



## ACÓRDÃO N.º 14 /2015 - 3.ª Secção-PL

10 ROM-SRM/2014

PROC. n.º 29/2013-M

**Descritores:** Grupos Parlamentares/ Natureza jurídica/ Competência para fiscalizar as subvenções parlamentares/ Dever de remeter documentos e de prestar informações/ Responsabilidade sancionatória/ Artigo 66.º, n.º 1, alíneas c) e d) da LOPTC.

### Sumário:

1. Os Grupos Parlamentares são também órgãos das assembleias legislativas, gozando de liberdade de organização e de funcionamento, o que os transforma numa estrutura autónoma, face a cada um dos deputados que os integram;

2. Mas mesmo que se entenda que os Grupos Parlamentares são apenas órgãos dos respetivos partidos políticos - e salvo disposição legal e válida em contrário - o certo é que, enquanto entidades beneficiárias de dinheiros públicos – as denominadas subvenções parlamentares - estão sujeitos ao controlo financeiro e jurisdicional do TC (vide artigos 2.º, n.º 3, 5.º, n.º 1, al. e) e 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC).

3. O Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 801/2014, declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, as normas constantes do n.º 8 do artigo 5.º da Lei 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4 do artigo 3.º da Lei 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei 1/2013, de 3 de janeiro, por violação dos artigos 166.º, n.º 2, e 168.º, n.º 4,



# Tribunal de Contas

---

com referência ao artigo 164.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa;

4. Com a declaração de inconstitucionalidade das referidas normas, que atribuíam ao Tribunal Constitucional competência para fiscalizar as subvenções auferidas pelos Grupos Parlamentares, ficou isento de dúvida que a fiscalização daquelas subvenções cabe ao Tribunal de Contas (vide artigos 2.º, n.º 3, 5.º, n.º 1, al. e) e 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC);

5. O dever jurídico de diligenciar pela remessa de documentos ou prestar informações ao Tribunal de Contas relativos à utilização de subvenções parlamentares, não cabe, em princípio, ao deputado, enquanto membro de um GP, como é o caso do Recorrente, que nem sequer era dirigente máximo daquele órgão;

4. Sendo o Recorrente membro de um Grupo Parlamentar, sem qualquer cargo de direção, e não estando provado que tivesse na sua posse ou tivesse acesso aos documentos e elementos solicitados, o que, de resto, comunicou ao Tribunal de Contas, não se pode dar como verificada qualquer das situações previstas no artigo 66º, n.º 1, alíneas c) e d) da LOPTC.



## ACÓRDÃO N.º 14/2015 - 3.ª Secção-PL

10-ROM-SRM/2014

PROC. n.º 29/2013-M

### 1. RELATÓRIO.

**1.1.** Por despacho de 7.11.2013 do Senhor Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, Secção Regional da Madeira, exarado no Processo n.º 01/13 - Aud/FS, foi ordenada a instauração de Processo Autónomo de Multa, a diversos deputados e ex-deputados da Assembleia Legislativa da Madeira, ao abrigo dos artigos 10º e 66º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

**1.2.** Por sentença proferida no Processo Autónomo de Multa n.º 29/2013-M, foi o ora **Recorrente José Luís Medeiros Gaspar**, condenado pela prática de uma infração dolosa, p.p. pelos artigos 202º, n.º 3, da CRP, 10º e 66º, n.º 1, alíneas c) e d), da LOPTC, na multa de 3.150,00 euros, tendo, para o efeito, desaplicado a norma vertida no artigo 5º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, na redação da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

**1.3.** O Ministério Público interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70º, da LOPTC, pedindo a fiscalização da constitucionalidade da norma vertida no artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe veio a ser dada pela Lei n.º 55/2010, de 24 de Dezembro (concretamente na versão interpretativa retroativa, consagrada no respetivo artigo 3.º, n.º 4).

**1.4.** Através de Decisão proferida nestes autos, o Tribunal Constitucional decidiu julgar inconstitucional, com os fundamentos constantes no Acórdão n.º 535/2014, de 27 de Novembro, as normas referidas no ponto que antecede.



# Tribunal de Contas

---

**1.5.** Em 23 de dezembro de 2014, o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 801/2014 (disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)), declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, as normas constantes do n.º 8 do artigo 5.º da Lei 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4 do artigo 3.º da Lei 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei 1/2013, de 3 de janeiro, por violação dos artigos 166.º, n.º 2, e 168.º, n.º 4, com referência ao artigo 164.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa.

