



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado

ACÓRDÃO Nº 22/2015 – 3ª Secção-PL

Proc. nº 17 ROM – SRM/2014

Proc. de Multa nº 51/2013-M-SRM

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

I - RELATÓRIO

1. Em 4 de Março de 2014 foi proferida a douta sentença nº 10/2014 no Processo de Multa nº 51/2013, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, que condenou João André Camacho Escórcio, na multa de 2.100,00€ 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:

- *O Tribunal de Contas é incompetente para julgar a responsabilidade financeira que resulte das subvenções da Assembleia Legislativa da Madeira transferidas nos termos dos artigos 46º e 47º da sua lei orgânica;*
- *Essas verbas são integradas nas contas dos partidos políticos e a fiscalização da sua aplicação está legalmente confiada ao Tribunal Constitucional (artigos 23º e seguintes da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho conjugada com o n.º 3 do artigo 3º da Lei n.º 55/2010 de 24 de Dezembro).*
- *A lei nacional obriga a que de todas as verbas auferidas através da Assembleia Legislativa, nos termos dos citados artigos da respectiva Lei orgânica, com excepção daquelas que se destinam ao pagamento dos vencimentos do pessoal do respectivo quadro, devem ser englobadas na contabilidade nacional do partido e aí organizadas e que a fiscalização dessas verbas e da sua utilização é da exclusiva competência do Tribunal Constitucional.*
- *O demandado justificou a não colaboração com o Tribunal de Contas pelo facto de não possuir nem ter o dever de possuir a documentação em causa que está na organização nacional e central do Partido.*
- *O dinheiro das subvenções parlamentares não ficou "à sua disposição" como oportunamente se esclareceu, mas os montantes das subvenções de 2008 a Janeiro 2010 eram transferidos para duas contas bancárias movimentados por outros órgãos do Partido Socialista que não do Grupo Parlamentar e muito menos dos deputados que o compõem.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *O Grupo Parlamentar não é entidade específica e dotada de personalidade jurídica e embora com assento constitucional e estatutário, não tem autonomia jurídica, não é entidade com autonomia funcional, com poderes próprios e capacidade de gestão e utilização de dinheiros públicos, nem tinham, à data, autonomia administrativa, de gestão ou financeira (nem número de contribuinte próprio, nem competência de movimentação de fundos ou dinheiros, nem eram titulares próprios de contas bancárias, etc.) sendo um órgão interno de um partido político.*
- *O Demandado não é "instituição" a quem caiba o dever de coadjuvar o Tribunal (artigo 10º da LOPTC)*
- *A não apresentação da documentação solicitada está justificada pelo facto do demandado não a possuir e ter encaminhado o Tribunal para o órgão que a tem, sendo estranho que o Tribunal do Funchal insistindo na realização da auditoria em causa, em vez de solicitar a documentação a quem a tinha, tenha "preferido" insistir e multar quem não a pode fornecer!*
- *A contrario dos termos dos artigos 61º e 62º da LOPTC, o demandado não pode ser multado pela omissão do dever de colaborar já que não é agente público nem era nem é dirigente de um serviço público, não tem vínculo à função pública e a sua função como membro do Grupo Parlamentar não é função pública que se exerça no quadro da actividade administrativa e financeira do Estado.*
- *O processo de responsabilidade ora em recurso preteriu prerrogativas constitucionais e legais do demandado, a saber: o Estatuto Político Administrativo da RAM consagra no artigo 23º nº 1 a imunidade parlamentar do demandado incluindo-se o conjunto de actos que resultarem do exercício das suas funções e que só possam ocorrer por causa dessas funções como é o caso sentenciado.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *A Assembleia Legislativa da Madeira não autorizou o deputado a estar presente no presente processo, como era obrigatório por força dos artigos 157º nº 2 da CRP e 23º nº 2 da Lei nº 13/91, de 5 de Junho e como resulta do artigo 32º nº 10 da CRP.*
- *A multa aplicada não está fundamentada como é exigido pela lei (artigo 67º da LOPTC).*

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

4. Por despacho de 31 de Outubro 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. A Exma. Magistrada 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:

- *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.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *A douta 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 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.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *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 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 actividade parlamentar, mas sim transmiti-los às estruturas competentes do grupo do partido respectivo.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *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.*
- *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 prolacção do Acórdão.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II – OS FACTOS

A factualidade dada como provada na 1ª instância foi 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 913, de 11-4-2013, (fls. 2) 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 qualquer destes elementos ao Tribunal, tendo, por*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

carta de 23-4-2013 (fls. 5), respondido assim:

... informo que não exerço, de momento, qualquer actividade política partidária nem integro qualquer órgão de gestão ou decisão, tanto no Partido, como no Grupo Parlamentar razão pela qual não tenho acesso a qualquer tipo de documentação.

Permito-me sugerir que qualquer esclarecimento possa ser solicitado aos serviços centrais do Partido.

