



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado

ACÓRDÃO Nº 20/2015 – 3ª Secção-PL

Proc. nº 11 ROM – SRM/2014

Proc. de Multa nº 19/2013-M-SRM

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas em Plenário da 3ª Secção

I - RELATÓRIO

1. Em 28 de Fevereiro 2014 foi proferida a douta sentença nº 6/2014 no Processo de Multa nº 19/2013, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, que condenou Gustavo Alonso de Gouveia Caires, na multa de 3.150,00€ pela prática de uma infracção prevista no artigo 66º, nº 1, alíneas c) e d) e nº 2 da LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.¹
2. Não se conformou com a decisão o Demandado que interpôs o presente recurso.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis nº 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. O Recorrente apresentou as seguintes conclusões:

- *Os Grupos Parlamentares não se incluem entre as entidades previstas no elenco do artº 2º, nem do artº 4º, nem do artº 5º da LOPTC, que a sentença recorrida violou.*
- *A fiscalização das verbas que integram as subvenções atribuídas aos Grupos Parlamentares e (ou) aos partidos por via deles, cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional, coadjuvado pela Entidade das Contas (artº 23º da Lei nº 19/2003, de 20/6, ex vi do nº 8 do artº 5º da mesma Lei), que a sentença recorrida violou.*
- *A Lei nº 48/2006, de 29/8 em nada alterou esta matéria, na medida em que está em causa competências definidas por Lei Orgânica ao Tribunal Constitucional, lei de valor reforçado, que não foi alterada nem revogada por aquele diploma.*
- *Através da Lei nº 55/2010, de 24/12 ficou definitivamente esclarecido que as verbas em causa integravam financiamento partidário, cuja fiscalização cabia, e cabe, exclusivamente, ao Tribunal Constitucional (nº 8, do artº 5º da Lei nº 19/2003) que tem natureza interpretativa e, em consequência, aplicação retroactiva, como, aliás, o Tribunal de Contas e o Meritíssimo Juiz Conselheiro a quo já o haviam reconhecido.*
- *O recorrente não é "contável", não tem a seu cargo, nem nunca teve, a gestão dos dinheiros em causa, pelo que não disponha, nem tinha acesso aos documentos que o Tribunal lhe solicitou, tendo explicado respeitosamente essa*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

sua dificuldade, ou impossibilidade, ao Tribunal, sendo que, como decorre dos artºs 51º e 52º da LOPTC e artº 5º, nº 1., alínea e), da mesma Lei, só os responsáveis pela gestão dos dinheiros públicos podem ser objecto da solicitação que foi dirigida ao demandado, ora recorrente, disposições que a sentença recorrida violou.

- O artº 23º do Estatuto Político-Administrativo da RAM confere ao recorrente imunidade parlamentar, que a sentença recorrida desrespeitou em absoluto, violando aquela disposição legal.*
- O presente processo viola o disposto nos artºs 66º, 58º, nº 4., 89º, 58º e artº 13º, nº 2., todos da LOPTC, enfermado o Regulamento Geral do Tribunal de Contas (nº 2., do artº 76º), de ilegalidade e mesmo de inconstitucionalidade, por violação do artº 32º da CRP.*
- O recorrente não podia recusar a aplicação da lei que atribui ao Tribunal Constitucional a competência para a fiscalização das verbas em causa e a transferência das mesmas para os partidos, já que ninguém se pode subtrair à aplicação da lei por alegada inconstitucionalidade ou ilegalidade.*
- O recorrente exerce um cargo político, e não administrativo, não tendo ao seu alcance, enquanto parlamentar, a quaisquer elementos e documentos que lhe foram solicitados pelo Tribunal de Contas, tendo transmitido respeitosamente tal impossibilidade ao Tribunal, que tinha ao seu alcance a possibilidade de os solicitar directamente aos partidos ou ao Tribunal Constitucional, onde os partidos os apresentavam com as respectivas contas anuais.*
- A sentença recorrida excede largamente o âmbito estrito da aplicação de uma multa, ainda que abusiva, desproporcionada e ilegal, apresentando-se com intuítos de ordem política e de orientação legislativa, a que o recorrente é*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

inteiramente alheio, e em que se vê envolvido, com a sensação incómoda de que está a ser instrumentalizado para outros fins completamente estranhos à sua actuação no âmbito do mandato parlamentar do exercício do cargo político que desempenha.

- O Meritíssimo Juiz a quo cerceou os direitos de defesa do recorrente ao, sem qualquer informação prévia, impedir a audiência das testemunhas arroladas, para pode passar, de imediato, e no tempo que lhe convinha, à produção da sentença recorrida.*
- Não actuou o recorrente com a menor negligência, culpa, e menos ainda dolo, que possam justificar a aplicação de qualquer multa e menos ainda a brutalidade da multa fixada na sentença recorrida.*

Conclui o Recorrente peticionando a sua absolvição por falta de fundamento legal e constitucional.