**1.6.** Inconformado com a sentença proferida em 1.ª instância (ponto 1.1) o Demandado interpôs recurso jurisdicional para o Plenário da 3.ª Secção deste Tribunal de Contas, **concluindo** como se segue:

- “1. A sentença recorrida é nula por conter referências falsas na parte do Relatório;*
- 2. A sentença é nula por omissão de pronúncia e verifica-se o vício de contradição insanável entre a fundamentação e a decisão;*
- 3. A Lei n.º 48/2006, de 29/08 em nada alterou esta matéria, na medida em que está Não se apreciaram parte dos factos alegados pelo Recorrente que eram essenciais para o conhecimento da causa e que justificam a atuação do recorrente e a sua inexistente culpa.*
- 4. O Recorrente prestou toda a colaboração que podia prestar ao Tribunal de Contas;*
- 5. O recorrente exerce um cargo político, não tendo ao seu alcance enquanto parlamentar, acesso a quaisquer elementos e documentos que foram solicitados pelo Tribunal de Contas, tendo transmitido essa impossibilidade ao Tribunal;*
- 6. O artigo 23.º do Estatuto Político-Administrativo da RAM confere ao Recorrente imunidade parlamentar, que a sentença recorrida desrespeitou em absoluto, violando aquela disposição legal;*



## Tribunal de Contas

---

*7. O recorrente prestou toda a colaboração possível ao Tribunal de Contas, disponibilizando toda a informação que conseguiu obter, dando conta das diligências efetuadas, e indicando testemunhas*

*8. O Meritíssimo Juiz a quo cerceou os direitos de defesa do Recorrente ao, sem informação prévia, impedir a audiência das testemunhas arroladas;*

*9. Não atuou o Recorrente com a menor negligência, culpa e menos ainda dolo que possam justificar a multa fixada na sentença recorrida;*

*10. Caso assim não se entenda, verificam-se os pressupostos previstos no artº. 71º. do Código Penal para da dispensa e aplicação de pena, razão pela qual deverá o Tribunal de Contas anular a aplicação da multa.”*

**1.7.** O Ministério Público, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, emitiu parecer no sentido do provimento do recurso e da consequente absolvição do ora Recorrente.

Diz, em síntese, o M.P.:

*“5. A questão fundamental que se coloca no presente recurso é a de saber se o demandado enquanto deputado da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira tinha o dever jurídico de diligenciar pela remessa dos documentos solicitados ou prestar as informações pedidas pelo Tribunal de Contas respeitantes à utilização de subvenções parlamentares atribuídas ao respetivo grupo parlamentar, ao abrigo dos artigos 46º e 47º da LOALRM.*

*6. A douta sentença recorrida, partindo da constatação de que as subvenções parlamentares foram concedidas ope legis para suportar os custos do apoio à atividade parlamentar dos deputados integrados ou não em grupos, veio a entender que cabe aos membros dos grupos parlamentares, incluindo ao aqui recorrente, na qualidade de deputado, responder por esse dinheiro, comprovando documentalmente a aplicação ou o destino que lhe foi dado.*

*7. Assim, sendo, importa antes de mais conhecer o regime legal de atribuição de subvenções parlamentares.*

*8. Nos termos da Lei, a Assembleia da República procede mensalmente ao pagamento das despesas com o pessoal dos Gabinetes dos G.P. e à transferência de verbas para os GP e respetivos Partidos (artigos 46º e 47º da LOFAR).*



## Tribunal de Contas

---

9. *No que respeita às subvenções, o citado artigo 47º prevê dois tipos: uma delas destinada aos partidos para a realização dos seus fins próprios (cf. n.os 1 a 3); e a outra destinada aos GP para encargos de assessoria aos Deputados e outras despesas de funcionamento (cf. n.os. 4 e 5), de montante não inferior a quatro vezes o salário mínimo nacional, mais metade do valor do mesmo por Deputado.*

10. *Concretamente, o Estatuto Político-Administrativo da RAM prevê que cada grupo parlamentar tem direito a dispor de uma verba anual para a utilização de Gabinetes constituídos por pessoal da sua livre escolha, nomeação, exoneração e qualificação (artigo 46º, n.º 1).*

