo legal em termos de substância”, isto é, “não foi afectado nenhum dos objectivos para os quais foi instituída a figura do visto prévio”, parece-lhe evidente que não

 3



## TRIBUNAL DE CONTAS

se deve aplicar nenhuma multa (v. os pontos 12º, 15º e 16º das alegações).

Em primeiro lugar, é de se rejeitar categoricamente a qualificação de “irregularidade meramente formal” o incumprimento das normas legais que tornam obrigatória a submissão de actos e contratos, das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, para efeito de fiscalização preventiva. Isto por duas razões fundamentais:

1. O visto prévio do Tribunal de Contas é condição necessária da eficácia dos actos e contratos a ele sujeitos. Só assim faz sentido o artº 7º do Decreto - Lei nº 47/89, de 26 de Junho, citado pelo Presidente nas suas alegações: “Nenhum acto ou contrato sujeito à fiscalização preventiva poderá produzir efeitos ou ser executado previamente à publicação do extracto respectivo no Boletim Oficial, com expressa declaração que foi objecto de visto em data certa...”, fim de citação e sublinhado nosso.

2. Com a não submissão de acto ou contrato à fiscalização preventiva, nos termos da lei, este Tribunal fica (como aconteceu no caso sub judice) impedido de exercer uma das competências que a Constituição e a lei lhe reservam exclusivamente (artº 216º da CRCV e artº 9º da Lei nº 84/IV/93), enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas.

Em segundo lugar, não colhe a ideia segundo a qual a não violação daquilo que o Presidente da CMS designa de “norma ou dispositivo legal em termos de substância”, ou seja, o facto de, no seu entender, a nomeação ter sido “efectuada com obediência ao disposto no Decreto - Lei nº 5/98 de 09 de Março”, a requisição ter obedecido “os parâmetros previstos nos artigos 15º e 16º do Decreto - Lei nº 87/92, de 16 de Julho...” e a despesa ter pleno cabimento na verba inscrita no Orçamento Municipal, logo parece “**....evidente que não se deve aplicar nenhuma multa...**”.

Se esta conclusão for válida, então é legítima a seguinte questão: qual o efeito útil das normas jurídicas que sujeitam a visto prévio os actos e

 4



## TRIBUNAL DE CONTAS

contratos geradores de despesas públicas e impõem sanção aos infractores? Basta que os responsáveis das instituições sujeitas à jurisdição do Tribunal Contas entendam que o acto ou contrato está em conformidade com “a norma ou dispositivo legal em termos de substância”, logo a responsabilidade por multa é sempre relevável!

O que parece subjacente a esta conclusão é que se confundem dois tipos de controlo, claramente diferenciados na legislação cabo-verdiana: (i) o controlo interno, exercido no seio da própria Administração Pública, dos actos e contratos geradores de despesas públicas e (ii) o controlo externo, independente, de natureza jurisdicional, dos mesmos actos e contratos, da competência exclusiva do Tribunal de Contas - cfr. artºs 110º e 120º do Decreto - Lei nº 29/2001, que define os princípios e as normas relativas ao regime financeiro da Contabilidade Pública - .

O controlo interno não pode substituir o controlo jurisdicional exercido pelo Tribunal de Contas sem que a Constituição e a lei se mostrem violadas.

Por outro lado, está implícita nas alegações apresentadas a confusão entre dois tipos de responsabilidade financeira, claramente distintos em sede do direito financeiro cabo-verdiano: a responsabilidade por multa (ou responsabilidade sancionatória) e a responsabilidade financeira reintegratória - obrigação de repor os fundos ilegalmente utilizados.

A não submissão do acto de nomeação ao controlo externo a priori do Tribunal de Contas (facto evidente neste processo) está na origem da instauração do processo de efectivação de responsabilidade financeira por multa, em que o Presidente da CMS é alegadamente responsável.

É necessário que fique claro que a relevação da responsabilidade financeira por multa não depende do cumprimento da legalidade “em termos de substancia”, porque o princípio geral a respeito das diversas formas de responsabilidade por actos financeiros (reintegratória, sancionatória, criminal, etc) é que elas são cumulativas, isto é, uma não

 5



## TRIBUNAL DE CONTAS

exclui a outra - v. Sousa Franco in Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, 4ª edição, pág. 481.

A lei cabo-verdiana é coerente com este princípio quando estabelece “A aplicação de multas não impede que se efectivem, em simultaneidade, as reposições devidas”- cfr. nº 3, 36º da lei nº 84/IV/93, de 12 de Junho.

Nesta lógica, as razões que podem abonar a favor da relevação da responsabilidade por multa serão outras, e nada têm a ver com a eventual responsabilidade financeira reintegratória (violação de algum preceito legal no processo de nomeação do Secretário Municipal), que poderá ser apurada no âmbito da fiscalização sucessiva - processo de julgamento das contas de gerência, ou na sequência duma auditoria - pois o acto de nomeação vem sendo executado, sem o visto prévio do Tribunal, e produzindo efeitos desde a tomada de posse do Sr. Gabriel Romualdo Neves no cargo de Secretário Municipal.

### III

Sendo inquestionável a existência de infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória (responsabilidade por multa) nos termos da al. i) e j), nº 1 do artº 35º da lei nº 84/IV/93, importa apurar se se verifica o elemento subjectivo desta responsabilidade, que se traduz no nexó de imputação das infracções ao agente a título de culpa.

No que se refere à publicação do acto no BO antes do visto prévio do Tribunal de Contas, o Presidente da CMS alega ainda que quem a determinou foi a Directora de Administração do Ministério das Finanças (v. fl. 09 dos autos). Efectivamente, o que se constata é que o BO nº 29, de 11 de Agosto, onde se encontra publicado o despacho conjunto de requisição contém o nome da referida Directora. Esta foi citada, mas não reagiu á citação do Tribunal.

Mas a responsabilidade da execução do acto em si é assumida pelo próprio Presidente da CMS. Este alega que aquando da ocorrência do facto encontrava-se no início do seu primeiro mandato e não é jurista de

H. F. 6



## TRIBUNAL DE CONTAS

profissão e que todo o processo tinha ocorrido no Ministério das Finanças e Planeamento.

Tendo em conta essas alegações, e apenas essas, e o facto de não se extrair dos autos qualquer intenção de lesar os interesses patrimoniais do Estado, é de se admitir que o Presidente terá actuado com mera culpa ao não cumprir um dever de diligência que lhe compete: o de assegurar que o acto administrativo que pratica e executa está em conformidade total com a lei.

Assim, ao abrigo do disposto no artigo 37º da Lei nº 84/IV/93, é de se relevar a responsabilidade por multa em que incorreu o Presidente da Câmara Municipal do Sal, sem prejuízo da efectivação de responsabilidade financeira reintegratória, se for o caso.

### IV

Pelos fundamentos acima expostos, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, reunidos em plenário, em relevar a responsabilidade financeira por multa ao Sr. Jorge Eduardo St' Aubyn de Figueiredo, Presidente da Câmara Municipal do Sal.

Notifique-se, publique-se e cumpra o mais da lei.

Praia, 16 de Fevereiro de 2006

Os Juizes Conselheiros:

Horácio Dias Fernandes (Relator)

Sara Boal

José Carlos Delgado

José Pedro Delgado