



TRIBUNAL DE CONTAS

FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

Acórdão n.º 07 /2007

Processo n.º 19/RV/06

Deu entrada neste Tribunal para efeito de fiscalização preventiva, no dia 20 de Novembro de 2006, o processo de visto de nomeação em comissão ordinária de serviço com o número 920/11/06, acompanhado do despacho do Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, nomeando o **Sr. FLORENTINO MONTEIRO TAVARES**, Licenciado em Engenharia Civil, para exercer o cargo de Director Delegado do Serviço Autónomo Municipal de Urbanismos e Obras (SAMUO) da Câmara Municipal de Santa Cruz, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 21/99 de 26 de Abril de 2003, conjugado com o Decreto-Lei n.º 86/92 de 16 de Julho.

O processo, devidamente instruído e cabimentado, fez-se acompanhar de todas as peças exigidas, salvo o extracto da deliberação da Câmara exigido nos termos do art.º 92 alínea d) da Lei n.º 134/IV/95.

Precede parecer negativo dos Serviços de Apoio Técnico deste Tribunal com base na retroactividade dos actos, pelo facto do despacho pretender produzir efeitos a 1 de Janeiro de 2006, isto é, em data anterior à da entrada do processo neste Tribunal, para efeitos de fiscalização preventiva.

Acolhendo os fundamentos acima expostos, entendeu o Juiz de Turno haver motivos para recusa do visto por violação do exposto no n.º 3, art.º 8.º do Decreto-lei 46/89 de 26 de Junho, na nova redacção que lhe foi dada pela Lei 77/III/90 de 29 de Junho.

XXX

Perante o entendimento de que o visto deve ser recusado e para efeitos dos artigos 25.º, 27.º e 28.º, todos do Regimento do Tribunal de Contas (cf. Decreto-lei n.º 47/89, de 26 de Junho de 1989), o Ministério Público foi notificado, bem como, a Câmara Municipal de Santa Cruz. O Ministério Público emitiu o seu parecer,





promovendo no sentido da recusa do visto com fundamento no artigo 12º nº1 da lei nº84/IV/93 de 12 de Julho, o que será tomado em devida conta. O processo correu os vistos legais junto dos Juizes Adjuntos.

O Tribunal de Contas é competente para apreciar a causa, nos termos conjugados dos artigos 1º; 3º nº1 a), 5º nº1, todos do Decreto-lei nº 46/89 de 26 de Junho, conjugados com os artigos 23º nº1 e 27º do Decreto-lei 47/89 de 26 de Junho.

XXX

1. Os elementos constantes dos autos relevam os seguintes factos que se dão como assentes:

1. O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, por Despacho de 23 de Dezembro de 2005, nomeou o Sr. Florentino Monteiro Tavares, Licenciado em Engenharia Civil, para exercer funções de Director Delegado do Serviço Autónomo Municipal da Câmara em causa;
2. O interessado reúne os requisitos legais para o exercício do cargo, uma vez que se encontra habilitado com as qualificações exigidas;
3. O citado despacho pretende que os efeitos jurídicos do acto se produzam a partir de 1 de Janeiro de 2006;
4. O processo de nomeação, acompanhado do despacho do Sr. Presidente da Câmara, só deu entrada no Tribunal de Contas no dia 20 de Novembro de 2006;
5. Não existe menção, em parte alguma, da urgente conveniência do serviço, nesta nomeação;

2. Posto isto, importa centrar a apreciação nas questões relevantes para a análise e decisão.

Efectivamente, torna-se redundante, neste caso, determinar se o Tribunal de Contas é o órgão competente, ou não, para fiscalizar preventivamente a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos administrativos, dos documentos geradores de despesas ou representativos de responsabilidades financeiras das autarquias locais e suas associações, ou, se o acto está sujeito à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, uma vez que a Administração da Câmara Municipal de Santa Cruz, interpretando correctamente os normativos legais aplicáveis (cf. al.a) do artº9º e artº3º do Decreto-Lei 46/89 de 26 de Junho, conjugados com o artº13º da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho) agiu no sentido da submissão do despacho à fiscalização preventiva deste Tribunal, após o mesmo ter já iniciado a produzir os seus efeitos. De resto, para além do que ficou acima demonstrado, o douto parecer do Digníssimo representante do Ministério Público relativamente a este ponto - que o Tribunal





acolhe inteiramente - fundamenta amplamente o objecto e sujeição da fiscalização preventiva, dissipando todas as dúvidas, caso, ainda, as houvessem.