11. *É com fundamento nesta norma que aos GP e às representações parlamentares da Assembleia Legislativa da Madeira é abonada uma subvenção anual para encargos de assessoria, contactos com os eleitores e outras atividades correspondentes às exigências do cumprimento dos respetivos mandatos.*

12. *Na prática, porém, a atribuição de tais subvenções tem vindo a processar-se da seguinte forma: anualmente é inscrita uma verba no orçamento da Assembleia Legislativa da RAM, a título de subvenções parlamentares para financiamento da atividade parlamentar dos deputados; as verbas são transferidas para os respetivos partidos e não para cada grupo parlamentar.*

13. *Ainda assim, a doutra decisão em crise, entendeu, como atrás se disse que, sendo o GP uma estrutura orgânica criada pelo Regimento da Assembleia Legislativa, cabe aos seus membros, "responder por esse dinheiro, comprovando documentalmente, perante este Tribunal, a aplicação ou o destino que lhe foi dado".*

14. *A orientação jurisdicional subjacente aos presentes autos diverge, assim, radicalmente da que foi adotada no Relatório n.º 5/2008 - FS/SRMTC, aprovado em 2 de julho de 2008, cujo objeto exprime o resultado de idêntica auditoria à utilização dada pelos grupos/representações parlamentares (GP/RP) e Deputados Independentes (DI) às transferências efetuadas pela Assembleia Legislativa da Madeira (ALM), ao abrigo dos artigos 46º e 47º da sua Lei Orgânica, no ano de 2006.*

15. (...)

16. *Para uma correta abordagem da questão, na busca da melhor solução*



## Tribunal de Contas

---

*interpretativa, importa ter em consideração quer a natureza jurídico-constitucional dos grupos parlamentares, quer o seu modelo de organização e funcionamento, quer ainda a prática administrativa e contabilística seguida na administração e gestão das verbas oriundas de subvenções parlamentares.*

*17. A Doutrina Constitucional que se sublinha no citado Relatório não é unânime na qualificação da natureza jurídico-constitucional dos grupos parlamentares considerando uma corrente que tais grupos são órgãos dos partidos com representação na Assembleia, atribuindo-lhe outra corrente uma natureza dupla.*

*18. (...)*

*19. Não obstante a divergência doutrinal sobre a específica natureza jurídico-constitucional dos grupos parlamentares, é indubitável que eles gozam de uma liberdade de organização e de funcionamento que os transforma numa estrutura autónoma, face a cada um dos deputados que o integram.*

*20. Por seu turno, a prática reiterada na tramitação orçamental e contabilística das verbas provenientes das subvenções parlamentares, leva-nos a concluir que o deputado que integra o grupo parlamentar não dispõe livremente da verba nem é o beneficiário imediato, não lhe incumbindo conservar os documentos justificativos da despesa que eventualmente tivesse realizado na atividade parlamentar, mas sim transmiti-los às estruturas competentes do grupo do partido respetivo.*

*21. Por tudo o exposto, salvo o devido respeito, não podemos acompanhar a conclusão exarada na dita sentença de que, sendo a responsabilidade pessoal (artigo 61º n.º 1), incumbiria aos deputados a prestação de contas pelo destino das verbas concedidas aos grupos e representações na Assembleia Legislativa Regional.*

*22. Acresce que não foi dado como provado qualquer facto imputado ao demandado que, enquanto deputado, tenha utilizado individualmente verbas concedidas a título de subvenção parlamentar, sendo que a conta bancária para onde era transferida a subvenção parlamentar anual era tanto quanto resulta dos autos, não uma conta conjunta dos deputados de G.P. mas sim do respetivo partido, como entidade gestora das verbas;*

*23. O demandado informou o Tribunal da impossibilidade de concretizar a ajuda nos termos em que era solicitada. E na verdade, dada a prática reiterada observada*



# Tribunal de Contas

---

*na administração das subvenções parlamentares, parece nada mais lhe poder ser exigível.*

*24. Verifica-se, igualmente, que não foi dado como provado qualquer facto relativo à utilização individual da verba proveniente das subvenções parlamentares, no qual radicasse uma obrigação de esclarecimento.*

