

COMA DE JHsTlck

de uma ação económica e de um projeto de lei
ourS2 ÁFRICA r (UEMOA)

AVLS N° 002/99

Dossiê n° 1 - >9

5auuiEo'Aa90rceBOi8Eu8ouua8IIIfl9E L'ceoA säR
!M| 'D€JN8DA K*DDN108NE?OET IHDTATN8DE1A&0AD DES

O Presidente da Comissão da UEMOA submeteu a questão ao Tribunal de Justiça, em conformidade com o disposto no n° 8 do artigo 27° do Ato Adicional n° 1/96 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da UEMOA, por carta n° 99-053, de 8 de junho de 1999, registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em S. junho de 1999 com o n° 01/99, com o seguinte teor

"Os projectos de textos orgânicos do Tribunal de Contas da UEMGA acabam de ser elaborados e serão examinados pelo Conselho de Ministros da União no próximo mês de julho.

*Seria muito útil **dispormos** dos comentários do vosso Tribunal sobre estes projectos de texto. Para além das observações gerais que o Tribunal gostaria de fazer, seria desejável enumerar as que se inspirariam nos seguintes pontos específicos.*

*Artigo 26 do Protocolo Adicional n.º 1 prevê que as modalidades de controlo do funcionamento do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas são decididas pelo Conselho, mas continua a ser necessário ter em conta o artigo 38.º do Tratado da UEMOA, que **dispõe que** "o estatuto, a corporação, as competências e as regras de funcionamento do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas são definidos no Protocolo Adicional n.º 1".*

Les Conseillers à la Cour des Comptes esimeit qu'il y a une ouïs.sion ou nu vide dans le Protocole additionnel ri° 1, qui mériterait d'être comblé afin d'avoir des textes organiques complets pour l'organe de contrôle juridiçionnel de.i compte.c.

cCom base no artigo 19.º do Tratado, que prevê que pode ser adotado um ato adicional para completar o Tratado, os Conselheiros propõem que as disposições fundamentais dos Estatutos, a competência, bem como as regras de processo e de funcionamento do Tribunal de Casais, sejam objeto de um ato adicional, sendo as modalidades estabelecidas no Regulamento.

Consideram também que um órgão de controlo judicial deve gozar de uma verdadeira independência em relação aos organismos que controla, que deve, por conseguinte, gozar de autonomia financeira e que o seu presidente deve ser o controlador financeiro do seu orçamento.

O Tribunal de Justiça, reunido em Assembleia Geral Consultiva, sob a presidência de Yves D. YEHOUESSI, Presidente do Tribunal de Justiça da UEMOA, com base no relatório de Malet DIAKITE, Primeiro Advogado Geral, na presença de

- Mouham don Moctar MBACKE Juiz do
- Martin Dobo ZONOU Tribunal de
- "Youssef ANY MAHAMAN Justiça Juiz do
- "Kalédji AFANGBEDJI Tribunal de
- Justiça Juiz do
- Tribunal de
- Justiça
- Advogado-
- Geral

assistido por Raphaël P. OUAITARA, secretário do referido Tribunal, examinou, na sua audiência de 25 de junho de 1999, o pedido de parecer acima referido, datado de 8 de junho de 1999.

Tendo em conta o Tratado da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) de 10 janeiro de 1994;

Tendo em conta Ato Adicional n.º 10/96 relativo aos Estatutos do Tribunal de Justiça da UEMOA;

Regulamento n.º 01/96/CM relativo ao Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

UEMOA ,

Tendo em conta o Regulamento Administrativo do Tribunal de Justiça da UEMOA, de 9 de

dezembro de 1996; Tendo em conta o pedido de parecer n.º 99-053, de 8 de junho de 1999, do

Presidente da Comissão da UEMOA;

O processo foi apresentado ao Tribunal de Justiça em conformidade com as disposições do artigo 15.o -7.o do Regulamento de Processo e, uma vez que a petição está em devida forma, é, por conseguinte, admissível.

I - OBSERVAÇÕES GERAIS

do Tratado da UEMOA que cria os chamados órgãos de controlo jurisdicional, nomeadamente o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas, o estatuto, a composição, as competências, bem como as regras processuais e de funcionamento destes dois órgãos estão previstos no Protocolo Adicional n.º 1, um instrumento normativo da Organização e parte integrante do "Tratado fundador", uma norma superior na hierarquia dos actos comunitários da União e que são essencialmente abrangidos pelo direito internacional dos Tratados, que estão sujeitos a um processo constitucional de aceitação nos Estados-Membros.

Por outro lado, o Ato Adicional, enquanto ato unilateral, embora adotado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo e anexado ao Tratado, não deixa de ser um ato de direito derivado hierarquicamente inferior ao Tratado, não podendo de modo algum substituir este último, mas antes completá-lo na sua aplicação, sem o modificar na letra ou no espírito.