O que está em causa é, de facto, saber se a Câmara Municipal ao iniciar a execução do acto antes do visto e sua publicação no Boletim Oficial, violou ou não a norma legal que obriga os órgãos sujeitos à fiscalização preventiva dos seus actos e contratos perante o Tribunal de Contas, enquanto requisito de eficácia, ou melhor, se esta violação é suficiente para determinar a recusa do visto.

Em primeiro lugar, não há dúvidas que houve violação da lei, na medida em que o facto do despacho ter produzido efeitos, antes do visto prévio do Tribunal, quando a isto estava obrigado, constitui uma infracção aos princípios da legalidade e da transparência previstos, respectivamente, nos artigos 5º e nº1 do artigo 7º do Decreto-Legislativo nº2/95 de 20 de Junho, bem como da publicidade dos actos, constantes do artº7º do referido Decreto-lei 46/89¹ violações essas, que determinam a cessação imediata dos efeitos dos actos. É, justamente, precavendo contra os efeitos nocivos sobre a administração pública dessa anulação, que o legislador quis expressamente, e, cito que: - “ *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 de que foi objecto de visto em data certa...* ” (cf. artº7º do citado Decreto-lei 46/89, de 26 de Junho).

É que, à luz dos dispositivos legais apontados, resulta claro que o visto e a publicação no BO dos actos e contratos sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, constituem requisitos de eficácia dos mesmos, ou seja, estes não podem produzir efeitos jurídicos próprios subjacentes à natureza do acto – i.e., a obrigação da prestação da força do trabalho manual, intelectual ou outras obrigações, o direito à recepção da correspondente retribuição e outras regalias inerentes ao cargo, bem como os efeitos subsequentes da prática do acto ou contrato - sem que o mesmo preencha as condições prévias do visto e publicação, neste caso, publicação no Boletim Oficial. (vd. “Eficácia do acto administrativo” in Manual de Direito Administrativo Vol. I, Marcello Caetano, 10ª edição, à pg.519 e seguintes)

Não obstante, e para prevenir ineficiências administrativas, a lei previu ponderosas excepções que permitem conferir eficácia, por antecipação ao visto e à publicação, à alguns actos e contratos praticados por urgente conveniência de serviço relativamente a determinadas carreiras e, em concreto, à nomeação do pessoal dirigente, de pessoal de chefia operacional, de pessoal técnico e de recebedores ou tesoureiros dos quadros privativos dos municípios, com direito a tomada de posse e percepção dos respectivos vencimentos, desde que a declaração de urgente conveniência de serviço seja feita pelo presidente do respectivo órgão executivo. (v.d.artº8º do mesmo Decreto-lei 46/89).

¹ Veja-se a respeito as “garantias da legalidade...” A fl. 1001 e seguintes – manual de direito Administrativo Vol. II, edição 10ª, de Marcello Caetano



Mas, o nº3 do mesmo artigo disciplina esta medida de exceção, evitando a sua perversão, enquanto expediente para executar actos e contratos, que, eventualmente, não fossem merecedoras do visto prévio do Tribunal, impondo a cessação da eficácia decorrido o período subsequente aos 30 dias do despacho autorizador, da seguinte forma: - "*os processos em que tenha sido declarada urgente conveniência do serviço deverão ser enviados ao Tribunal de Contas nos 30 dias subsequentes à data do despacho autorizador, sob pena de cessação dos respectivos efeitos, salvo motivos ponderosos que o Tribunal avaliará.*", o que demonstra que a eficácia conferida é válida somente durante o tempo necessário para a organização e processamento dos documentos e, até aos 30 dias subsequentes do despacho autorizador, o que equivale a dizer que durante este período o processo deverá dar entrada impreterivelmente no TC, a fim de conferir validade definitiva ao acto². No caso *sub-judice*, nem se chegou a declarar urgente conveniência de serviço, e o processo só deu entrada no TC decorridos 10 meses e 27 dias, do despacho autorizador.

Assim, por inexistência de declaração de urgente conveniência de serviço – mesmo que tivesse havido a entrada do processo no TC teria sido extemporânea - e pelo facto do contrato ter iniciado a sua execução antes de preencher as condições que lhe conferem eficácia, a Câmara violou os imperativos legais em vigor, razões que justificam a recusa do visto.