*25. Consequentemente, não dispondo o demandado de tais elementos e documentos, nem lhe incumbindo por lei gerir os montantes transferidos a título de subvenção para a direção do respetivo G.P., tendo transmitido essa impossibilidade ao Tribunal, não se vê que se possa dar como verificada qualquer das situações previstas no artigo 66º, n.º 1, alíneas c) e d) da LOPTC.*

**1.8.** Foram colhidos os vistos legais.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1. A sentença recorrida deu como provada a seguinte factualidade:**

### **II - FUNDAMENTAÇÃO**

#### **A – Os factos provados**

- 1.** No âmbito dos trabalhos da auditoria em curso à utilização das subvenções parlamentares realizadas pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira de 2008 a 2010, este Tribunal solicitou ao demandado, pelo ofício n.º 891, de 15-4-2013, (fls. 2) que enviasse e que providenciasse no sentido de serem remetidos, no prazo de 10 dias úteis, os seguintes elementos:
- 2.** Documentação comprovativa da aplicação concreta dada às quantias recebidas da Assembleia Legislativa da Madeira em 2008, 2009 e 2010, a título de subvenções parlamentares, ao abrigo do disposto nos artigos 46.º e 47.º da sua Lei Orgânica.



# Tribunal de Contas

---

3. Identificação do(s) responsável(eis) directo(s) pela movimentação das quantias supra mencionadas.
4. Identificação das contas bancárias, e respectivos titulares, para as quais a ALM transferiu as verbas referidas no ponto 2 supra.
5. Documentos comprovativos dos saldos (em caixa e/ou em conta bancária, incluindo a reconciliação) às datas de 1-1-2008, 31-12-2008, 31-12-2009 e 31-12-2010.
6. O demandado limitou-se a responder que «os elementos solicitados não são do meu conhecimento» (fls. 5).
7. Como este pedido não foi satisfeito, o Tribunal insistiu com o demandado, pelo ofício n.º 1528, de 14-6-2013 (fls. 6 a 7), nos seguintes termos:

**REGISTADA COM  
AVISO DE RECEÇÃO  
CONFIDENCIAL**

*Exm.º Senhor  
José Luís Medeiros Gaspar*

*Rua João José Moura Caldeira de Freitas  
n.º 22, bloco D-9.º Ed. Monumental  
Green Park  
9000-764 Funchal*

*Vossa referência*

*Nossa referência  
UAT III*

*Assunto: Auditoria à utilização das subvenções parlamentares realizadas pela Assembleia Legislativa da Madeira – 2008 a 2010.*

*Na sequência da resposta ao nosso ofício, relativo ao assunto em epígrafe, incumbe-me o Exmo. Juiz Conselheiro da SRMTC de informar V. Ex.ª que:*

- a) *Nos termos do n.º 1 do art.º 214.º da Constituição da República Portuguesa, o “Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas” a quem compete, entre outras, efetivar a responsabilidade*



# Tribunal de Contas

*por infrações financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.<sup>2</sup>*

- b) O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras (n.º 1 do art.º 1.º da LOPTC), estando sujeitas à sua jurisdição e aos poderes de controlo financeiro “as entidades de qualquer natureza que tenham a participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer dinheiro ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”<sup>3</sup>.*
- c) Assim, tem o Tribunal de Contas competência para controlar financeiramente as subvenções públicas auferidas pelos grupos parlamentares, até 29 de dezembro de 2010, data da entrada em vigor da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, que introduziu o n.º 8 ao art.º 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.*
- d) O Grupo Parlamentar que V. Ex.ª integrou foi o destinatário de verbas atribuídas pelo CA da ALM, entre 2008 e 2010, ao abrigo do art.º 46.º (destinada a gastos administrativos da atuação dos GP) e 47.º (para financiamento dos encargos de assessoria, contactos com eleitores e de outras atividades desenvolvidas pelos deputados durante o seu mandato) da Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira<sup>4</sup>.*
- e) O Grupo Parlamentar não disponibilizou até agora a documentação necessária à demonstração da legalidade das utilizações dadas aos fundos recebidos, sendo defensável que todos os membros que pertencem a essa entidade possam ser responsabilizados pelos atos de gestão que tenham praticado ou que tenham sido praticados em nome do Grupo que integram.*
- f) Nos termos do n.º 6 do art.º 61.º LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, compete aos responsáveis “ ... assegurar a cooperação e a*

<sup>2</sup> O legislador elegeu, deliberadamente, o Tribunal de Contas à categoria de um tribunal especializado de natureza financeira, cuja competência constitucionalmente fixada pode ser ampliada por via de lei.

