

3

**AVIS N° 003/99**

n 99

OfH£ã0fi 0'ãII8 êfi Pilf3ltdt8I Ofi1At0HH!84lãtí Ofi L "lfH0£  
stlAINr 4 L lsIEIFsFflllOE Ofi 0ISPOSIII0ttS OF Iããllfi Ofi

Por carta n.º 99-047/PC/CJ, de 2 de novembro de 1999, o Presidente da Comissão da UEMOA solicitou ao Tribunal de Justiça uma interpretação do artigo 38.

Explicou que, em aplicação do disposto no artigo 26.º do Protocolo Adicional n.º 1, que estipula que *"as condições e modalidades da fiscalização a efetuar pelo Tribunal de Contas são decididas pelo Conselho, deliberando por maioria de dois terços (2/3) dos seus membros, sob recomendação dos Conselheiros"*, os Conselheiros tinham elaborado um anteprojeto de Ato Adicional que estabelece os Estatutos do Tribunal de Contas e um anteprojeto de Regulamento que estabelece as condições de apresentação e fiscalização das contas.

A Comissão fez uma série de observações sobre estes projectos, duas das quais considerou fundamentais e que não foram aceites pelos vossos conselheiros.

Estas duas observações referem-se, por um lado, à falta de base jurídica do anteprojeto de ato complementar e, por outro, ao âmbito das competências do Tribunal.

No que diz respeito ao primeiro ponto, a Comissão considera que o anteprojeto de ato adicional carece de base jurídica, não estando previsto nem no próprio Tratado nem no Protocolo Adicional n.º 1, que remete para o Conselho de Ministros, o qual não pode adotar um ato adicional para fixar as modalidades da fiscalização a efetuar pelo Tribunal de Contas; a Comissão salientou que o único ato jurídico adequado, em conformidade com o Protocolo Adicional n.º 1, é o regulamento.

No que diz respeito ao segundo ponto, a Comissão recorda que o anteprojeto de ato complementar confere ao Tribunal de Contas poderes para proferir acórdãos com possibilidade de aplicação de multas; que esses poderes excedem os conferidos ao Tribunal de Contas pelo Protocolo Adicional n.º 1, que lhe atribui principalmente a missão de controlar a regularidade e a eficácia da utilização dos recursos dos organismos da União; que, além disso, está previsto que o Tribunal de Contas possa recorrer aos tribunais nacionais para que as irregularidades sejam sancionadas

-O artigo 9º do Tratado estabelece que a União é representada em juízo pela Comissão.

O Tribunal de Justiça, reunido em Assembleia Geral Consultiva, sob a presidência de Yves D. YEHOUесси, Presidente do Tribunal de Justiça da UEMOA, sob a presidência de Martin Dobo ZONOU, Juiz do Tribunal de Justiça, na presença de

- Mouhamadou Moctar MBACKE, Juiz do
- Youssef QUALQUER Tribunal de
- MAHAMAN, Justiça Juiz do
- Kalédji AFANGBEDJI, Tribunal de
- Justiça
- Advogado-
- Geral

assistido por Raphaël P. OUATTARA, Secretário do Tribunal de Justiça, examinou o recurso em epígrafe na audiência de 24 de novembro de 1999.

## THE COURT

Tratado da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), de 10 de janeiro de 1994;

Protocolo Adicional n.º 1 relativo aos órgãos de controlo da UEMOA ;

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

Ver Regulamento n.º 01/96/CM relativo ao Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça da UEMOA;

Ver Regulamento Administrativo do Tribunal de Justiça da UEMOA de 9 de dezembro de 1996;

Tendo em conta o pedido n.º 99-047/PC/CJ, de 2 de novembro de 1999, do Presidente da Comissão da UEMOA;

### **I - MOTIVOS DE REMESSA E ADMISSIBILIDADE**

A carta da Comissão n.º 99-047/PC/CJ tem a seguinte redação: "*Pedido de interpretação das disposições do Tratado da UEMOA e do seu Protocolo ad hoc n.º 1*". Esta formulação sugere imediatamente que se trata de um pedido direto de interpretação com v i s t a a obter uma decisão do Tribunal de Justiça.