Isto significa, por conseguinte, que o Ato Adicional não pode prever disposições num domínio reservado ao Tratado ou ao Protocolo Adicional, podendo apenas aplicar os princípios que estas normas já estabeleceram.

O presente projeto de ato adicional parece invadir o âmbito de aplicação do Tratado ao extrapolar a interpretação do seu espírito e da sua letra: Os artigos 23º a 25º do Protocolo Adicional estabelecem de forma definitiva e exaustiva os princípios estatutários do Tribunal de Contas, ou seja, a sua composição, a independência e o estatuto profissional dos seus conselheiros, a duração do seu mandato e o seu modo de nomeação; No que se refere à sua competência, especifica-se que o seu controlo incide, nomeadamente, sobre a regularidade e a eficácia da utilização dos recursos da União, pelo que quaisquer disposições subsequentes apenas podem dizer respeito à aplicação destas orientações, incluindo as 5 modalidades práticas de funcionamento do Tribunal, tal como previsto no artigo 26º do Protocolo Adicional.

Deste ponto de vista, o controlo referido no Protocolo Adicional 1 faz do Tribunal de Contas, apesar do seu título de controlo jurisdicional, um órgão de verificação da regularidade e da eficácia das contas da União e dos seus outros órgãos, mas não parece fazer dele um juiz das contas dos contabilistas da organização, que estão sujeitos à jurisdição do Tribunal.

É importante distinguir entre um organismo encarregado de verificar a regularidade e a eficácia das contas de uma organização e um organismo encarregado de julgar essas mesmas contas e de sancionar os culpados de má gestão contabilística. Uma tal interpretação das competências do Tribunal de Contas não pode, em caso algum, ser objeto de um ato adicional; só o Tratado Constitucional ou um protocolo adicional o podem prever.

Para além disso, o Tribunal de Contas da União Europeia, cujos textos inspiraram profundamente os da UEMOA, só tem competência para fiscalizar as contas da União. Os seus relatórios são enviados aos órgãos competentes da União, que utilizam o seu conteúdo. Por conseguinte, este Tribunal não é mais do que um órgão investido de uma missão de controlo externo e a posteriori (ver artigo 188.º-C do Tratado de Roma de 25 de março de 1957).

Do projeto de texto resulta que os redactores foram um pouco induzidos em erro pela expressão "órgão de controlo jurisdicional", curiosamente atribuída ao Tribunal de Contas, como referem os Srs. Cerexlie e Beaulieu do Centre d'Etudes Européennes et de l'Intégration (CEEI), na página 61 do seu livro "Introduction à l'UEMOA".

Em suma, na ausência das disposições pertinentes do Tratado Constitucional e do seu Protocolo Adicional, os textos de aplicação que organizam o Tribunal de Contas não podem, sem estar em conformidade com o ato supremo da União, transformar o Tribunal de Contas numa instituição judicial de natureza repressiva, que pronuncia multas, injunções e impõe sanções em débito dos contabilistas por detenções de justiça.

A leitura dos textos actuais da organização, em especial o artigo 23º do Protocolo Adicional nº 1, indica que o Tribunal é responsável pelo controlo da gestão administrativa e contabilística das contas da União, no que se refere à sua regularidade e mesmo à sua legalidade e qualidade, sendo o seu estatuto determinado pelo artigo 24º; além disso, o artigo 51º do Tratado prevê que as regras de apresentação e de controlo das contas constem do regulamento financeiro (que pode ser mais do que um) ou de um regulamento, tal como previsto no artigo 26º. O ato adicional pode intervir, dentro dos limites da competência comunitária, para aperfeiçoar o funcionamento da instituição de controlo, tal como previsto no Tratado Constitucional.

Em suma, os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas deverão ser transmitidos, juntamente com as suas constatações, observações e recomendações, ao órgão intergovernamental competente da União, ou seja, ao Conselho de Ministros, a fim de permitir a instauração de processos disciplinares ou mesmo penais na sequência das constatações e recomendações contidas nas conclusões do Tribunal.

É este o espírito e a letra das disposições supracitadas do Tratado Constitutivo e do seu Protocolo Adicional, devendo qualquer outra competência ser enquadrada na reforma destes textos, cujos limites não podem ser ultrapassados pelos actos que os pretendem completar ou aplicar.

Tal como previsto no artigo 16º do Tratado, os organismos actuarão dentro dos limites que lhes são conferidos pelo Tratado e nas condições nele previstas.

ORIGINAL

II - OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE OS PROJECTOS DE TEXTO

A. O projeto de estatutos

A estrutura do texto que nos é apresentado não indica de forma clara e precisa os domínios de organização, de funcionamento e de competência do Tribunal de Justiça. O texto teria sido mais claro se tivesse sido dis]3Ose como segue:

- a) A organização do Tribunal
- b) O estatuto dos conselheiros judiciais
- e) Competência do Tribunal.