Porém, o digníssimo representante do Ministério Público, mesmo conhecendo o teor da jurisprudência invariável deste Tribunal sobre esta matéria, no seu douto parecer discorda desta posição (fls. 12 a 20 dos autos), acabando por concluir que "*... a remessa do despacho em apreciação ao Tribunal e Contas depois de transcorrido o prazo de 30 dias estipulado no nº3 do artigo 8º do Decreto-lei nº46/89, de 26 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei nº77/III/90, de 29 de Junho, não determina recusa de visto*" e reforça a sua argumentação afirmando que "*...esta cifra-se em: i) ilegalidade dos actos administrativos, contratos e outros documentos geradores de despesas públicas sujeitos à fiscalização preventiva, geradoras de nulidade ou de anulabilidade dos mesmos; ii) falta de cabimentação; iii) violação das normas financeiras; iv) ilegalidade susceptíveis de alterar o resultado financeiro*"

Ora, salvo o devido respeito que merece a posição do Ministério Público dispendida neste e noutros autos do mesmo teor, o Tribunal de Contas não concorda, no quadro do ordenamento jurídico vigente, com a posição e argumentação defendidas.

É que, na verdade, nos termos dos artigos 1º, 2º, 3º nº1 al.b), 7º e 8º todos do Decreto-lei 46/89 de 26 de Junho, a fiscalização preventiva constitui um controlo prévio, a priori, da legalidade administrativa e financeira de actos do Estado e de

² Enquanto o TC não se pronunciar sobre a validade dos actos, estes continuam produzindo os seus efeitos até a oposição do visto ou recusa. Em caso de recusa, suspende-se a sua eficácia mas, nem por isso, os actos até então praticados deixarão de produzir os seus efeitos, salvo a existência de ilegalidades que consubstanciam nulidade. No caso em apreço, os processos estão impossibilitados de serem apreciados pelo TC por terem entrado muito fora do prazo legal.



outras entidades sujeitas a ela, consubstanciado na oposição ou não do visto por parte do Tribunal de Contas. Isto significa que antes da execução do acto este deve sujeitar-se ao crivo do Tribunal, a não ser que haja reconhecimento de urgente conveniência de serviço e o mesmo seja visado posteriormente, mas nunca depois de 30 dias subsequentes ao despacho autorizador, salvo razões ponderosas que o tribunal avaliará.

Perante este imperativo da lei, resulta que o entendimento que o Ministério Público tem, *in casu*, perverte, a lógica do sistema de controlo preventivo actualmente em vigor, deixando ao livre arbítrio das entidades decisoras a possibilidade dos seus actos e contratos serem avaliados pelo Tribunal, em data que lhes convém, independentemente dos mesmos serem válidos ou não, perpetuando o agravamento de previsíveis ilegalidades evitáveis se o Tribunal as apreciasse em tempo útil, com uma única e exclusiva consequência, a da aplicação de sanções condenatórias, *maxime* reintegratórias em sede de fiscalização sucessiva, que podem em certos casos, dado a demora em que os processos são julgados, até, compensar a ilegalidade cometida. Na verdade, não é este o figurino da fiscalização preventiva actualmente desenhado e, em vigor. A lei actual atribuí ao Tribunal de Contas poderes amplos de fiscalização preventiva de todas as normas, incluindo as administrativas, isto é, de “..... verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ele sujeitos estão conforme as leis em vigor (sublinhado nosso) e se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria...” (artigo 12º nº1, da lei 84/IV/93 de 12 de Julho).

Mas o digníssimo representante do Ministério Público trouxe à colação outro fundamento de recusa - não abordado nos presentes autos - o facto de o acto administrativo que nomeou Florentino Monteiro Tavares para, em comissão ordinária de serviço, exercer o cargo de Director Delegado do serviço Autónomo Municipal de Urbanismo e Obras da Câmara Municipal de Santa Cruz não ter sido praticado pelo órgão deliberativo da Câmara Municipal de Santa Cruz, mas sim pelo seu Presidente, pelo que se violou o artº92º, nº2, alínea d) do EM. Considera o MP que o vício de que padece o acto administrativo em apreço consubstancia incompetência relativa, o que nos termos do nº1 do artigo 150º do EM, gere a anulabilidade do mesmo, fundamentos para a recusa do visto, nos termos do artº12º, nº1 da Lei 84/IV/93 de 12 de Julho.

O Tribunal concorda com a posição dispendida pelo MP, dando-a inteiramente por reproduzida neste Acórdão.

XXX

3. Pelos motivos expostos, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, reunidos em Conferência nos termos do artº27 do Decreto-lei 47/89, de 26 de Junho, em recusar o visto de nomeação em comissão de serviço, do Sr. FLORENTINO MONTEIRO TAVARES para exercer em comissão ordinária de serviço o cargo de Director Delegado do serviço Autónomo Municipal de Urbanismo e Obras;





Notifique-se.

Tribunal de Contas na Praia, aos 29 do mês de Março de 2007

Os Juizes Conselheiros:

- José Pedro da Costa Delgado (Relator) 

- Horácio Dias Fernandes (Adjunto) 

- José Carlos Delgado (Adjunto) 