



TRIBUNAL DE CONTAS

A INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

DE CONTAS

1. Introdução

Qualquer Estado de Direito Democrático, tem interesse, e primará sempre, para que os conflitos individuais ou colectivos sejam dirimidos por tribunais verdadeiramente independentes.

A independência dos tribunais, quando existe de facto, reforça a credibilidade de um Estado perante os seus cidadãos, perante os seus parceiros de desenvolvimento e perante toda a comunidade internacional. A independência dos tribunais é uma pedra basilar de qualquer Estado constitucional e constitui uma garantia essencial do Estado de Direito Democrático, porque o Poder Judicial não deve estar sujeito a pressões e ingerências de outros órgãos do Poder do Estado.

A simples declaração ou referência da independência dos tribunais na lei, não significa que ela seja uma realidade, de facto. Na verdade, a independência dos tribunais depende e pressupõe a independência dos Juizes, consubstanciada, fundamentalmente no regime da sua designação, na sua inamovibilidade, na sua irresponsabilidade perante as decisões que toma no exercício da função, na



isenção e imparcialidade com que decide e nas incompatibilidades que se estabelecem.

Falar da Independência do Tribunal de Contas pressupõe, analisar em primeiro lugar, a história da independência dos tribunais em Cabo Verde, na medida em que os Juizes do Tribunal de Contas são equiparados e gozam das mesmas prerrogativas concedidas aos Juizes Conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça (*artigo 27º, da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho de 1993*).

1.1. Em Cabo Verde a primeira Lei Fundamental da República (*Lei sobre a Organização Política do Estado- LOPE, de 5 de Julho de 1975, BO n.º1, de 5/7/1975*), que coincide com a Independência Nacional, já estipulava que “ *no exercício das suas funções o julgador só obedece à lei e à sua consciência.*” (*artigo 20º n.º 1, da LOPE*). Esta norma demonstra que, já naquela época, os juizes eram livres na tomada das decisões.

Porém, o recrutamento dos magistrados dependia da prova pessoal “ *.... da idoneidade para o exercício da função de julgador com fidelidade às conquistas revolucionárias do povo de Cabo Verde*” (*artigo 20º n.º 2, da LOPE*). Mas, esse requisito da fidelidade foi susceptível de várias interpretações, atendendo à circunstância histórica e política que se vivia no momento da Independência Nacional, pois que a Soberania era exercida em estreita conformidade com os objectivos do Partido da Independência, que constituía a força política dirigente da sociedade (*cfr. artigos 1º, 12º, 15º n.º 1 e 16, todos da LOPE*)

Na altura a justiça era feita por um Conselho Nacional de Justiça, com competência plena em todas as causas da área criminal, cível e administrativa, “ *... constituído por três Juizes nomeados pelo Governo, sob proposta do*



Ministro da Justiça ...” (cfr. artigo 8º, n.º 1, do Decreto-lei 33/75, de 6/10/1975, que aprova a Organização Judiciária da República de Cabo Verde), que era a instância suprema e dirigia “ *a actividade dos tribunais ...”* (artigo 18º da LOPE). O Presidente do Conselho Nacional de Justiça era designado, anualmente, pelo Governo, de entre os Juizes que compunham esse órgão. A lei previa assessores populares eleitos pelo povo, a todos os níveis dos tribunais, mas estes nunca foram instituídos.

Quanto aos Juizes dos tribunais de níveis inferiores, estes eram nomeados pelo Ministro da Justiça.

A primeira Organização Judiciária (artigo 56, do Decreto-lei 33/75, de 6 de Outubro de 1975) retomava e desenvolvia o princípio da independência, e acrescentava os da irresponsabilidade dos juizes pelos seus julgamentos e decisões, e da inamovibilidade. Relativamente à independência estipulava-se que ela consistia “... *no julgamento segundo a livre convicção do julgador, sem outros limites que não sejam os derivados da lei e da consciência jurídica do julgador ...”*, ressaltando-se o dever dos tribunais acatarem as decisões dos tribunais superiores proferidas por vias de recurso.

1.2. Com a Constituição da República de 1980 para além de retomar os princípios da independência dos tribunais atrás referidos, os Juizes do Supremo Tribunal de Justiça passam a ser nomeados por Decreto Presidencial (artigo 82º) e a função da judicatura passa a ser exercida “ *com total fidelidade aos princípios fundamentais e objectivos da Constituição”* (artigo 85º).

