



ACÓRDÃO N.º 13 /2015 - 3.ª Secção-PL

08 ROM-SRM/2014

PROC. n.º 25/2013-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 13/2015 - 3.ª Secção-PL

8 ROM-SRM/2014

PROC. n.º 25/2013-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 25/2013-M, foi o ora **Recorrente José António de Coito Pita**, 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 Sumária 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), 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. O Tribunal de Contas é incompetente porquanto a fiscalização do financiamento partidário cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional, o qual procedeu à fiscalização das contas dos anos em causa, o que pode ser confirmado por consulta ao respetivo site, não sendo admissível a fiscalização por duas entidades, pelo que o Tribunal de Contas carece de competência legal para exigir do recorrente dados que se encontram na posse do Tribunal Constitucional;

2. Os valores transferidos foram sempre qualificados como financiamento partidário, como aliás acontece com o parlamento nacional e açoriano.

3. O recorrente nunca teve a gestão dos dinheiros públicos, incluindo os aqui em causa.

4. A ALMM é um órgão político e não um órgão comum da Administração Pública;

5. Os Grupos Parlamentares não integram a estrutura orgânica dos Parlamentos e não têm personalidade jurídica;

6. Cabe à Assembleia Legislativa remeter ou não ao Ministério Público o correspondente parecer do Tribunal de Contas para a efetivação de eventuais responsabilidades financeiras, sem o que o MP não pode desencadear tal procedimento.



Tribunal de Contas

7. O n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010 tem efeito retroativo.

8. O Tribunal de Contas não pode na fase administrativa ou inspetiva deixar de aplicar a lei, não podendo invocar a inconstitucionalidade, sob pena de violação do princípio da separação de poderes;

9. O Recorrente não é “contável”, nunca teve a seu cargo a gestão de dinheiros públicos;

10. O recorrente nunca teve conhecimento de como e para quem eram transferidas essas quantias e como eram as mesmas movimentadas;

11. É manifesta a ilegalidade do procedimento por falta de levantamento da imunidades parlamentar (irresponsabilidade).

12. O recorrente prestou toda a colaboração possível ao Tribunal de Contas, disponibilizando-se para ser ouvido, indicando testemunhas e requerendo a produção de prova, o que foi qualificado como manobras dilatórias;

13. O Tribunal à força quer obrigar o recorrente a prestar informações e documentos que não possui, como nunca possuiu;

14. Por considerar a questão política e jurídica deu conhecimento a diversas entidades para o efeito que melhor entendessem e nunca para intimidar o Tribunal, não deixando de ser caricato que o Tribunal tenha decidido remeter a 13 entidades;

15. A sentença é nula por omissão de pronúncia e verifica-se o vício de contradição insanável entre a fundamentação e a decisão.

16. O Recorrente nunca atuou com dolo ou negligência.

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



Tribunal de Contas

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).

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,



Tribunal de Contas

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 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.



Tribunal de Contas

21. *Por tudo o exposto, salvo o devido respeito, 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.*

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 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 dispendo 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 provados os seguintes factos:

2. Fundamentado

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 895, 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. Como este pedido não foi satisfeito, o Tribunal insistiu com o demandado, pelo ofício n.º 1532, de 14-6-2013 (fls. 6 e 7), nos seguintes termos:

**REGISTADA COM
AVISO DE RECEÇÃO
CONFIDENCIAL**

*Exm.º Senhor
José António Coito Pita*

*Rua das Virtudes
Edifício Vista Mar Barreiros, Último
Bloco*

L J

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.²

- 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”³.*
- 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 Madeira⁴.*
- 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*

² 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.

³ 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.

⁴ 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.^a, 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.^a 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).

- 7. O demandado não só não forneceu os elementos solicitados pelo Tribunal como não apresentou qualquer justificação procedente, tendo respondido nestes termos (fls. 10 e 11):*

- 1. Anteriormente o signatário em resposta à v/carta n.º 895, de 15.04.2013, disse “que enquanto deputado nunca teve acesso aos elementos solicitados” ;*



