

TRIBUNAL DE CONTAS

ACÓRDÃO Nº15/2005

PROCESSO Nº 01/RRV/05

I

Por Acórdão nº 20/2004, de 25 de Novembro, o Tribunal de Contas recusou visto prévio ao despacho da Exma Senhora Presidente da Câmara Municipal de S. Vicente - CMSV, em que se pretendia nomear, em comissão ordinária de serviço, a Sr^a **Maria José Silva Gonçalves** no cargo de Chefe de Divisão de Gestão Orçamental, ao abrigo do disposto nos artigos 1º e 6º do Decreto – Legislativo 13/97, de 01 de Julho, conjugado com o artigo 40º do Decreto – Lei nº 86/92, de 16 de Julho.

A razões invocadas pelo Tribunal para a recusa do visto ao despacho acima referido é que a Sr^a Maria José Silva Gonçalves não preenchia o requisito de quatro anos de experiência após a formação superior que não confere grau de licenciatura – nível de bacharel, nem exercia na estrutura da carreira cargo de nível equiparado aos exercidos pelos funcionários referidos no nº 1, ou na primeira parte do nº 2 do artigo 39º do Decreto – Lei nº 86/92, de 16 de Julho.

Inconformada, vem a Exma. Senhora Presidente da CMSV, através do ofício nº 93/2008/05, e usando da faculdade conferida pelo nº 1, artº 6º do Decreto – Lei nº 46/89, de 26 de Junho, solicitar a este Tribunal a reapreciação da recusa do visto.

Foi admitida a reclamação da Sr^a Presidente da CMSV, ao abrigo do disposto nos artºs. 42º, 45º nº 1, e 46º, nº 1, al. c), todos do Decreto – Lei nº 47/89, de 26 de Junho.

Fundamenta a reclamante o seu pedido, alegando em síntese o seguinte:

1. A recusa do visto assenta no facto do Tribunal de Contas entender que a nomeada “não preenche o requisito de quatro anos de experiência após a formação em bacharel...”. Que com esse entendimento o TC estava a dar um determinado conteúdo ao disposto no nº 2 do artigo 39º do Decreto – Lei nº 86/92, de 16 de Julho.



2. Que o texto daquele dispositivo não diz que os quatro anos de experiência exigidos ao funcionário, a ser nomeado dirigente e que tenha curso superior que não confira grau de licenciatura, tenham de acontecer depois de se ter tornado bacharel. O que aquele preceito diz é que os funcionários que sejam habilitados com curso superior que não confira grau de licenciatura (maxime bacharéis) e que tenham, pelo menos quatro anos de experiência profissional, podem ser recrutados para os cargos dirigentes. Os quatro anos de experiência não têm de ser necessariamente posteriores ao bacharelato.

3. Que no caso em apreço, a pessoa nomeada (Srª Maria José Silva Gonçalves) integrava os serviços contabilísticos da CMSV e que havia muitos anos que, na prática, era ela quem chefiava aqueles serviços. Que no ano 2000, e depois de já ela ter estado algum tempo a exercer de facto funções de chefia, o cargo de Chefe de Divisão de Gestão Orçamental foi preenchido por um licenciado. Este se desvinculou do Município três anos depois, tendo nessa altura a Srª Maria José reassumido de facto a chefia daqueles serviços.

Foi citado o Ministério Público nos termos do nº 4, artigo 50º do Decreto – Lei nº 47 /89, de 26 de Junho, cujo parecer foi devidamente considerado na decisão proferida neste Acórdão.

Foram obtidos os vistos legais dos Exmos Senhores Conselheiros adjuntos neste processo.

O Tribunal é competente, cabendo-lhe reapreciar o acto por recusa do visto, nos termos do artº 6º do Decreto-Lei Nº 46/89, conjugado com o artº 42º do Regimento do TC, aprovado pelo Decreto-Lei Nº 47/89, ambos de 26 de Junho.

Resta apreciar e decidir.

II

Dos factos :

1. Por Acórdão nº 20/2004, de 25 de Novembro, o Tribunal de Contas recusou visto prévio ao despacho da Exma. Senhora Presidente da CMSV, em que se pretendia nomear a Srª Maria José Silva Gonçalves, Oficial Administrativo, Ref. 8, Esc. D, Bacharel em Contabilidade, para exercer o cargo de Chefe de Divisão de Gestão Orçamental, ao abrigo do

2
AG-

disposto nos artigos 1º e 6º, do decreto – legislativo nº 13/97, de 01 de Junho, conjugado com o artº 40º do Decreto – Lei nº 86/92, de 16 de Julho.

2. Deu entrada neste Tribunal o recurso/reclamação interposta pela Srª Presidente da CMSV em 02/02/2005, alegando essencialmente que a Srª Maria José, para além das habilitações académicas, preenche os requisitos legais de quatro anos de experiência profissional para o exercício do cargo de Chefe de Divisão de Gestão Orçamental da CMSV.