<sup>3</sup> Cfr. o n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

<sup>4</sup> Cfr. o DLR n.º 24/89/M, de 7 de setembro, na redação dada pelos DLR n.º 2/93/M, de 20 de fevereiro, n.º 11/94/M, de 28 de abril, n.º 10-A/2000/M, de 27 de abril, n.º 14/2005/M, de 5 de agosto (cuja aplicação é alargada pela Resolução da Assembleia Legislativa da RAM n.º 12/2006/M, de 13 de julho), e n.º 16/2012/M, de 13/08/2012.



# Tribunal de Contas

---

*boa fé processual com o Tribunal, sendo-lhes garantido, para efeitos de demonstração da utilização de dinheiros e outros valores públicos colocados à sua disposição de forma legal, regular e conforme aos princípios da boa gestão, o acesso a toda a informação disponível necessária ao contraditório.”.*

*Em conformidade, os deputados do GP têm a obrigação de remeter ao Tribunal todos os documentos e informações que estejam em seu poder, ou diligenciar pela sua obtenção se não os tiverem.*

*Em face do que antecede, incumbe-me o Exmo. Juiz Conselheiro desta Secção Regional de novamente solicitar a V. Ex.<sup>a</sup>, ao abrigo do referido dever de cooperação com o Tribunal, que providencie no sentido de serem remetidos, no prazo de 10 dias úteis, os seguintes elementos:*

- 1. Documentação comprovativa da aplicação concreta dada às quantias recebidas da Assembleia Legislativa da Madeira (ALM) em 2008, 2009 e 2010, a título de subvenções parlamentares, ao abrigo do disposto nos artigos 46.º e 47.º da sua Lei Orgânica;*
- 2. Identificação do(s) responsável(eis) direto(s) pela movimentação das quantias supra mencionadas;*
- 3. Identificação das contas bancárias, e respetivos titulares, para as quais a ALM transferiu as verbas referidas no ponto 1;*
- 4. Documentos comprovativos dos saldos (em caixa e/ou em conta bancária, incluindo a reconciliação) às datas de 01/01/2008, 31/12/2008, 31/12/2009 e 31/12/2010.*

*Chama-se a atenção de V. Ex.<sup>a</sup> para a cominação prevista nos artigos 66.º, n.º 1, alínea c), e 67.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).*

- 8.** O demandado não só não forneceu os elementos solicitados pelo Tribunal como não apresentou qualquer justificação procedente, tendo-se limitado, desta vez, a reiterar a resposta que havia dado àquele ofício n.º 891 do Tribunal.
- 9.** O demandado não diligenciou sequer para obter ou reunir os documentos e a informação solicitados a fim de os poder remeter ao Tribunal, nem para tal apresentou uma justificação procedente.
- 10.** Agiu de forma livre, consciente e deliberada.



## 2.2. O DIREITO.

### 2.2.1. Da natureza jurídica dos Grupos Parlamentares, bem como da (in)competência do Tribunal de Contas para fiscalizar as verbas que integram as subvenções atribuídas àqueles Grupos Parlamentares.

**A.** Os Grupos Parlamentares (doravante GP) são entidades cujo fundamento legal reside na Constituição da República Portuguesa, mais precisamente no art.º 180.º (conjugado com o art.º 232.º, n.º 4<sup>1</sup>), nos estatutos partidários e nos regimentos das Assembleias Legislativas. O art.º 54.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), na redação decorrente da Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, também prevê a figura dos “*grupos parlamentares*”, enunciando os seus poderes e direitos<sup>2</sup>. Ali dispõe-se que “*cada grupo parlamentar tem direito a dispor de locais de trabalho na sede da Assembleia ou fora dela, bem como de pessoal técnico e administrativo da sua confiança*” (n.º 3 do art.º 54.º do EPARAM). Esse direito é extensivo ao deputado que seja representante de um único partido ou aos deputados eleitos por um partido que não se constituam em grupo parlamentar (cf. o n.º 4 do art.º 54.º do mesmo Estatuto).

**B.** A natureza jurídico-constitucional dos GP não é, contudo, consensual. Para alguns autores, os GP tem uma dupla natureza: “*por um lado, são órgãos dos partidos, com um lugar específico na arquitetura organizatória*

---

<sup>1</sup> O qual aplicou às Assembleias Legislativas Regionais e respetivos Grupos Parlamentares o art.º 180.º, com a exceção do disposto na al. b) do seu n.º 2.