A Organização Judiciária (Lei 3/81, de 2 de Março) que se aprovou na sequência da Constituição de 1980, não alterou nenhum dos princípios relativos



à independência dos tribunais; apenas se especificou melhor a questão da obediência à lei na função de julgar (*artigo 36º da lei de Organização Judiciária*).

Mas em 1987 é aprovado os Estatutos dos Magistrados Judiciais (*Lei 32/III/87, de 31 de Dezembro*) no qual se vem estabelecer outras regras na designação dos magistrados com a institucionalização do Conselho Superior da Magistratura. De facto, a partir dessa altura os magistrados de primeira instância passam a ser nomeados pelo Ministro da Justiça, mas mediante proposta do Conselho Superior da Magistratura (*artigo 9º*), que é o órgão superior da magistratura e na cuja composição, salvo o Presidente que é por inerência de funções o do Supremo Tribunal de Justiça, o Juiz Conselheiro mais antigo e o Inspector Judicial, todos os membros, em número de sete, são eleitos pelos seus pares, magistrados judiciais das várias hierarquia dos tribunais (*artigo 43º*).

Com estes Estatutos, a independência dos Juizes, e consequentemente a dos tribunais, passa a depender, essencialmente, da classe. Na verdade, a colocação, transferência, promoção e avaliação dos magistrados fica a cargo do Conselho Superior da Magistratura (*artigo 53º, n.º 1 al.a*)), assim como as eventuais autorizações para o desempenho de outras funções, desde que “ ***não afectam a independência ou a dignidade da função de magistrado***” (*artigo 20º*). A única intervenção, significativa, de outro Órgão do Poder do Estado nos tribunais judiciais é na nomeação do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça pelo Presidente da República.

Porém, esse novo Estatuto dos Magistrados consagra o princípio segundo o qual os Juizes do Supremo Tribunal de Justiça “ ***exercem as suas funções em comissão de serviço prorrogável***” (*artigo 8º*).



1.3. Mas é com a Constituição de 1992 (*Lei Constitucional 1/IV/92, de 25 de Setembro, in BO n.º 12/92, supl.*), revista extraordinariamente em 1995 (*Lei da Revisão Constitucional 1/IV/95, de 13 de Novembro, in BO n.º 39/95*) e ordinariamente em 1999 (*Lei Constitucional 1/V/99, de 23 de Novembro, in BO n.º 43/99, supl.*) que se declara, aparentemente, uma maior independência dos tribunais, quando se estipula que “*a magistratura judicial forma um corpo único, autónomo e independente de todos os demais poderes e rege-se por estatuto próprio. O recrutamento e o desenvolvimento na carreira dos juizes fazem-se com prevalência do critério do mérito dos candidatos, nos termos da lei ... A nomeação, a colocação, a transferência e o desenvolvimento na carreira dos juizes, bem como o exercício da acção disciplinar sobre os mesmos competem ao Conselho Superior da Magistratura, nos termos da lei.*” (*artigo 220º*).

A esses princípios da autonomia e da designação, para além dos clássicos da independência, da irresponsabilidade, da inamovibilidade e das incompatibilidades, veio se acrescentar a proibição dos juizes em exercício estarem filiados em qualquer partido político ou em associação política, e nem poderem dedicar-se por qualquer forma a actividades político-partidária.

Porém, paradoxalmente a essa maior declaração de independência do Poder Judicial, é com a Constituição de 1992 que se institui a limitação dos mandatos dos Juizes Conselheiros no Supremo Tribunal de Justiça a cinco anos (*artigo 290º, n.º 1 da Constituição*) e uma designação com maiores interferências políticas.

Consequentemente à aprovação da Constituição de 1992, aprovou-se um Estatuto dos Magistrados Judiciais (*Lei 135/IV/95, de 3 de Julho, alterada em 1998, pela Lei 64/V/98, de 17 de Agosto*), que retoma os princípios básicos da



independência dos Juizes e veio regulamentar, para além de outras questões, certos aspectos relativos à carreira da magistratura judicial.

No que diz respeito à designação dos Magistrados do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), os mesmos “... *só poderão ser cidadãos nacionais de reputado mérito, licenciados em direito que tenham exercido pelo menos durante cinco anos actividade profissional na magistratura ou em qualquer outra actividade forense ou de docência em Direito*” (artigo 8º dos Estatutos). Porém, apesar de se exigir um reputado mérito, o que poderia constituir um requisito bastante forte para a credibilidade da independência dos tribunais, a verdade é que órgãos políticos, quais sejam o Presidente da República e a Assembleia Nacional intervêm, duplamente, na designação dos magistrados do STJ.

