



ACÓRDÃO N.º 15/2015 - 3.ª Secção-PL

12ROM-SRM/2014

PROC. n.º 48/2013-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.º15/2015 - 3.ª Secção-PL

12ROM-SRM/2014

PROC. n.º 48/2013-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 de 03.03.2014, proferida no Processo Autónomo de Multa n.º 48/2013-M, foi o ora **Recorrente Vicente Estevão Pestana**, 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 2.940,00 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. Em 22 de julho de 2014, através da Decisão Sumária n.º 566/2014 proferida nestes autos, o Tribunal Constitucional decidiu julgar inconstitucional, com os fundamentos constantes no Acórdão n.º 535/2014,



Tribunal de Contas

de 27 de Novembro, as normas referidas no ponto que antecede.

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. Os Grupos Parlamentares não se incluem entre as entidades previstas no elenco do artigo 2.º, nem do artigo 4.º, nem do artigo 5.º da LOPTC, que a sentença recorrida violou.

2. 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 de Contas (artigo 23.º da Lei n.º 19/2003, de 20/06, ex vi do n.º 8 do artigo 5.º da mesma Lei), que a sentença recorrida violou.

3. A Lei n.º 48/2006, de 29/08 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.

*4. Através da Lei 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 (n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003) e, em consequência, aplicação retroativa, como, aliás, o Tribunal de Contas e o Meritíssimo Juiz Conselheiro a quo já o haviam reconhecido.*



Tribunal de Contas

- 5. O recorrente não é “contável”, não tem a seu cargo, nem nunca teve, a gestão dos dinheiros em causa, pelo que não dispunha, nem tinha acesso aos documentos que o Tribunal solicitou, tendo explicado respeitosamente essa sua dificuldade, ou impossibilidade, ao Tribunal, sendo que, como decorre dos artigos 51.º e 52.º da LOPTC e artigo 5.º, n.º 1, alínea e), da mesma Lei, só os responsáveis pela gestão dos dinheiros públicos podem ser objeto da solicitação que foi dirigida ao Demandado, ora Recorrente, disposições que a sentença recorrida violou.*
- 6. O artigo 23.º do Estatuto Político-Administrativo da RAM confere ao Recorrente imunidades parlamentar, que a sentença recorrida desrespeitou.*
- 7. O presente processo viola o disposto nos artigos 66.º, 58.º, n.º 4, 89.º, 58.º e artigo 13.º, n.º 2, todos da LOPTC, enfermado o Regulamento Geral do Tribunal de Contas (n.º 2 do artigo 76.º), de ilegalidade e mesmo de inconstitucionalidade, por violação do artigo 32.º da CRP.*
- 8. O Recorrente não podia recusar a aplicação da lei que atribui ao Tribunal Constitucional a competência para 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.*
- 9. 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 diretamente aos partidos ou ao Tribunal Constitucional, onde os partidos os apresentavam com as respetivas contas anuais.*
- 10. 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 completamente alheio, e em que se vê envolvido, com a sensação incómoda de que está a ser instrumentalizado para outros fins completamente estranhos à sua atuação no âmbito do mandato parlamentar do exercício do cargo político que desempenha.*
- 11. O Meritíssimo Juiz a quo cerceou os direitos de defesa do Recorrente ao, sem qualquer informação prévia, impedir a audiência das testemunhas arroladas, para*



Tribunal de Contas

poder passar, de imediato, e no tempo que lhe convinha, à produção da sentença recorrida.

12. Não atuou o Recorrente com a menor negligência, culpa, e menos ainda dolo, que possa justificar a aplicação de qualquer multa e menos ainda a brutalidade da multa fixada na sentença recorrida.”.

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 conseqüente 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).

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



Tribunal de Contas

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 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.



Tribunal de Contas

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 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*



Tribunal de Contas

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 provados os seguintes factos.