<sup>2</sup> O art.º 24.º do EPARAM elenca os direitos dos deputados à ALM e o n.º 8 da mesma disposição legal determina que, por equiparação, gozam ainda dos demais direitos, regalias e imunidades atribuídos aos deputados à Assembleia da República, consagrados constitucionalmente ou no respetivo Estatuto.



## Tribunal de Contas

---

*destes, estando, normalmente, previstos nos respetivos estatutos; por outro lado, são órgãos da Assembleia da República, titulares de direitos parlamentares próprios, sendo por isso objeto do respetivo regimento.”<sup>3</sup> Para outros Autores “os grupos parlamentares são órgãos dos respetivos partidos por mediatizarem a participação destes na Assembleia (artigo 114º, nº 1), mas exatamente por isso não são órgãos da Assembleia”<sup>4</sup>*

Contudo,

**C.** E conforme refere o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 376/2005, os GP mesmo na interpretação de que são órgãos dos partidos políticos não se confundem com eles, visto existir uma *“autonomia funcional no seio da instituição parlamentar assente em poderes parlamentares próprios, funcionalmente preordenados à realização das tarefas de natureza parlamentar”*, sem prejuízo da responsabilidade política com o partido político;

**D.** A este propósito diz ainda o referido Acórdão:

*“Anote-se, de resto, que a generalidade da doutrina que reconhece aos grupos parlamentares a natureza de órgãos dos partidos políticos não deixa de mitigar essa posição, compatibilizando tal natureza com as funções específicas exercidas pelos grupos, reconhecendo-lhes, de um lado, no seio das assembleias legislativas, a natureza de órgãos destas que intervêm com “uma atividade própria no procedimento de formação do ato estatal” e que “esgotam a sua atividade na esfera jurídica do ente”, que integram, e, de*

---

<sup>3</sup> Vide anotação ao art.º 183.º, na redação da Lei n.º1/92, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, p. 724, 3ª edição revista, Coimbra Editora.

<sup>4</sup> cfr. Jorge Miranda, *Direito Constitucional III* Lisboa, 2003 pp. 263 e ss; Grupo Parlamentar, *Enciclopédia Polis*, Verbo, vol. 3, pp. 131 e ss).



*outro, igualmente, a natureza de “órgão externo” que, assumindo a sua “plena autonomia”, “tem competência para formar ou manifestar a vontade de um ente ou, em geral, de estabelecer relações jurídicas com outros sujeitos”, acabando por concluir que “não existem problemas dogmáticos para configurar o grupo parlamentar típico como órgão externo do partido e interno do Parlamento” (...).*

*E tal asserção não deixa de ser potenciada no domínio de uma conceção que, concretizando a ideia de que “os grupos não são meros elementos facultativos e acessórios dos parlamentos, mas sim centrais e determinantes de toda a atividade aí desenvolvida (...)”, perspetive os grupos parlamentares como órgãos das assembleias legislativas (...).”*

**E. Entende-se, assim, que os GP são também órgãos da Assembleia da República.**

**F.** Mas mesmo que assim se não entendesse – e salvo disposição legal e válida em contrário - o certo é que, enquanto entidades beneficiárias de dinheiros públicos, estão sujeitos ao controlo financeiro e jurisdicional do TC (cf. o n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97<sup>5</sup>), os quais, no caso em concreto, têm como escopo o exercício das funções de âmbito parlamentar.

De resto,

**G.** O controlo jurisdicional passou a ser possível com a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que alterou a redação da Lei n.º 98/97,

---

<sup>5</sup> Segundo a primeira versão, estavam sujeitas ao controlo financeiro do TC as entidades de qualquer natureza que fossem beneficiárias “a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos”. Os poderes de controlo financeiro traduzem-se numa função de apreciação da atividade financeira, na perspetiva da legalidade e da boa gestão financeira, consubstanciados, nomeadamente, em relatórios de auditoria, assim distinguindo-se dos poderes jurisdicionais, como sejam os de julgamento de responsabilidades.