Essa duplicidade tem a ver com o facto de, para além desses dois órgãos do Poder do Estado que designam dois Juizes, o Conselho Superior da Magistratura também intervém na designação de pelo menos mais três Juizes Conselheiros (artigo 8º, n.º 2 a 4, dos Estatutos). Ora, acontece que na constituição do Conselho Superior da Magistratura, tanto o Presidente da República como a Assembleia Nacional, voltam a intervir, sendo o primeiro na designação de dois cidadãos e o segundo na eleição de três cidadãos (artigo 221º, n.º 3 al.c) e d), da Constituição da República de 1992).

Essa modo de constituição do Supremo Tribunal de Justiça que “ *é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais, administrativo, fiscais, aduaneiros e do Tribunal Militar de Instância ...*” (artigo 214º, n.º 1 da Constituição), deixa transparecer o quanto a interferência de outros Poderes do Estado no Poder Judicial é grande, beliscando, de certa forma, a garantia



constitucional da independência dos tribunais e demonstrando que esse princípio não é absoluto.

Já no que diz respeito à nomeação dos Juizes de primeira instância, ao contrário do que acontecia nas anteriores Organizações Judiciárias e Estatutos dos Magistrados, estes passam a ser nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura precedendo concurso público.

2. Tribunal de Contas de Cabo Verde

2.1. Os tribunais sempre tiveram dignidade constitucional, por constituírem Órgãos de Soberania (*artigo 118º, da Constituição da República de Cabo Verde*). Assim, o Tribunal de Contas, para além de ser um Tribunal do ponto de vista jurídico-constitucional, é também o “ *órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas ...*” (*artigo 216º da Constituição*).

Nesta base, enquanto tribunal, este órgão supremo de julgamento das contas, goza do estatuto jurídico-constitucional genérico atribuído aos tribunais, quais sejam de:

- órgão de soberania (*118º, n.º 1, 213º, n.º 1 al.b) e 216º, todos da CRCV*);
- administração da justiça em nome do povo, em conformidade com as normas de competência e de processo (*artigo 209º, da CRCV*);
- independência e sujeição apenas à Constituição e à lei (*artigo 210º, n.º 1, da CRCV*);
- proibição da aplicação de normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consagrados (*artigo 210º, n.º 3, da CRCV*);



- publicidade das audiências (*artigo 210º, n.º 4, da CRCV*);
- fundamentação das decisões, nos termos da lei (*artigo 210º, n.º 5, da CRCV*);
- suas decisões serem obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas, prevalecendo sobre as de quaisquer outras autoridades (*artigo 210º, n.º 7, da CRCV*);
- sanções aos responsáveis pela inexecução das decisões proferidas (*artigo 210º, n.º 9, da CRCV*);
- obrigação de colaboração por outras entidades públicas ou privadas, quando solicita no exercício da função (*artigo 210º, n.º 8, da CRCV*);
- estatuto dos juízes (*artigo 220º, da CRCV*);
- intervenção do Ministério Público (*artigo 222º, da CRCV*);
- patrocínio judiciário (*artigo 211º, da CRCV*).

2.2. Segundo a legislação ordinária (*Lei 84/IV/93, de 12 de Julho, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas*), as garantias de independência do Tribunal de Contas de Cabo Verde, assentam nos seguintes princípios: a exclusiva obediência dos seus juizes à lei, o autogoverno, a inamovibilidade e a irresponsabilidade dos seus juizes (*artigo 5º, n.º2*), assim como a força obrigatória das decisões (*artigo 7º*).

2.2.1. ***“Os juizes do Tribunal de Contas decidem apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções de outros órgãos de soberania”*** (*artigo 6º*). Esta norma constitui um pilar importante da independência do Tribunal de Contas, na medida em que proíbe a ingerência de qualquer outro órgão do Poder do Estado na actividade de controlo da legalidade das despesas públicas e no julgamento das contas. De facto, é importante que a fiscalização da legalidade das despesas e receitas do Estado, bem como dos seus



institutos públicos e serviços autónomos, localizados tanto dentro como fora do país, seja realizada por uma instância independente, para que as decisões emanadas possam ser credíveis para os contribuintes, em particular e não só, sobre a forma como está a ser cumprido a vontade do legislador nesse domínio.