Tribunal de Contas

2. *Lamenta-se profundamente que o Tribunal de Contas em vez de solicitar informação a quem de direito, remeta cartas registadas com aviso de recepção para a residência do signatário;*
 3. *Quando poderia e deveria fazê-lo para a Assembleia Legislativa da Madeira, poupando dinheiro ao erário público;*
 4. *Não se aceita o tom ameaçador e intimidatório que resulta da v/ comunicação, nomeadamente a constante da al. e) e chamada de atenção final, que revela falta de respeito pela instituição representativa do povo desta Região Autónoma, e dos seus membros;*
 5. *Não possuindo nenhum dos elementos solicitados, nem nunca tido acesso a tais informações, como já o havia dito anteriormente, é-me impossível mesmo que quisesse ou pudesse dar cumprimento ao determinado na parte final do v/ ofício.*
 6. *Da presente darei conhecimento: - Exma. Senhora Presidente da Assembleia da República; - Exmo. Senhor Presidente do Tribunal de Contas; Exma. Senhora Procuradora Geral do Ministério Público; - Exmo. Senhor Procurador do M.P. junto da Secção Regional do Tribunal de Contas; - Exmo. Senhor Representante da República para a Madeira; - Exmo. Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira; - Exmo. Senhor Presidente do Governo Regional da Madeira. Funchal, 24 de Junho de 2013. (J. A. Coito Pita).*
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.
10. Em 21-1-2014, após a contestação, o demandado juntou (fls. 35) uma carta, datada de 17 de Janeiro de 2014, que lhe foi endereçada e se encontra subscrita por Jaime Ernesto Nunes Vieira Ramos, na qualidade de Líder do Grupo Parlamentar do PSD/M, do seguinte teor:
- Em resposta ao v/pedido de 17/01/2014, sobre o assunto em referência cumpre-me informar: Como é do conhecimento do Senhor Deputado, desde 1976 o Grupo Parlamentar do PSD/M não recebeu qualquer valor, pois sendo um Órgão do Partido, não possui NIB nem número de Contribuinte. Todos os valores que o Grupo Parlamentar tinha e tem direito, foram e são depositados na totalidade no NIB do PSD. Todos os documentos relativos às receitas e despesas encontram-se nas Contas do PSD/Nacional, auditadas e julgadas atempadamente pelo Tribunal Constitucional. Pelo Facto, não disponho dos elementos solicitados, pois não sou contabilista nem arquivista, mas sim um líder político partidário.*



11. Questionado por este Tribunal, o Presidente do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira veio, pelo seu ofício n.º 270, de 29-1-2014, informar o seguinte (fls. 128-130):

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
Assembleia Legislativa

Exma Senhora
Subdirectora-Geral da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo Rua do Esmeraldo, nº 24
9004 –554 Funchal

Assunto: Subvenções Parlamentares 2008, 2009 e 2010 —

Em cumprimento do solicitado por V. Exa no ofício referenciado com o número 153, processo número 2512013-M e datado do dia 22 do corrente mês, sou a informar de que:

1) Nos anos a que se refere o ofício de V. Exa não foram efetuadas quaisquer transferências bancárias a favor do então e ainda Deputado nesta Assembleia Legislativa, Dr. José António Coito Pita, a título de pagamento das subvenções previstas nos artigos 46º e 47º da Estrutura Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira;

2) Nos anos de 2008, 2009 e 2010 foram postos à disposição do Grupo Parlamentar do PSD, a que pertencem e pertence o Senhor Deputado supracitado, assim como às restantes Representações Parlamentares, subvenções ao abrigo do disposto nos artigos referidos em 1). Quanto à forma como a colocação à disposição das mesmas se processa, sou a informar V. Exa de que, no início de cada Legislatura e com base no número de deputados que integram cada Representação Parlamentar no valor do salário mínimo nacional aplicado à Região Autónoma e mediante a aplicação das fórmulas que constam dos artigos 46º e 47º acima citados, é calculado o montante das subvenções a que cada Representação Parlamentar tem direito, o qual dividido por doze permite apurar o valor a transferir mensalmente. Previamente e no que à subvenção prevista no artigo 46º diz respeito, é deduzido àquele valor o montante ilícido das remunerações auferidas pelos funcionários que constituem o pessoal de apoio às diferentes Representações Parlamentares, cuja escolha é da inteira responsabilidade destas, assim como a fixação dos abonos que lhes são atribuídos, que tem por limite o valor da subvenção. Sempre que o montante do salário mínimo nacional aplicado à Região é alterado é efetuada a atualização do valor da subvenção.