## Tribunal de Contas

---

fazendo incidir os poderes jurisdicionais do TC sobre todos aqueles que gerem e utilizam dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertencem (cf. o art.º 2.º e 5.º, n.º 1, al. e)), sendo que aquele diploma legal acrescentou ao elenco das infrações financeiras sancionatórias do art.º 65.º a Lei n.º 98/97 “*a utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista*” (al. i) do n.º 1).

H. Por último, importa referir que o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 801/2014, declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, as normas constantes do n.º 8 do artigo 5.º da Lei 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4 do artigo 3.º da Lei 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei 1/2013, de 3 de janeiro, por violação dos artigos 166.º, n.º 2, e 168.º, n.º 4, com referência ao artigo 164.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa;

I. Recorde-se que o artigo 5.º, n.º 8, da Lei 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, estatua que a “*Fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia da República e nas assembleias legislativas das regiões autónomas, ou por seu intermédio, para a atividade política e partidária em que participem, cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 23.º*”; e que o artigo 3.º, n.º 4, da Lei 55/2010, conferia natureza interpretativa ao disposto no artigo 1.º da referida Lei.

J. Anote-se que, como referem os Acórdãos do Tribunal Constitucional nºs 515/2009, 428/2010 e 314/2014, “*no caso de subvenções atribuídas aos*



# Tribunal de Contas

---

*grupos parlamentares, não estão em causa financiamentos aos partidos que, isto é, financiamentos afetos à realização dos seus fins próprios, mas sim subvenções geneticamente fundadas no exercício da atividade parlamentar, de onde resulta não só a sua justificação constituinte mas também o limite material último à respetiva disposição por parte dos partidos e grupos parlamentares beneficiários”. Daí a “inadmissibilidade da sua direta integração, como receitas dos partidos, nas contas anuais destes”.*

**K.** Assim, e com a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das referidas normas, ficou claro, até (ou sobretudo) pelo que acima foi dito quanto à competência do Tribunal de Contas, que **a fiscalização das verbas que integram as subvenções atribuídas aos GP cabe exclusivamente ao Tribunal de Contas.**

**2.2.2. Da não verificação do elemento objetivo da infração prevista nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, por o Recorrente, enquanto deputado da Assembleia Legislativa, não ter acesso aos elementos e/ou documentos solicitados pelo Tribunal de Contas.**

**A.** A questão que aqui se coloca é a de saber se o Recorrente, enquanto deputado da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, tinha o dever jurídico de diligenciar pela remessa dos documentos solicitados ou prestar as informações pedidas pelo Tribunal de Contas respeitantes à utilização de subvenções parlamentares atribuídas ao respetivo **grupo parlamentar**, ao abrigo dos artigos 46º e 47º da Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira (LOALM).

**B.** A sentença recorrida, partindo do pressuposto de que as subvenções parlamentares foram concedidas *ope legis* para suportar os custos do apoio



## Tribunal de Contas

---

à atividade parlamentar dos deputados integrados ou não em grupos, veio a entender que cabe aos membros dos grupos parlamentares, incluindo ao aqui Recorrente, na qualidade de deputado, responder por essas verbas, comprovando documentalmente a aplicação ou o destino que lhe foi dado.

**C.** É com fundamento na norma contida no n.º 3 do artigo 54.º do Estatuto Político-Administrativo da RAM, que os artigos 47.º e 46.º da LOALM, que têm por epígrafe “*Subvenções aos partidos*” e “*Gabinetes dos partidos e grupos parlamentares*”, respetivamente, conferem uma subvenção aos GP e às Representações Parlamentares (RP) para “*encargos de assessoria, contactos com os eleitores e outras atividades correspondentes aos respetivos mandatos*”, bem como uma subvenção, processada também aos Deputados Independentes (DI), para “*utilização de gabinetes constituídos por pessoal da sua livre escolha*”. O n.º 10 do mesmo artigo 46.º prescreve ainda que o processamento dos vencimentos do pessoal dos gabinetes, dos partidos e dos GP, bem como as despesas com os encargos sociais, cabem na esfera de responsabilidade da Assembleia Legislativa.

