



ACÓRDÃO Nº 1/08

PROCESSO Nº 01/RRV/2007

Sua Excelência o Sr. Presidente Substituto da Câmara Municipal da Ribeira Brava – São Nicolau, inconformado com acórdão deste Tribunal nº 14/2007, de 26 de Julho de 2006, que recusou o visto ao despacho do Sr. Presidente do Município de Ribeira Brava, de 3 de Janeiro de 2007, nomeando o Sr. **José Pedro Luciano**, no cargo de Director de Serviço, Nível III, com colocação na Direcção dos serviços Administrativos e Financeiros da Câmara, interpôs a presente reclamação, ao abrigo dos artigos 42º e 46º n.º 2 e 3, todos do Decreto-lei 47/89, de 26 de Junho, que aprova o Regimento do Tribunal de Contas.

O recurso foi admitido, porque tempestivo, sendo que o Tribunal é o competente em razão da matéria e o recorrente tem legitimidade, nos termos conjugados dos artigos 42º, 45º, 46º, nº 1, al. b), e 47º, todos do Regimento do tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-lei 47/89, de 26 de Junho.

I

1. O recorrente alegou os seguintes factos que interessam à decisão da causa:

- o funcionário em questão reúne todos os pressupostos legais para, ao abrigo do nº 3, do artigo 39, do Decreto-lei 86/92, de 16/7, ser nomeado para o cargo de Director de Serviços, por ser aplicável com as necessárias adaptações ao pessoal dirigente da administração autárquica, em tudo quanto não estiver regulado na legislação respectiva, por força do artigo 1º, nº 3 desse mesmo diploma;
- a entidade recorrida limitou-se a uma interpretação meramente literal, com claro prejuízo para a possibilidade de, nos limites permitidos pela “*ratio legis*”, atingir uma decisão materialmente justa e equilibrada;
- o alargamento do âmbito do recrutamento, previsto no artigo 39, nº 3 do Decreto-lei 86/92, de 16/7, é para os funcionários que não sendo titulares de formação de nível superior, estejam integrados naquele quadro de pessoal em concreto e, por via disso, serem detentores de uma experiência profissional específica nas áreas do cargo a assumir;
- o funcionário em questão, desde 12 de Novembro de 1992, foi destacado pela Direcção Geral da Administração Local para prestar serviços na então Câmara Municipal de São Nicolau, hoje Câmara Municipal de Ribeira Brava;
- exerceu entre Maio de 1997 até 2004, o cargo de Secretário Municipal da Câmara de São Nicolau, sendo portanto detentor de um perfil profissional adequado ao exercício do cargo, fruto da experiência prática adquirida na administração e gestão municipais;



Termina o Sr. Presidente Substituto da Câmara Municipal da Ribeira Brava – São Nicolau, pedindo a procedência da reclamação e, em consequência, ser a decisão recorrida revogada, concedendo o visto ao despacho de nomeação de **José Pedro Luciano** no cargo de director de Serviços Administrativos e Financeiros, Nível III, da Câmara Municipal de Ribeira Brava.

2. Devidamente citado, o Ministério Público (MP) considerou que “ ... não se alcança dos autos, razões bastantes para o Tribunal mudar a sua posição constante do acórdão objecto de reclamação”. (fls. 18).

II

1. Resulta provado dos autos que o Sr. José Pedro Luciano, era oficial administrativo, referência 8-B, do quadro de pessoal da ex-Direcção Geral da Administração Local, quando em Janeiro de 1997 foi nomeado, em comissão de serviço, Secretário Municipal da Câmara Municipal de São Nicolau (BO nº5, II série, de 2 de Fevereiro de 1998 – fls. 10).

Igualmente, está provado que em 1985, o interessado terminou o Curso Geral de Administração e Comércio do Ensino Técnico Profissional, na Escola Industrial e Comercial do Mindelo, e em 1992, concluiu o Curso de Formação e Aperfeiçoamento Administrativo, no CENFA (Centro de Formação e Aperfeiçoamento Administrativo) – fls. 8 e 9.

Conforme deliberação camarária nº 11/RB/07, de 24/01/07, foi homologada, por unanimidade, a proposta do Secretário Municipal, no sentido de se nomear o Sr. José Pedro Luciano, referência 8-C, como Director de Serviço, Nível III, para a Direcção dos Serviços Administrativos e Financeiros da referida Câmara Municipal (fls. 11 e 13).

Na sequência da deliberação, o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Brava, emitiu o despacho, nomeando o Sr. José Pedro Luciano, por urgente conveniência de serviço, para exercer as funções de Director de Serviço, Nível III, ao abrigo do artigo 39º, nº 3, do decreto-lei 86/92, de 16 de Julho.

2. Por acórdão 14/2007, de 26 de Julho, o Tribunal de Contas recusou o visto ao referido despacho, por entender que não estão reunidos os requisitos legais contidos no artigo 39, nº 3, do PCCS, para proceder à nomeação pretendida.

III

Perante todo o exposto, e salvo o devido respeito, cumpre afirmar que o reclamante não tem razão, nos argumentos expendidos para a revogação da decisão recorrida.