A transferência das subvenções é efetuada para o NIB fornecido pela Direção do Grupo Parlamentar ou pelo Deputado Único Representante de um Partido, quando a Representação Parlamentar é constituída por um só deputado;

3) Nos anos de 2008, 2009 e 2010 as subvenções parlamentares postas à disposição do Grupo Parlamentar do PSD foram transferidas para a conta com o NIB 003800010891573077131;

4) Não temos conhecimento da identificação do titular ou dos titulares da conta indicada em 3). Quanto à instituição bancária a que pertence a conta, trata-se do Banco Internacional do Funchal, S.A.;

5) Relativamente ao solicitado na alínea c) do ponto 3. do vosso ofício, cumpre informar o seguinte: os serviços da ALM, em 2006 continuavam a cumprir a prática implementada em legislaturas anteriores e que vigorava, tanto quanto foi possível apurar, na sequência de instruções emanadas da Presidência, por se tratar de assuntos que diretamente interagiam com o exercício da atividade política dos senhores deputados com assento desta assembleia. Relativamente aos partidos com assento parlamentar reiterado em várias legislaturas ininterruptamente,



manteve-se a indicação do número de conta constante dos ficheiros existentes nos serviços, não sendo possível, a esta distância, esclarecer quem, em cada caso em concreto, O terá aterá indicado.

Sendo pacificamente aceite que se tratava de verbas destinadas ao exercício da atividade política e parlamentar dos senhores deputados eleitos no sufrágio regional, e uma vez que os candidatos a esta eleição são, por força do sistema de organização do poder político em Portugal, propostos por partidos políticos reconhecidos oficialmente, nunca foi questionado que as verbas transferidas pela ALM no âmbito dos artigos 46º e 47º configurassem financiamento partidário, nem nunca existiu qualquer diferendo ou impugnação, quer da parte dos partidos, quer dos grupos ou deputados com assento parlamentar na ALM, qualquer reclamação quanto á disponibilidade efetiva das verbas transferidas.

Relativamente a forças políticas que ingressassem ex novo o parlamento regional, os respetivos líderes parlamentares, ou, sendo o caso, o deputado único, indicava aos serviços competentes desta assembleia o número de conta para o qual as verbas deveriam ser transferidas.

Nunca foi exigido qualquer comprovativo das titularidades das contas, desde logo, dada a reputação de que habitualmente a palavra e honorabilidade de um Deputado eleito gozava na instituição, e por outro lado, atento o facto de nunca nenhuma força partidária que tivesse eleito deputados a esta assembleia ter suscitado qualquer questão relativamente á disponibilidade das verbas transferidas.

Explicitado, o procedimento adotado e as razões desta prática, cumpre ainda esclarecer que, nesta medida, a verificação de quem figurava como titular de tais contas, e bem assim, a identidade de quem tinha poderes para as movimentar, nunca foi, efetivamente efetuada, por inexistir, á data, e nas circunstâncias acima relatadas, motivo para o questionar.

No que tange á responsabilidade ou autoria das instruções para a implementação do procedimento supra descrito, tanto quanto foi possível apurar, remonta seguramente ao mandato, pelo menos, do segundo Presidente da Assembleia Legislativa, Sr. Dr Jorge Nelio Praxedes Ferraz Mendonça.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

António Carlos Teixeira de Abreu Paulo

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 (conclusões 1.^a e 2.^a da alegação).

A. Os Grupos Parlamentares (doravante GP) são entidades cujo fundamento legal reside na Constituição da República Portuguesa, mais precisamente no



Tribunal de Contas

art.º 180.º (conjugado com o art.º 232.º, n.º 4¹), 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 direitos². 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 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.*”³ Para outros Autores “*os grupos parlamentares são órgãos dos respetivos partidos*

¹ 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.

² 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.

³ Vide anotação ao art.º 183.º, na redação da Lei n.º 01/92, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, p. 724, 3ª edição revista, Coimbra Editora.



Tribunal de Contas

por mediatizarem a participação destes na Assembleia (artigo 114º, nº 1), mas exatamente por isso não são órgãos da Assembleia”⁴

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 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” (...).

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



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 98/97⁵), 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, 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).

⁵ 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

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 grupos parlamentares, não estão em causa financiamentos aos partidos que, tal, 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*



Tribunal de Contas

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.**

Improcedem, pelo exposto, as conclusões 1.^a e 2.^a da alegação de recurso.

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 ser responsável pela gestão das verbas que integram as subvenções atribuídas ao GP de que fazia parte (conclusões 3.^a, 9.^a e 10.^a da alegação).

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 à atividade parlamentar dos deputados integrados ou não em grupos, veio a entender que cabe aos membros dos grupos parlamentares, incluindo ao



Tribunal de Contas

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 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);



Tribunal de Contas

- 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.ª instância.



Impõe-se, por isso, a sua absolvição

3. DECISÃO.

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.^a 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 António de Coito Pita.**

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)