Tendo em conta as observações precedentes, a análise do projeto suscita igualmente os seguintes comentários, artigo por artigo:

Artigo 3.º: O n.º 2 do presente artigo é contrário às disposições do Tratado referidas no n.º 1.

Os artigos 8º, 9º e 10º devem ser redigidos de forma a que o Tribunal não interfira nas competências do auditor interno da Comissão.

Artigo 11º: O último parágrafo deste artigo, que estipula que todos os projectos de regulamentos de natureza financeira devem ser submetidos ao Tribunal para aprovação prévia, insere-se no âmbito dos regulamentos financeiros da UEMOA.

Artigo 12º Este artigo só faz sentido se o Tribunal de Contas for um tribunal penal.

Os artigos 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º e 19º podem ser incluídos no Estatuto dos Membros do Tribunal.

O final do artigo 23º parece incompleto.

Ao artigo 24º deve ser aditada a seguinte frase: "dentro dos limites fixados pelo orçamento da empresa"
UEMOA".

Artigo 25º: No que respeita à demissão do Conselheiro, seria mais adequado aplicar as disposições do artigo 30º do Tratado relativas à demissão dos Comissários.

Artigo 26º: A solenidade da cerimónia de tomada de posse é regulada pelos textos do Tribunal.

Artigo 27º: É necessário especificar o modo de designação do Presidente do Tribunal.

Os artigos 24º e 31º devem ser lidos em conjunto com os procedimentos operacionais.

Artigo 28º: A questão da autonomia financeira e do gestor orçamental é regida pelos textos adequados, nomeadamente o artigo 26º do Tratado e os artigos 1º, 2º e 12º do Regulamento Financeiro nº 03/95/CM de 1/0g/1995, que prevêm o seguinte

Artigo 1*^.

Para efeitos do presente regulamento, :

Órgãos da União." os órgãos da União Económica e Monetária da África Ocidental, a seguir designados por .

- a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo,
- o Conselho de Ministros,
- * a Comissão
- o Tribunal de Justiça
- o Cpur des Comptes
- o Comité Interparlamentar
- * a Câmara Consular Regional.

Artigo 2º. O presente regulamento rege a gestão de todas as actividades financeiras dos organismos da União definidos no artigo 1º, sem prejuízo das regras financeiras e contabilísticas específicas aplicáveis às operações dos Fundos Estruturais e do Fundo de Compensação previstas nos artigos 59º e 78º do Tratado. Estas regras são as seguintes previstos nos textos de aplicação destes regulamentos.

Artigo J2. O Presidente da Comissão é o gestor orçamental principal das dotações e o ordenador principal do orçamento, tanto no que diz respeito à autorização das despesas como à liquidação e emissão de ordens de pagamento das receitas e despesas. Pode delegar os seus poderes nos presidentes dos outros órgãos da União e nos outros membros da Comissão.

ORIG

Artigo 20º: A criação de uma secretaria pressupõe que o Tribunal é um tribunal contencioso que realiza audiências e profere decisões.

O artigo 31º deve respeitar o disposto no *artigo 25º do Protocolo- aditional riº 1* que afirma:

*"Os conselheiros **podem ser assistidos por associados. No exercício das suas funções, podem recorrer a um sistema de controlo externo**".*

B. Projeto de regulamento relativo à prestação e fiscalização das contas

Se nos limitarmos a observações de carácter geral, os capítulos III (Coimas), IV (Julgamento das contas) e V (Acórdãos do Tribunal e recursos) tornam-se supérfluos.

Alguns artigos precisam de ser revistos:

No artigo 6º, a palavra "Conselheiro" deve ser suprimida, uma vez que o colaborador está ligado ao Tribunal de Contas e não a um Conselheiro.

Artigo 8º: Os peritos não podem ser remunerados de forma diferente da prevista nos textos em vigor nos Estados-Membros.
relacionados com este tipo de atividade.

Artigos 9º e 10º: As observações formuladas no artigo 28º do projeto de Estatuto aplicam-se a estes artigos (ver o Regulamento Financeiro e o artigo 2º-O do Tratado, que atribui à Comissão a responsabilidade pela execução do orçamento).

Artigo 21º Existe alguma diferença entre um certificado de conformidade e um certificado de concordância? As pessoas sujeitas à obrigação de apresentar estes documentos são diferentes, de acordo com o artigo 21º do projeto de regulamento e o artigo 32º do projeto de estatuto.

Artigo 22º: Não há razão para tal, na medida em que todas as pessoas sujeitas ao eontrôle são objeto de relatórios gerais ou especiais.

ORIGINAL

Estas são as observações gerais e específicas que retiramos da análise dos projectos de textos apresentados.

Ouagadougou, 25 de junho de 1999

E assinada pelo Presidente, pelo juiz-relator e pelo secretário

O Presidente

O juiz-relator

O Conservador



Yves D. YEHOUESSI



Homard DIAKITE

Raphaël P. OUATTARA