1. O recorrente, afirma na sua douta reclamação que o artigo 39º, nº 3 do PCCS, por força do artigo 1º, nº 3 “ ... é ainda aplicável, com as necessárias adaptações ao pessoal da administração autárquica em tudo quanto não esteja especialmente



TRIBUNAL DE CONTAS

regulado na legislação respectiva ... apelando ao intérprete para, na aplicação da lei, ter em consideração a natureza e especificidade da administração municipal ... porque o Tribunal se limitou a uma interpretação meramente literal ...” (pontos 2, 3, 4 e 6, da reclamação).

Antes de mais convém especificar que o artigo 1º do PCCS (Decreto-lei 86/92, de 16/7), não tem nº 3, e muito menos a referência de que esse diploma se aplica com as necessárias adaptações, ao pessoal dirigente da administração local em tudo quanto não esteja especialmente regulado na legislação respectiva.

Porém, o artigo 2º desse diploma determina que o mesmo se aplica, *tout court*, ao pessoal dos serviços civis da Administração Pública Central e Local, o que é muito diferente de uma aplicação adaptada.

Nesta base, quanto à interpretação “*meramente literal*” de que diz o reclamante, que o Tribunal fez, há que ter em atenção que, de facto, na actividade interpretativa de um juiz, este deve, em primeiro lugar, considerar o significado gramatical, linguístico ou verbal da lei que se pretende aplicar. Assim não se pode, no caso em apreço, proceder a “*necessárias adaptações em tudo quanto não esteja especialmente regulado na legislação respectiva*”, quando o PCCS é aplicável de forma expressa ao poder local.

1.1. Depois desse primeiro passo, conforme a norma seja clara, explícita, ou não, pode o interprete recorrer-se, ainda, de outras técnicas para alcançar a verdadeira *ratio legis*.

Assim, o aplicador da lei dispõe também de uma *interpretação lógica*, ou *racional* da norma jurídica, na qual “ *... interferem factores racionais que a inspiraram, a génese histórica que a prende a leis anteriores, da conexão que a enlaça às outras normas e de todo o sistema*” (Interpretação e aplicação das leis, de Francesco Ferrara, em Colecção Stvdivm, temas filosóficas, jurídicos e sociais, pág. 140 e sgts).

É justamente, essa interpretação lógica que levou o Tribunal a recusar o visto à nomeação em causa.

Na verdade, ao se aplicar o PCCS ao pessoal dirigente da administração local, há que considerar e questionar o verdadeiro alcance do recrutamento poder ser alargado “*a funcionários integrados em carreiras de regime especial... quando as leis orgânicas o prevejam expressamente...*”, utilizada para efeitos de nomeação do Sr. José Pedro Luciano, no cargo de Director de Serviço, Nível III, ao abrigo do artigo 39, nº 3, do Decreto-lei 86/92, de 16/7 (PCCS), por este não possuir curso superior.

Por não existir, no ordenamento cabo-verdiano, qualquer legislação sobre as “*carreiras de regime especial*”, o intérprete que vai aplicar essa norma deve recorrer à interpretação lógica, para conhecer o verdadeiro sentido desse imperativo legal. É assim que, o aplicador da lei deve procurar saber qual foi a “*fonte inspiradora*” mais próxima



que determinou a regra jurídica contida no artigo 39º, do Decreto-lei 86/92, de 16/7 (PCCS), ou seja *o seu elemento histórico*.

Quando “... *uma norma de direito ... versa sobre relações novas, a regulamentação inspira-se frequentemente na imitação de outras relações que já têm disciplina no sistema ...*” (Interpretação e aplicação das leis, de Francesco Ferrara, em Coleção Stvdium, temas filosóficas, jurídicos e sociais, pág. 143 e sgts).

Ora, conforme foi especificado no acórdão objecto do presente recurso, a legislação que inspirou o legislador cabo-verdiano no estabelecimento dos princípios, regras e critérios de organização e estruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), aplicável aos agentes da Administração Pública Central e Local, contidos no Decreto-lei 86/92, de 16 de Julho, é o Decreto-lei 248/85, de 15 de Julho, de Portugal, que aprova o Regime Geral de Estruturação das Carreiras da Função Pública naquele país.

Contudo convém realçar que a legislação portuguesa em causa, não foi imitada na sua totalidade, como é obvio, por existirem especificidades que não se aplicam à realidade cabo-verdiana, e desde logo esse Decreto-lei “*aplica-se à administração local com as adaptações que lhe vierem a ser introduzidas por decreto regulamentar*” (artigo 2º, nº 3, do Decreto-lei 248/85, de 15/7, de Portugal).

É assim que, enquanto a figura de “*carreiras de regime especial*” é definida no capítulo referente ao objecto, âmbito e princípios gerais (artigo 8º) do decreto-lei 248/85, de 15/7, de Portugal, na legislação cabo-verdiana ela é apenas referida, sem qualquer tratamento e/ou definição no PCCS (artigo 39º, nº 3, do decreto-lei 86/92, de 16/7).