para se pronunciar. Tal recurso é manifestamente inadmissível por não ter qualquer base jurídica, uma vez que o Tratado apenas prevê juízos interpretativos no âmbito de questões prejudiciais, reservadas aos tribunais nacionais; mas, tendo em conta o fator que determinou a abordagem da Comissão e que consiste numa dificuldade de aplicação do Tratado decorrente de uma divergência persistente de interpretação de certas disposições do Tratado e do seu Protocolo Adicional n.º 1 entre a Comissão e o Tribunal de Contas, é oportuno enquadrar este reenvio no âmbito previsto no artigo 27.º, n.º 4, do Estatuto do Tribunal de Justiça e no artigo 15-7º do seu Regulamento de Processo, mesmo que estes não sejam expressamente invocados pela Comissão; Nesse caso, o Tribunal de Justiça apenas pode emitir um parecer sobre o sentido e o alcance das disposições em causa.



Au plan de la forme, la Commission ayant satisfait aux prescriptions de l'article 15 - 7º, sa demande doit être déclaré recevable.

- II - SOBRE O FOMD

\*\*\* \*\* Do processo submetido ao Tribunal de Justiça, resulta que o parecer solicitado diz respeito às questões de saber se :

- 1) as disposições do Tratado e do Protocolo Adicional n.º 1 relativas ao Tribunal de Contas permitem a adoção de um ato adicional para a sua aplicação;
- 2) ao conferir novas competências ao Tribunal de Contas, os anteprojectos não têm por efeito alterar o Protocolo Adicional n.º 1.

Antes de propor respostas a estas questões, é importante recordar que o Tribunal foi consultado pela Comissão sobre os anteprojectos em causa e emitiu o parecer nº 002/99 de 25 de junho de 1999, cuja cópia consta dos autos.

Nesse parecer, e a título de observações gerais que entendeu dever fazer antes de examinar os anteprojectos artigo por artigo, o Tribunal já tinha afirmado que : *"O Ato Adicional, enquanto ato unilateral, embora adotado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, é, no entanto, um ato de direito derivado hierarquicamente inferior ao Tratado e não pode, de modo algum, substituir este último, mas antes completá-lo na sua aplicação, sem o modificar na letra ou no espírito, o que significa que o Ato Adicional não pode prever um domínio reservado ao Tratado ou ao Protocolo Adicional ..... "*

Acrescentou que *"...O Protocolo Adicional n.º 1, nos seus artigos 23.º a 25.º, estabeleceu de forma definitiva e exaustiva os princípios estatutários do Tribunal de Contas, nomeadamente a sua composição, a independência e o estatuto profissional dos seus membros, a duração do seu mandato e o seu modo de designação; 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 ulteriores a adotar só podem incidir sobre a aplicação destas orientações, incluindo as modalidades práticas de funcionamento do Tribunal previstas no artigo 26º do Protocolo Adicional"*.

Se bem entendido, este parecer, que aliás coincide com o ponto de vista da Comissão, bastaria para esvaziar de objeto o presente recurso. No entanto, tendo em conta que a divergência de interpretação em causa tem por efeito criar uma espécie de bloqueio no processo de adoção dos textos iniciados, e à luz da missão primordial do Tribunal de Justiça de "*assegurar o respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado da União Europeia*", importa proceder a uma nova análise dos dados, mesmo que esta análise deva, em certos aspectos, parecer iterativa. De facto, uma leitura mais atenta do processo revela que a resolução da dificuldade referida não reside apenas na interpretação do artigo 38º do Tratado e do artigo 26º do Protocolo Adicional nº 1, — mas também no artigo 19º do Tratado, que os Conselheiros apresentam como base jurídica da sua opção.

"- Com base na premissa de que existe uma lacuna no Tratado e no Protocolo Adicional n.º 1, na medida em que o "*Estatuto do Tribunal, a sua jurisdição e as suas regras de procedimento e funcionamento não foram estabelecidos no Protocolo Adicional n.º 1*", os Consultores consideram que esta lacuna deve ser colmatada. O Estatuto do Tribunal, a sua competência e as suas regras de procedimento e de funcionamento não foram estabelecidos no Protocolo Adicional n.º 1, os Consultores consideram que esta lacuna deve ser colmatada por um ato adicional.