3. Consta do Processo que apesar da Srª Maria José Silva Gonçalves ter sido Oficial Administrativo, desde 01 de Outubro de 1996, data em que tomou posse neste cargo, ocupando vaga existente no Quadro de Pessoal da CMSV, vem trabalhando, pelo menos desde 1997, nos Serviços Financeiros da mesma Câmara, isto tendo em conta:

a) a avaliação anual de desempenho, que tem sido sempre feita e assinada pelo Chefe de Divisão Financeira;

b) vários requerimentos da interessada em que esta afirma que se encontrava destacada na Divisão de Contabilidade e a informação/proposta da Direcção dos Serviços de Recursos Humanos para a nomeação no cargo de Chefe de Divisão de 30 de Setembro de 2004, em que se confirma o referido destacamento.

4. A Srª Maria José Silva Gonçalves concluiu o curso de Bacharel em Contabilidade, pelo Instituto Superior das Ciências Económicas e Empresariais, em Julho de 2004.

Do direito :

O Tribunal de Contas, ao recusar o visto prévio ao despacho da Exma. Srª Presidente da CMSV, fê-lo invocando o não cumprimento dos requisitos legais previstos no nº 1, artº 40º, que remete para os nºs 1 e 2, artº 39º, todos do Decreto – Lei nº 86/92, de 16 de Julho. O nº 2 do artº 39º, do mesmo Decreto – Lei dispõe o seguinte:

“A área de recrutamento para os cargos referidos no número anterior pode ser alargada aos indivíduos habilitados com curso superior que não confira grau de licenciatura e que tenham, pelo menos, quatro anos de experiência profissional, ou, ainda, aos funcionários públicos que na estrutura de carreiras, exerçam cargo de nível equiparado ao exercido

3
HJF-

pelos funcionários ou agentes referidos no número 1 ou na primeira parte do nº 2 do presente artigo”.

O que se extrai da primeira parte da norma citada, que é o que interessa à decisão da causa, é que ela impõe dois requisitos para o exercício do cargo de Chefe de Divisão: (i) curso superior que não confira grau de licenciatura e (ii) quatro anos de experiência profissional. Portanto, o que a lei exige é que o indivíduo que se pretende nomear para Chefe de Divisão tenha pelo menos curso superior que não confira grau de licenciatura e, cumulativamente, quatro anos de experiência profissional, sublinhado nosso.

Como se vê, a lei não impõe nenhuma outra condição. A questão que se coloca na interpretação jurídica desta norma é se os quatro anos de experiência profissional que a mesma impõe é a experiência acumulada até à data em que o indivíduo concluir o curso superior, ou aquela acumulada durante quatro anos depois da obtenção do diploma de curso superior que não confere grau de licenciatura.

O Representante do Ministério Público junto deste Tribunal, no seu douto parecer, defende o seguinte, citamos: “... não se extrai da lei qualquer entendimento no sentido de que os anos de experiência exigidos terão que ser após a obtenção do curso de bacharel. Cremos que a ratio da mesma é uma espécie de compensação que conflui numa certa equiparação, por exemplo entre um recém licenciado e alguém que tenha apenas o grau de bacharel, mas que em contrapartida possui já alguma experiência profissional....”.

Subjacente a esses requisitos - continua o Representante do Mº Público, referindo-se aos requisitos para o exercício do cargo de dirigente, conforme o disposto no nº 1 do artº39º - “está a introdução ao sistema de princípios e critérios que conduzirão à selectividade e ao desenvolvimento profissional fundamentado no mérito do desempenho individual – Preambulo do referido Decreto – Lei nº 86/92 e ainda o nº 2 do art.º 1º do supracitado DL, para além de várias outras manifestações nele contidas”, fim de citação.

O Representante do Mº Público, realçando vários outros momentos do Decreto – Lei nº 86/92, de 16 de Julho, para demonstrar a vontade da lei em, citamos “estimular os funcionários já integrados na Administração Pública à procura de formação”, e valorizar a experiência profissional adquirida mesmo antes da obtenção de grau académico de bacharel, tendo ainda defendido que merece particular atenção o nº 2, art.º 9º do CC, e

4
H.B. -

que “o TC teria afastado no caso sub judice do sentido e alcance da norma legal estabelecido pelo legislador, dizendo, com a interpretação, mais do que efectivamente quis dizer o legislador”, conclui pela promoção no sentido de que deverá merecer provimento o recurso/reclamação interposto.

Este Tribunal também defende que não se extrai, nem da letra nem do espírito, do Decreto – Lei 86/92, já citado, qualquer intenção em restringir a experiência profissional àquela adquirida depois da formação superior que não confira grau de licenciatura. Aliás, a interpretação restritiva, conforme ensina Francesco Ferrara, in “Interpretação e Aplicação das Leis”, 4ª edição, Coimbra 1987, pág. 149, citamos, “aplica-se quando se reconhece que o legislador, posto se tenha exprimido em forma genérica e ampla, todavia quis referir-se a uma classe especial de relações. A interpretação restritiva tem lugar particularmente nos seguintes casos:

- (i) Se o texto, entendido no modo tão geral como está redigido, viria a contradizer outro texto de lei.
- (ii) Se a lei contém em si uma contradição íntima (argumento ad absurdum);
- (iii) Se o princípio, aplicado sem restrições ultrapassa o fim para que foi ordenado, sublinhado nosso.