4. Por despacho de 29 de Setembro de 2014 foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade do Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96º-nº 3, 79º-nº 1-c), 97º, nº 1, e 109º-nºs 1 e 3, da L.O.P.T.C.
5. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso, nos termos do artº 99º nº 1 da L.O.P.T.C., apresentou douto parecer que aqui se dá por reproduzido, concluindo que o recurso merece provimento nos termos e com os fundamentos seguintes:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *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.*
- *A douda sentença recorrida, partindo da constatação de que as subvenções parlamentares foram concedidas ope legis para suportar os custos do apoio à actividade 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.*
- *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 respectivos Partidos (artigos 46º e 47º da LOFAR).*
- *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.*
- *O Estatuto Político-Administrativo da RAM prevê que cada grupo parlamentar tem direito a dispor de uma verba anual para a utilização de Gabinetes*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

constituídos por pessoal da sua livre escolha, nomeação, exoneração e qualificação (artigo 46º, n.º 1).

- *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 actividades correspondentes às exigências do cumprimento dos respectivos mandatos.*
- *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 actividade parlamentar dos deputados; as verbas são transferidas para os respectivos partidos e vão para cada grupo parlamentar.*
- *A douta 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".*
- *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.*
- *Não obstante a divergência doutrinal sobre a específica natureza jurídico-constitucional dos grupos parlamentares, é indubitável que eles gozam*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

de uma liberdade de organização e de funcionamento que os transforma numa estrutura autónoma, face a cada um dos deputados que o integram.

- 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 respectivo.*
- Assim não podemos acompanhar a conclusão exarada na douta 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.*
- 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 respectivo partido, como entidade gestora das verbas.*
- 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 na administração das subvenções parlamentares, parece nada mais lhe poder ser exigível.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *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.*
- *E, sendo assim, entendemos como o recorrente, que não se encontram na situação sub judice verificados os pressupostos da responsabilidade sancionatória.*

6. Obtidos os “Vistos” dos Exmos. Adjuntos nada obsta à prolação do Acórdão.

II – OS FACTOS

A factualidade dada como provada na 1ª instância foi, em súmula relevante, a seguinte:

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 nº 900, de 15-4-2013, (fls. 2) que providenciasse no sentido de serem remetidos, no prazo de 10 dias úteis, os seguintes elementos:*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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.*
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 não forneceu tais elementos e, no que à matéria em causa diz respeito, por carta de 26-4-2013 (fls. 5), respondeu:*

(...)

por via do nº 8. do art.5º da Lei nº 19/2003. com a redacção dada pela Lei nº 55/2010. de 24/12. norma a que o legislador atribuiu. expressamente. natureza interpretativa. ficou claro que as 'subvenções parlamentares' integram o financiamento partidário, cabendo a sua fiscalização exclusivamente ao Tribunal Constitucional.

Trata-se, assim, de matéria que é integrada nas contas nacionais dos partidos já apresentadas ao Tribunal Constitucional.

Acontece ainda que o signatário não tem. nem nunca teve. qualquer intervenção nesse domínio. que só aos partidos diz respeito. pelo que. independentemente das questões atrás suscitadas. não está (nem tem de estar!). minimamente habilitado a facultar quaisquer dos elementos. informações e documentos solicitados. no ofício em referência, nada tendo a ver o seu desempenho como deputado com tais matérias.

(...)

Como o pedido anterior não foi satisfeito, o Tribunal insistiu com o demandado, pelo ofício nº 1538, de 14-6-2013 (fls. 6), no sentido de providenciar para que fossem remetidos os elementos em falta, referidos nos factos nº s 2, 3, 4 e 5.

7. *O demandado, não só não forneceu os elementos solicitados pelo Tribunal como*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

não apresentou qualquer justificação procedente, tão-pouco respondeu a este segundo ofício do Tribunal:

- 8. 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.*
- 9. Agiu de forma livre, consciente e deliberada.*

III – O DIREITO

A) DA INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Recorrente vem alegar que este Tribunal de Contas é incompetente para apreciar a matéria em causa, ou seja, a fiscalização das verbas que integram as subvenções atribuídas aos Grupos Parlamentares, invocando, para o efeito, o artigo da Lei nº 19/2003 de 20 de Junho, que veio a ser alterado pela Lei nº 55/2010, de 24 de Dezembro.

Nos termos daqueles normativos, a competência radicaria no Tribunal Constitucional, com efeitos retroactivos à entrada em vigor do diploma inicial por força da natureza interpretativa do nº 8 do artº 5º da Lei nº 19/2003.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Sucedeu que o Tribunal Constitucional, através do Acórdão nº 801/2014 declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, as normas constantes do nº 8 do artº 5º da Lei nº 19/2003, na redacção que lhe foi dado pelo artigo 1º da Lei nº 55/2010, de 24 de Dezembro bem como do nº 4 do artigo 3º da mesma Lei nº 55/2010, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei nº 1/2013, por violação dos artigos 166º-nº 2 e 168º-nº 4 com referência ao artigo 164º-c) da Constituição da República Portuguesa.