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 872, 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.
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 datada de 29-4-2013 (fls. 5), respondeu, nestes termos:



Tribunal de Contas

*Exm.a Sr.a Subdiretora-Geral da Secção Regional da
Madeira do Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeralda, n.º 24
9004-554 FUNCHAL*

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

Vossa referência: UAT III – Ofício n.º 871, de 15-04-2013.

Acuso a receção do ofício em referência que passo a responder:

Não posso deixar de estranhar que a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas pretenda realizar auditoria à utilização das subvenções parlamentares da Assembleia Legislativa da Madeira de 2008 a 2010.

Na verdade, os grupos parlamentares são órgãos políticos e partidários, não integrando a orgânica administrativa da Assembleia.

Por outro lado, se é verdade que a natureza das designadas 'subvenções parlamentares' gerou algumas dúvidas e controvérsia quanto a saber se integravam, ou não, o financiamento partidário, essa é hoje uma questão ultrapassada.

Efetivamente, por via do n.º 8, do art.º 5º da Lei n.º 19/2003, com a redação dada pela Lei n.º 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 dix 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.

Reiterando a minha total disponibilidade para colaborar com a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no que me diga respeito e esteja ao meu alcance, apresento a V. Ex.a os meus melhores cumprimentos.

Vicente Estêvão Pestana

Como o pedido anterior não foi satisfeito, o Tribunal insistiu com o demandado, pelo ofício n.º 1508, de 14-6-2013 (fls. 6), nos seguintes termos:



Tribunal de Contas

**REGISTADA COM
AVISO DE RECEÇÃO
CONFIDENCIAL**

Excm.º Senhor
Vicente Estêvão Pestana
Rua do Cedro – Lote 289
9125-055 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 Excmo. 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 por infrações financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.¹⁷*
- 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 correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”¹⁸.*
- 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 Madeira¹⁹.*

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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

- 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 LOPIC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, compete aos responsáveis “... assegurar a cooperação e a 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 Excmo. 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 este segundo ofício do Tribunal nestes termos:

Excmo. Senhor
Juiz Conselheiro Presidente
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
V/ referência UAT III Of. N.º 1508 de 14.06.2013
Funchal, 2 de Julho de 2013

Vicente Estêvão Pestana, deputado na ALRAM, pelo Grupo Parlamentar do PSD/M, em resposta ao solicitado pelo v/ ofício com referências supra mencionada, venho pelo presente reiterar a V. Ex.ª que não me é possível apresentar a documentação solicitada, uma vez que ano dispono da mesma, nem tenho meios de diligenciar pela sua obtenção.



Exerço as funções de deputado na Assembleia Legislativa, cuja natureza é política e não administrativa, nem financeira.

Mais informo V. Ex.^a que não conheço, e de resto não tenho de conhecer a identificação do(s) responsável(eis) directo(s) pela movimentação das quantias em causa, precisamente porque tenho apenas funções políticas e não administrativas ou de gestão. O mesmo se diga quanto à identificação das contas bancárias.

No respeito integral pelo bom funcionamento das instituições e pelo princípio da cooperação com os Tribunais e demais entidades públicas, reitero toda a minha disponibilidade para colaborar e cooperar nos assuntos que me digam respeitam e que sejam do meu conhecimento directo.

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.

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 a 4.^a da alegação).

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 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

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.



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 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*

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 1/92, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, p. 724, 3ª edição revista, Coimbra Editora.

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



Tribunal de Contas

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” (...).

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.



Tribunal de Contas

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).

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;

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

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 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, 2.ª, 3.ª e 4.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 5.ª e 9.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 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



Tribunal de Contas

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 (vide factualidade dada como provada, designadamente o seu ponto 8);

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);
- 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 (vide pontos 6, 8 da factualidade dada como provada);

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 **Vicente Estevão Pestana**.

Não há lugar a emolumentos.

Lisboa, 22 Abril de 2015.

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes – Relatora)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)

(Nuno Lobo Ferreira)