A estruturação das “*carreiras de regime especial*” assim como está na norma portuguesa, “*seguem uma ordenação própria quando, procedendo as adequadas acções de análise, descrição e qualificação de conteúdos funcionais, se conclua pela necessidade de um regime especial No seu âmbito integra-se tão-só o pessoal a quem compete assegurar funções que, atenta a sua natureza e especificidade, devam ser prosseguidas por um agrupamento de pessoal especializado e inserido numa carreira criada para o efeito*” (artigo 8º, nº 1 e 2, do Decreto-lei 248/85, de 15/7, de Portugal).

Ora, considerando o conteúdo da norma acabada de citar para a existência de “*carreiras de regime especial*”, concluiu-se que o legislador cabo-verdiano, ao estabelecer os requisitos a ter em conta para a organização de quadros privativos (artigo 1º, nº 1, da Lei 115/IV/94, de 30 de Dezembro) na função pública seguiu princípios e critérios parecidos com os de Portugal, quais sejam:

- exigências de especialização que apenas interesse a áreas específicas da administração pública;
- natureza e especificidade de funções, confirmadas pela análise dos conteúdos funcionais, se conclua pela necessidade de um regime especial.



A semelhança entre esses dois sistemas, demonstra que a *carreira de regime especial* português corresponde ao *quadro privativo* cabo-verdiano.

Ambos legisladores determinam que, só quando for necessário, serão criados, respectivamente, carreiras especiais ou quadro privativos, significando isso em relação à legislação cabo-verdiana, por decreto-lei de desenvolvimento conforme o artigo 2º, nº 1, da Lei 115/IV/94, de 30/12. Ainda, segundo o artigo 2º, nº 2 dessa Lei, os quadros privativos regem-se por essa legislação, pelos decretos que os criaram ou os alteraram, e, só subsidiariamente, pelos princípios e normas do PCCS.

Perante o exposto resulta que, não havendo em Cabo Verde qualquer quadro privativo relativamente aos funcionários municipais, seja para que cargo for, não se aplica ao caso dos autos o artigo 39º, nº 3º, do PCCS, à presente nomeação, uma vez que não estão reunidos os requisitos para esse efeito.

Por outro lado, não se pode ignorar que, a própria lei do Orçamento do Estado têm estado, sucessivamente, desde 2006, a proibir a criação de quadros privativos (artigo 10º, nº 11, da Lei 1/VII/2006, de 3 de Agosto, artigo 10º, nº 13, da Lei 10/VII/2007, de 11 de Janeiro, e artigo 10º, nº 11, da Lei 20/VII/2007, de 28 de Dezembro, respectivamente orçamentos do Estado dos anos 2006, 2007 e 2008).

2. O reclamante refere na sua petição de recurso, a experiência que detém o Sr. José Pedro Luciano na área da administração local.

Na verdade, apesar dessa longa experiência que vai desde Novembro de 1992, até a presente data, em que exerceu também o cargo de Secretário Municipal no período compreendido entre Maio de 1997 a 2004, e com as habilitações que possui (Curso Geral de Administração e Comércio do ensino técnico profissional, da escola Industrial e Comercial do Mindelo, acrescido do Curso de Aperfeiçoamento Administrativo do ex-CENFA, não bastam para ser nomeado como Director de Serviço, Nível III.

O facto de uma pessoa estar integrada no quadro da Câmara Municipal, não significa e não é sinónimo, do ponto de vista jurídico, de estar no “quadro privativo” dessa mesma entidade ou organismo, nos termos requeridos pelo artigo 39, nº 3º do PCCS.

O que o reclamante afirma ser “uma decisão materialmente justa e equilibrada”, no sentido de se aceitar a nomeação em causa com base na experiência profissional do visado, não pode, por si só, proceder se não tiver suporte legal. Na verdade, nem tudo que nos parece justo e equilibrado é, necessariamente, legal, se não se reflectir em qualquer norma jurídica, nos precisos termos em que se nos apresenta.

Não tendo o interessado curso superior que confira ou não grau de licenciatura, e não existindo quadro privativo na administração local, legalmente, não pode o Tribunal conceder o visto à presente nomeação.



IV

Por todo o exposto, e concordando com as alegações do MP, acordam os Juizes do Tribunal de Contas em negar provimento ao recurso interposto pelo Sua Excelência o Sr. Presidente Substituto da Câmara Municipal da Ribeira Brava – São Nicolau, confirmando assim o acórdão deste Tribunal nº 14/2007, de 26 de Julho de 2006, que recusou o visto ao despacho do Sr. Presidente do Município de Ribeira Brava, de 3 de Janeiro de 2007, que nomeou o Sr. **José Pedro Luciano**, no cargo de Director de Serviço, Nível III, , por não estarem preenchidos nenhum dos requisitos do artigo 39º, do decreto-lei 86/92, de 16 de Julho.

Notifique-se.

Praia, 24 de Janeiro de 2008

Relatora: Sara Boal

Adjuntos: Horácio Dias Fernandes

José Carlos Delgado

José Pedro Delgado