De facto, na nota de apresentação dos projectos, os conselheiros afirmam que

*"As disposições relativas à auditoria não abrangem exatamente todas as disposições que deveriam constar do Estatuto, da competência e das regras de procedimento e de funcionamento do Tribunal de Contas. Afigura-se que, no que diz respeito ao Tribunal de Contas, o seu estatuto, a sua competência e as suas regras de procedimento e de funcionamento não foram definidos no Protocolo Adicional nº 1. Esta lacuna deve ser colmatada a fim de se dispor de textos orgânicos completo".*

*"Assim, os textos orgânicos do Tribunal de Contas incluíam um ato adicional sobre os estatutos do Tribunal e um regulamento sobre as modalidades de prestação e de controlo das contas".*

*do Tratado da UEMOA, que prevê a possibilidade de adotar um ato adicional para completar o Tratado, propõe-se que as disposições fundamentais relativas aos estatutos, às competências e às regras de processo e de funcionamento do Tribunal de Contas sejam objeto de um ato adicional, sendo as modalidades estabelecidas num regulamento".*

O Tribunal já apresentou a sua apreciação desta premissa no seu parecer acima referido. No entanto, parece necessário voltar ao carácter jurisdicional do Tribunal de Contas, que constitui o principal fundamento da divergência de interpretação. Uma vez que o termo jurisdicional significa relativo a um tribunal, é necessário especificar o que este termo pode incluir. Etimologicamente, jurisdição significa o poder de julgar, o direito de julgar e, mais amplamente, o órgão que detém esse poder de julgar. Mas existe uma grande variedade de jurisdições: judiciais, administrativas, regulamentares, disciplinares, etc., cada uma com as suas competências, poderes, procedimentos, cerimónias, etc.

No sistema judicial, existem mesmo tribunais sem direito a impor sanções, como os tribunais de instrução.

Por outras palavras, o termo jurisdicional não abrange a mesma realidade em todos os casos.

Se o Tratado pretendia fazer do Tribunal de Contas um tribunal de fiscalização através do controlo e da verificação, como resulta das suas disposições, a simples referência ao Tribunal de Justiça não pode justificar a atribuição de novas competências ao Tribunal de Contas. O facto é que nada impede que os órgãos competentes da União atribuam novas competências ao Tribunal de Contas. No entanto, nesse caso, seria necessário elaborar um protocolo adicional e não um ato adicional.

Com efeito, se o artigo 19º do Tratado prevê que "a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo adopta, na medida do necessário, actos adicionais ao Tratado da União Europeia... que o completam sem, no entanto, o alterar...", há razões para nos interrogarmos sobre o sentido e o alcance do verbo "completar".

No seu sentido literal e comum, a palavra "completar" é, de facto, sinónimo de "preencher", na medida em que significa tornar algo completo ou inteiro. Este significado, que parece ser o dos Conselheiros do Tribunal de Contas, não pode ser validado no caso em apreço, se se considerar o conjunto do sistema normativo da UEMOA; com efeito, uma leitura combinada dos artigos 19º e 42º do Tratado da União mostra que o Ato Adicional é o instrumento normativo que regula a

\_\_\_\_\_ O Protocolo Adicional prevê que a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo desempenhe as funções que lhe são atribuídas pelo Tratado; como tal, complementa o Tratado num processo vertical de aplicação do geral para o específico. O Protocolo Adicional, que

- **f a z** parte de um processo horizontal ao mesmo nível normativo que o ato original, cujas eventuais lacunas pode colmatar; por conseguinte, se existe uma lacuna no Tratado e no Protocolo Adicional n.º 1, no sentido da ausência nestes textos de base de disposições que deveriam necessariamente ter sido incluídas, não é um ato adicional que a pode colmatar, mas sim um


" Protocolo adicional; trata-se de uma iniciativa de qualquer Estado-Membro ou da Comissão, e em conformidade com o artigo 106º do Tratado.

"Por último, e na medida em que o Tratado e o Protocolo Adicional n.º 1 não prevêem a intervenção da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo para a sua aplicação no que se refere ao Tribunal de Contas, a adoção de um ato adicional para esse efeito constituiria uma violação das próprias disposições a aplicar.

Nestas circunstâncias, só o regulamento do Conselho de Ministros previsto no artigo 26º do Protocolo Adicional nº 1 pode ser validamente adotado neste caso, que não pode conferir novas competências ao Tribunal de Contas.

Ouagadougou, 25 de novembro de 19s9

E assinada pelo Presidente, pelo Relator e pelo Escrivão



**Yves D. YEHOUESSI**

**Martin Dobo ZONOU**



**Raphaël P. OUATTARA**