7. *O Sr. Deputado Carlos João Pereira também do Grupo Parlamentar do PS forneceu ao Tribunal os documentos das transferências realizadas pela Assembleia Legislativa da Madeira ao abrigo do art. 47.º da sua Lei Orgânica relativos a 2008,2009 e Janeiro de2010, estando em falta os relativos aos meses de Fevereiro a Dezembro de 2010 e à totalidade das verbas previstas no artº 46.º.*

8. *Como o pedido anterior não foi totalmente satisfeito, o Tribunal insistiu com o demandado, pelo ofício nº 1497, de 14-6-2013 (fls. 6), no sentido de providenciar para que fossem remetidos os elementos em falta:*

1. *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 no art. 46º o da sua Lei Orgânica;*
2. *Documentação comprovativa da aplicação concreta dada às quantias recebidas da Assembleia Legislativa da Madeira, no período compreendido entre Fevereiro e Dezembro de 2010, a título de subvenções parlamentares, ao abrigo do disposto no art. o 47. o da sua Lei Orgânica.*

Chama-se a atenção de V. Exª Exª a para a cominação prevista nos artigos 66º nº 1, alínea 67º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

9. *Em resposta, o demandado, na sua carta sem data, mas recebida neste Tribunal em 3-7-2013 (fls. 10), disse:*

V/ref: Of 1497, de 14/06-uat III

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

Em referência a ofício acima referenciado volto a informar que toda a informação disponível já foi



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

enviada e que relativamente à restante foi indicada a entidade a quem a mesma pode ser solicitada.

Na verdade Partido Socialista detém órgão próprios aos quais os órgãos regionais se não podem sobrepor nem determinar o que quer que seja, o que releva para o efeito de " ... assegurar a cooperação e a boa fé processual com o Tribunal..." . Quer isto dizer que o limite da cooperação existente esbarrar nas competências de outros órgãos relativamente aos quais não pode o PS-M ou o Grupo Parlamentar exigir nada.

Fica, assim, claramente perceptível que a não remessa dos documentos solicitados se não deve a um mero capricho mas a uma impossibilidade decorrente da orgânica do próprio Partido.

Se outro motivo houvesse não teríamos remetido os documentos já enviados os quais comprovam as despesas efetuadas no âmbito do Grupo Parlamentar no período em que este detinha autonomia financeira e consequentemente conta bancária própria o que só aconteceu até Janeiro de 2010. De Fevereiro a Dezembro de 2010 deixou aquela autonomia e, consequentemente, os comprovativos das despesas efetuadas, apesar de obviamente existirem, encontram-se na mesma situação dos percebidos ao abrigo do artº 46º da Lei orgânica da ALM tendo de ser solicitados ao Partido Socialista a nível nacional porquanto integram a respetiva contabilidade não tendo os órgãos regionais competência para os exigir.

Assim, a não remessa da totalidade dos documentos solicitados encontra-se objetivamente justificada não se incorrendo, salvo melhor opinião, na previsão da alínea c) do artº 66º da LOPTC.

O Partido Socialista tem, como se sabe, âmbito nacional (não existem partidos regionais), tem apenas um NIF e tem órgãos próprios de nível hierárquico superior aos regionais. Nada obsta a que a SRMTC, querendo, possa solicitar essa informação diretamente aos serviços centrais do Partido conforme sobejas vezes temos vindo a informar.

Ademais, e apesar da comprovada disponibilidade para colaborar no esclarecimento daquilo que depende, exclusivamente, alerta-se para o quadro legal que rege estas matérias. nomeadamente a Lei nº 19/2003 de 20 de Junho que estatui que "a fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ... 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 23º" (artigo 5º nº 8, na redação introduzida pela Lei nº 55/2010 de 24 de Dezembro, e com os efeitos retroativos determinados pela sua natureza interpretativa, cfr. artº 3º nº 23).

A lei nacional obriga a:

- que todas as verbas auferidas através da Assembleia Legislativa, nos termos dos artigos 46² e 47² da mencionada Lei orgânica da ALM, com exceção daquelas que se destinam ao pagamento dos vencimentos do pessoal do respetivo quadro, devem ser englobadas na contabilidade nacional do partido e aí organizadas;*
- que a fiscalização dessas verbas e da sua utilização é da exclusiva competência da entidade referida na Lei do Financiamento dos Partidos, na dependência do Tribunal Constitucional.*
- que os membros do Grupo Parlamentar apesar de terem vindo a colaborar não estão isso legalmente obrigados e não têm essa documentação na sua posse atendendo a que a mesma está integrada nas contas nacionais do partido, diga-se, já suficientemente auditadas.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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.

Sucedo 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.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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.**
- **Improcedem, pois, as conclusões I, II e III 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.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Nestes artigo 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:
 - 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.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

- O Demandado informou o Tribunal de que não tinha acesso à documentação solicitada e sugeriu que fossem pedidos os devidos esclarecimentos aos serviços centrais do seu Partido.

(Facto nº 6)

- O Demandado, em resposta subsequente a novo pedido da S.R.M.T.C. reafirmou que o Partido já enviara toda a informação disponível e que a não remessa dos documentos solicitados não se devia a um capricho mas a uma impossibilidade, decorrente da orgânica do Partido.

(Facto nº 9)

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, 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, aos documentos e informações solicitadas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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, por duas vezes, as 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, 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.

IV- DECISÃO

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Julgar procedente, o recurso e, em consequência, revogar a sentença condenatória proferida em 1ª instância, absolvendo o Recorrente João André Camacho Escórcio.**
- **Não são devidos emolumentos.**
- **Registe e notifique.**

Lisboa, 22 de Abril de 2015

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Helena Maria Ferreira Lopes

Nuno Lobo Ferreira