Não se pode demonstrar a existência, na lei, de nenhum dos casos acima apontados. Vejamos o que também nos ensina o Professor Doutor Castro Mendes, no seu livro “Introdução ao Estudo do Direito”, Lisboa, 1994, pág. 230, ao referir-se a uma das quatro regras fundamentais da interpretação da lei: “Onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir (ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus), isto é, continua, quando a lei aplica uma estatuição a uma previsão, delimitada de certo modo, presume-se que a aplica a toda a previsão, não sendo lícito ao intérprete distinguir casos em que se aplica, casos em que não se aplica. Mas trata-se de uma mera presunção: o intérprete pode concluir que o legislador usou uma expressão geral de mais, não sendo sua vontade submeter-lhe certos casos particulares”. Fim de citação.

Do exposto resulta claramente que embora não seja, em princípio, lícito ao intérprete distinguir onde a lei não distingue, não é que a interpretação restritiva se encontre, todavia, excluída das regras de interpretação jurídica, pelo contrário, é uma das espécies de interpretação pelo

5
HFB

resultado, de entre várias outras. Torna-se necessário, portanto, analisar, caso a caso, a lei e sua confrontação com os factos concretos apresentados e comprovados.

No caso sub judice, competia à Administração, e não ao Tribunal, o ónus da prova material dos factos que suportaram a fundamentação legal do acto de nomeação. Não é evidente que aquando da submissão do processo de nomeação à fiscalização preventiva deste Tribunal, os factos anteriormente apontados - nº 3, al. a) e b), fossem definitivamente conclusivos relativamente aos quatro anos de experiência profissional em contabilidade antes da Sr^a Maria José Silva Gonçalves ter concluído o curso de bacharel.

Aliás, é a própria informação dos serviços de apoio deste Tribunal que confirmou na altura “que se tratava de uma funcionária com largas experiências mas na área administrativa”, o que deixa subentender que se fosse evidente que a Sr^a Maria José tinha quatro anos de experiência em contabilidade antes mesmo da conclusão do curso, certamente que os referidos serviços não teriam proposto ao Tribunal recusa do visto.

Portanto, não se pode concluir que o Tribunal está a dar “um determinado conteúdo ao disposto no nº2 do artigo 39º do Decreto - Lei nº 86/92”, ou que “teria afastado do sentido e alcance da norma legal estabelecido pelo legislador”. Por outro lado, também é razoável o entendimento de que o legislador, ao referir-se à expressão “experiência profissional”, não podia estar a incluir experiência em qualquer área profissional (X anos de experiência em administração não equivale necessariamente a X anos de experiência em contabilidade). Dos autos do processo de visto, a única certeza absoluta é que a Sr^a Maria José era Oficial Administrativo, concluiu o curso de bacharel em contabilidade em 2004 e, por isso, não tinha acumulado quatro anos de experiência profissional depois desta formação. E não podia haver dúvidas de que já tinha adquirido essa experiência antes de concluir o curso.

Concluindo:

Não é entendimento deste Tribunal de que o disposto no nº 2 do artigo 39º do Decreto Lei nº 86/92, quando se refere aos quatro anos de experiência profissional, restringe-se necessariamente a quatro anos de experiência profissional depois da obtenção do diploma de curso superior que não confira grau de licenciatura. Por isso, a recusa do visto prévio

 6

29

deveu-se às insuficiências de prova documental dos factos que teriam suportado a fundamentação legal do acto de nomeação.

Apenas as alegações da recorrente/reclamante trouxeram clarificação adicional ao que não era totalmente visível, permitindo sanar as dúvidas inicialmente suscitadas. Fica claro que, dos factos alegados e comprovados, a Sr^a Maria José completou pelo menos quatro anos de experiência profissional em contabilidade ainda antes da conclusão de bacharel, razão pela qual merece provimento o recurso/reclamação interposto.

III

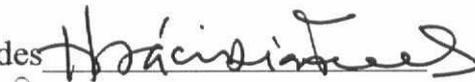
Assim, pelos fundamentos acima expostos, e em concordância com o Ministério Público, acordam os Juizes do Tribunal de Contas em revogar o Acórdão n^o 20/2004 e apor o “Visto” ao despacho da Sr^a Presidente da CMSV, nomeando a Sr^a Maria José Silva Gonçalves, Chefe de Divisão de Gestão Orçamental.

São devidos emolumentos.

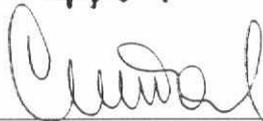
Notifique-se.

Praia, 17 de Março de 2005.

Horácio Dias Fernandes
(Relator)



Sara Boal



José Carlos Delgado



José Pedro Delgado