Desse ponto de vista e reforçando o princípio da não ingerência de outros órgãos de soberania nas decisões do tribunal, dispõe a lei (*artigo 56º do Decreto-lei 47/89, de 26 de Junho, que aprova o Regimento do Tribunal de Contas*) que **“no exercício da sua competência, o Tribunal de Contas tem o direito de exigir de quaisquer entidades os documentos e informações necessários, bem como o direito de acesso às bases de dados informatizadores das entidades sob a sua jurisdição”**.

Esta norma analisada conjugadamente com o princípio da proibição da aplicação de normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consagrados (*artigo 210º, n.º 3, da CRCV*), permite concluir que, no exercício das suas funções, os juizes do Tribunal de Contas são livres na interpretação e aplicação do direito, e exercem uma fiscalização da constitucionalidade das leis ordinárias que são chamados a aplicar.

2.2.2. A inamovibilidade dos juízes consiste na proibição de lhes ser dada a fim da comissão de serviço antes do termo desta (*artigo 21º*). A definição deste princípio demonstra o facto da nomeação dos Juízes para o Tribunal de Contas ser por comissão de serviço, conseqüentemente por tempo determinado (cinco anos – *artigo 216º da Constituição*).

Nesse sentido a própria Constituição da República (*artigo 121º*) afirma que **«nenhum cargo ... de designação por parte de órgãos políticos pode ser**



exercitado a título vitalício, estabelecendo a Constituição ou a lei a duração dos respectivos mandatos». Ora, os Juízes do Tribunal de Contas são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (*artigo 24º, da lei 84/IV/93*). Convém frisar aqui que, contrariamente ao que acontece em relação ao Supremo Tribunal de Justiça (*artigo 290º, nº 1*), a Constituição estipula a renovação dos mandados dos Juízes do Tribunal de Contas sem qualquer limite (*artigo 216º*).

Este princípio tem como limites a renúncia ou uma imposição legal derivado de uma pena disciplinar. É importante realçar que é o próprio Tribunal de Contas, reunido em plenário, que exerce o poder disciplinar sobre os juízes, ainda que a acção respeite a actos praticados no exercício de outras funções (*artigo 28º, da lei 84/IV/93*).

Os Juízes do Tribunal do Contas são equiparados aos Juízes do Supremo Tribunal de Justiça no que diz respeito às honras, direitos, categorias, tratamento, remuneração, deveres, regalias e demais prerrogativas (*artigo 27º, da lei 84/IV/93*).

Um aspecto da independência dos tribunais que é muito próximo ao princípio da inamovibilidade dos juizes, tem a ver com as incompatibilidades.

A dedicação profissional por parte dos juizes, exclusivamente, às funções de judicatura constitui uma componente necessário ao princípio da independência dos tribunais, e conseqüentemente, à independência dos magistrados. Relativamente, ao Tribunal de Contas, a única excepção que existe, reside na possibilidade dos juizes exercerem funções de docência, actividades artísticas, literárias, científica, públicas e privadas, mas não remunerada (*artigo*



30º, da Lei 84/IV/93, de 12/7). Considerando essa incompatibilidade, é atribuído um subsídio de exclusividade aos Juizes no exercício da função.

Aos funcionários dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas são aplicadas incompatibilidades, quase idênticas às dos seus Juizes, e referem-se à proibição de “ ... *acumulação de funções remuneradas ou actividades em qualquer dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal, bem como no âmbito dos processos relacionados com a competência deste*” (artigo 15º) .

Estes dispositivos provam a independência com que os magistrados e os auditores desempenham as suas funções, reforçando assim a credibilidade da isenção e imparcialidade com que as causas são analisadas e decididas pelo Tribunal de Contas.

2.2.2.1. O princípio da inamovibilidade vai de par com o da irresponsabilidade dos Juizes do Tribunal de Contas perante as decisões que tomam; também aqui são equiparados aos Juizes do Supremo Tribunal de Justiça (artigo 29º).

Porém, este princípio não tem uma garantia absoluta, na medida em que em “*casos especialmente previstos na lei os juizes podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar. Fora dos casos em que o facto constitua crime, a responsabilidade só pode ser efectiva mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo juiz*”(artigo 5º, n.º 4 e 5, da Lei 84/IV/93, de 12/7).



2.2.3. O princípio do autogoverno é um princípio tão importante quanto aos restantes, e ela se consubstancia tanto do ponto de vista administrativo como financeiro.

No concernente à autonomia financeira, o facto de se estipular que o tribunal tem a possibilidade de apresentar a sua proposta de orçamento (*artigo 40º, da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho*), constitui uma garantia da materialização, efectiva, da independência do Tribunal de Contas.