**D.** As subvenções parlamentares realizadas pela ALM, conforme resulta dos Mapas de Controlo Orçamental dos anos de 2008 a 2010 daquela Assembleia Legislativa da Madeira, são inscritas nas seguintes rubricas de despesa:

- 04.08.02-A – Verbas para os Gabinetes dos Grupos Parlamentares, pela qual são processadas as transferências previstas no art.º 46.º do DLR n.º 24/89/M, na redação introduzida pelos DLR n.os 2/93/M e 14/2005/M, que tem por epígrafe “*Gabinetes dos partidos e dos grupos parlamentares*”, destinadas à “ (...) *utilização de gabinetes constituídos por pessoal da sua livre escolha (...)* ” que suportam,



entre outras, as despesas processadas pela ALM relativas aos vencimentos do pessoal afeto a esses gabinetes;

- 04.08.02-B – Subvenção para encargos de assessoria, na qual são contabilizadas as subvenções atribuídas aos GP e RP, processadas mensalmente nos termos do art.º 47.º do citado DLR n.º 24/89/M, com as alterações introduzidas pelos DLR n.ºs 11/94/M, 10-A/2000/M e 14/2005/M, que tem por epígrafe “*Subvenção aos partidos*”, destinadas a suportar “ *(...) encargos de assessoria, contactos com os eleitores e outras atividades correspondentes aos respetivos mandatos (...)* ”.

**E.** A sentença recorrida entendeu que, sendo o GP uma estrutura orgânica criada pelo Regimento da Assembleia Legislativa, cabe aos seus membros, *"responder por esse dinheiro, comprovando documentalmente, perante este Tribunal, a aplicação ou o destino que lhe foi dado"*.

**F.** Ora, gozando os GP de liberdade de organização e de funcionamento, o que os transforma numa estrutura autónoma, face a cada um dos deputados que os integram (vide ponto 2.1.1. deste Acórdão), afigura-se-nos que o dever jurídico de diligenciar pela remessa dos documentos solicitados ou prestar as informações pedidas pelo Tribunal de Contas respeitantes à utilização de subvenções parlamentares atribuídas ao respetivo GP, não cabe, em princípio, ao deputado, enquanto membro de um GP, como é o caso do aqui Recorrente, que nem sequer era um dirigente máximo daquele órgão

**G. Mas mais importante do que tudo o que foi dito, é o seguinte:**

- Não está provado, nem sequer indiciariamente, que o Recorrente tivesse na sua posse os documentos solicitados (documentação



## Tribunal de Contas

---

relativa às quantias recebidas pela ALM em 2008, 2009 e 2010, a título de subvenções parlamentares, e documentos comprovativos dos saldos às datas de 01.01.2008, 31.12.2008, 31.12.2009 e 31.12.2010);

- Não está provado, nem sequer indiciariamente, que o Recorrente pudesse prestar, em razão da sua qualidade e/ou do seu conhecimento enquanto membro de um GP, as informações solicitadas (identificação dos responsáveis diretos pela movimentação daquelas quantias; identificação das contas bancárias, para as quais a ALM transferiu aquelas quantia);
- Não está provado, nem sequer indiciariamente, que o Recorrente tenha utilizado individualmente verbas a título de subvenção parlamentar; pelo que nenhum documento ou informação - ainda que parcial - sobre a utilização daquelas verbas podia remeter ou prestar ao Tribunal;
- Não está provado, nem sequer indiciariamente, que o Recorrente tivesse acesso, em razão da sua qualidade, aos documentos e às informações solicitadas.

**H.** O Recorrente, de resto, deu conta ao Tribunal da impossibilidade de remeter os documentos pedidos, bem como de prestar as informações solicitadas.

**I.** Consequentemente, sendo o Recorrente membro de um GP, sem qualquer cargo de direção, e não estando provado que tivesse na sua posse ou tivesse acesso aos documentos e elementos solicitados, o que, de resto, comunicou ao Tribunal, não se pode dar como verificada qualquer das situações previstas no artigo 66º, n.º 1, alíneas c) e d) da LOPTC.

**J.** E, sendo assim, entendemos, na esteira do que refere o M.P., que não se



verifica sequer o elemento objetivo da infração que lhe foi imputada e por que foi condenado em 1.<sup>a</sup> instância.

**Impõe-se, por isso, a sua absolvição**

### 3. DECISÃO.

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas:

- Em julgar o recurso procedente, por provado, nos termos e com os fundamentos acima referidas, absolvendo, em consequência o Recorrente **José Luís Medeiros Gaspar**.

Não há lugar a emolumentos.

Lisboa, 22 Abril de 2015.

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes – Relatora)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)

(Laura Tavares da Silva)