Este Acórdão veio colocar um ponto final nas teses que, como Recorrente, vinham sustentado posição contrária ficando claro e obrigatório para todos que a competência para a fiscalização deste tipo de verbas anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 55/2010 não era do Tribunal Constitucional.

Tal competência inseria-se, antes, na esfera funcional do Tribunal de Contas.

Na verdade, e em síntese relevante:

- **As verbas atribuídas aos Grupos Parlamentares e em causa nestes autos são, indiscutivelmente, públicas pelo que, nos termos dos artºs 2º-nº 3 e artº 5º-nº 1-e) da L.O.P.T.C., estão sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro deste Tribunal.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Improcedem, pois, as conclusões 1 a 5 da alegação de recurso.**

B) DA ILICITUDE DO FACTO

1. Em causa nestes autos está a condenação do Demandado pela prática da infracção prevista no artº 66º-nº 1-c) e d) da L.O.P.T.C.

O artigo 66º da L.O.P.T.C. estatui várias situações que são susceptíveis de originar e justificar um processo autónomo de multa ou a aplicação de uma multa no âmbito dos processos em curso no Tribunal.

Nestes artigos não estamos a tratar de infracções financeiras sancionatórias, que se encontram tipificadas no artº 65º da L.O.P.T.C.

Na verdade, o artº 66º da L.O.P.T.C. possibilita que sejam aplicadas multas aos responsáveis que, no âmbito da instrução dos processos da competência deste Tribunal, não prestem a necessária e devida colaboração, e não apresentem tempestivamente a documentação exigível, não forneçam as informações que lhes foram solicitadas, assim prejudicando e dificultando o exercício das competências e funções que a Lei atribui ao Tribunal de Contas.

2. No caso dos autos, o Demandado foi condenado porque se considerou que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Não prestou, injustificadamente, as informações solicitadas nem entregou a documentação pedida pelo Juiz da Secção Regional da Madeira (artº 66º-nº 1-c) da L.O.P.T.C.);
- Não prestou, injustificadamente, a colaboração devida (artº 66º-nº 1-d) da L.O.P.T.C.

Vejamos:

- 3. O Demandado, ora Recorrente, só poderia ser objecto de censura se pudesse prestar à S.R.M.T.C. às informações e a documentação que lhe foi solicitada e, de forma injustificada, o não fizesse.**

Ora, da matéria de facto apurada na 1ª instância retira-se que:

- O Demandado informou o Tribunal de que não tinha qualquer intervenção na matéria em causa, e que não estava nem tinha que estar minimamente, habilitado a facultar quaisquer dos elementos, informações e documentos solicitados.

(Facto nº 6)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Acresce que:

- Não se provou que o Recorrente tivesse na sua posse os documentos solicitados.
 - Não se provou que o Recorrente pudesse prestar, em razão da sua qualidade e/ou do seu conhecimento, todas as informações solicitadas.
 - Não se provou que o Demandado tenha utilizado individualmente verbas concedidas a título de subvenção parlamentar e que justificasse uma obrigação de esclarecimento.
 - Não se provou, nem sequer indiciariamente que o Recorrente tivesse acesso, em razão da sua qualidade, a toda a documentação solicitada.
4. De tudo o que vimos expondo, concluiremos, sem margem para dúvidas, que o Recorrente não praticou a infracção que lhe é imputada (a infracção prevista no artº 66º-nº 1-d) da L.O.P.T.C. está consumida pela previsão específica do artº 66º-nº 1-c) da L.O.P.T.C.).

Na verdade, e na sequência das considerações já anteriormente explanadas considera-se que não há, sequer, indícios de que o Recorrente não prestou as informações que lhe foram solicitadas pois respondeu e esclareceu as



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

circunstâncias que o impossibilitavam de prestar as informações pedidas pelo Tribunal e as causas que justificavam esta impossibilidade.

Na realidade, só pode prestar informações e remeter documentos quem tem acesso aos mesmos, o que o Demandado e ora Recorrente fez, sendo certo e seguro que nem sequer se provou que o Recorrente tivesse usufruído e a que título, de verbas do Grupo Parlamentar.

O que determina a sua absolvição, ficando prejudicada as questões subsequentes que corporizam as suas alegações de recurso.

IV- DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário acordam em:

- **Julgar procedente, o recurso e, em consequência, revogar a sentença condenatória proferida em 1ª instância, absolvendo o Recorrente Gustavo Alonso de Gouveia Caires.**
- **Não são devidos emolumentos.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Registe e notifique.**

Lisboa, 22 de Abril de 2015

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Helena Maria Ferreira Lopes

Nuno Lobo Ferreira