É de se realçar a existência de um Cofre do Tribunal de Contas (*artigo 18º, do Decreto-lei 32/89, de 3 de Junho, que aprova a orgânica dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas*), dirigido por um Conselho Administrativo constituído pelo Presidente, o director de serviços e o director administrativo, todos do tribunal, e cuja função é de centralizar e administrar as suas próprias receitas (*artigos 1º e 2º, do Decreto 35/89, de 3 de Junho, que aprova o regulamento do Cofre do Tribunal de Contas*); umas das receitas são as importâncias de emolumentos cobradas pelo Tribunal de Contas, no exercício normal das suas atribuições (*artigo 9º, al.b) do regulamento*). Esta faculdade permite ao Tribunal de se dotar dos meios necessários à prossecução das suas funções.

Ainda no âmbito desse autogoverno é de se destacar o facto do Tribunal de Contas, “... *para uma correcta execução da sua actividade, poder:*

- *aprovar regulamentos internos necessários ao seu funcionamento;*
- *emitir instruções indispensáveis ao exercício da sua competência, no que diz respeito ao modo como as contas e os processos devem ser submetidos à sua apreciação;*



- *relevar a responsabilidade em que os infractores incorram ou reduzi-la, nos termos da lei;*
- *propor medidas legislativas e administrativas que julgue necessárias ao exercício correcto das suas competências” (artigo 10º da lei 84/IV/93).*

Igualmente, e reforçando o princípio da autonomia, nos termos do Decreto-lei 34/99, de 17 de Maio, instituiu-se o quadro privativo do Tribunal de Contas, onde se prevê um *“corpo único e especializado de funcionários sujeitos a regras próprias de ingresso ...”* (artigo 2º), recrutados mediante concurso público (artigos 7º, e 10º).

2.2.4. A força obrigatória das decisões do Tribunal de Contas e a sua prevalência sobre as de quaisquer outras autoridades (artigo 7º e 39º n.º 2, da Lei 84/IV/93, de 12/7), constitui um princípio decorrente da natureza dos tribunais, em geral, como órgão de soberania, dotados de autoridade. A esse respeito a lei estipula que *“ as decisões e acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas constituem título executivo, nos termos do Código do Processo Tributário”* (artigo 39º, n.º 1, citado).

Este princípio está intimamente ligado à execução das decisões, que são cumpridas pelo Tribunal Fiscal e Aduaneiro (artigo 39º, n.º 3).

3. Conclusão

Com a presente comunicação quisemos dar aos presentes alguma ideia do quadro legal no qual se manifesta a independência do Poder Judicial cabo-verdiano, com destaque para o Tribunal de Contas.



3.1. Perante tudo o que se disse, constata-se que o Tribunal de Contas de Cabo Verde absorveu, na sua legislação fundamental e ordinária, as recomendações saídas dos vários Congressos da INTOSAI, nomeadamente o realizado em Espanha, em 1974 e a chamada “Declaração de Lima”, de 1977, no que concerne a “ ... *colocação de meios adequados* ...” e “... *protecção da instituição de influências exteriores* ...” na realização das suas atribuições de fiscalização das despesas públicas e com a finalidade de garantir a sua independência.

3.2. Aproveitamos a oportunidade para dizer que foi constituída uma comissão para apreciar uma proposta da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas de Cabo Verde, já entregue ao Governo e elaborado pelo próprio tribunal.

De referir que no âmbito da reorganização do Tribunal de Contas que se preconiza, serão considerados os seguintes pressupostos:

- uma interacção dos critérios de legalidade e regularidade e dos actos e dos de economia, eficácia e eficiência da actividade financeira segundo padrões técnicos da auditoria internacional, clarificando-se e aprofundando-se a dualidade jurisdição e auditoria;
- submissão das organizações integrantes do sector público empresarial à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas mediante relatórios ou pareceres decorrentes de auditorias independentes;
- consideração do Tribunal de Contas como instituição suprema de um sistema nacional de controlo coordenado com as inspecções e outros



organismos de fiscalização e auditoria da administração pública, dos serviços autónomos e das empresas do sector público;

- selectividade do controlo do Tribunal de Contas e reforço da fiscalização sucessiva e concomitante acompanhada da progressiva e prudente redução da fiscalização prévia;
- crescente interacção entre o controlo financeiro e os objectivos da promoção da transparência e do controlo da gestão financeira pela opinião pública e pela comunicação social.