



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 193/XII/1ª – CACDLG /2015

Data: 19-02-2015

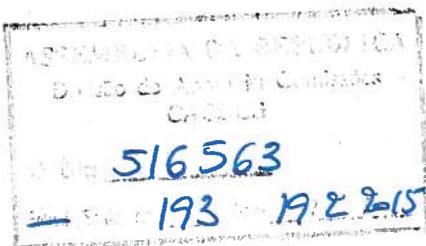
**ASSUNTO: Parecer do Projeto de Lei n.º 777/XII/4.ª (PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE, PEV).**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao **Projeto de Lei n.º 777/XII/4.ª (PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE, PEV)** - "*Confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho*", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na reunião de 19 de fevereiro de 2015 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

**Projeto de Lei n.º 777/XII-4ª**

**Confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.**

### RELATÓRIO E PARECER

#### **Considerandos**

Os líderes parlamentares do PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV apresentaram em 12 de fevereiro de 2015 o Projeto de Lei n.º 777/XII/4.ª que confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

O projeto baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer na generalidade e a apreciação para plenário encontra-se agendada para a sessão de 20 de fevereiro de 2015.

Esta iniciativa legislativa visa introduzir alterações à Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional e na Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais pelas razões que adiante se enunciam.

A Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, que alterou a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, sobre financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, através do aditamento de um n.º 8 ao artigo 5.º desse diploma, atribuiu ao Tribunal Constitucional



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a competência para a fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputados 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.

Esta competência veio acrescer às que já haviam sido atribuídas ao Tribunal Constitucional em matéria de fiscalização do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, optando assim por um sistema de fiscalização e sancionatório coerente, único e concentrado.

Sucedo porém que a Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional reveste a forma de Lei Orgânica nos termos da alínea c) do artigo 164.º e do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição. Já a Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais onde tal competência foi introduzida, não reveste o mesmo formalismo.

Por essa razão, o Tribunal Constitucional, por Acórdão n.º 801/2014, publicado no Diário da República 1ª série, n.º 247, de 23 de dezembro de 2014, declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral do n.º 8 do artigo 5º da Lei 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4 do artigo 3º da mesma Lei 55/2010, de 24 de dezembro, que qualificava tal norma como meramente interpretativa.

Segundo o citado acórdão, “sendo uma norma definidora de uma competência do Tribunal Constitucional, independentemente da discussão que se possa travar sobre o seu eventual caráter inovador e da consequente desconformidade da qualificação efetuada pelo legislador, ela só poderia ser emitida sob a forma e obedecendo aos requisitos procedimentais de uma lei orgânica, por força do disposto nos artigos 166.º, n.º 2 e 164.º, c) da Constituição.”



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

E continua o acórdão:

“Na verdade, mesmo uma norma que apenas vise fixar o sentido de disposição anterior, necessariamente inserida em lei orgânica, não só terá que ser emitida pela Assembleia da República, como também terá que revestir a forma e respeitar os procedimentos exigidos a este tipo legislativo, porque também ela versa um tema, relativamente ao qual, como já acima se disse, não há apenas reserva de órgão, mas também reserva de ato, sendo essa reserva absoluta, na medida em que a respetiva legislação deve ser esgotante do tema em questão, não deixando um qualquer espaço de conformação nem a outros intervenientes, nem a outro tipo de atos legislativos.”

O Projeto de Lei n.º 777/XII visa assim conformar o objetivo visado na Lei n.º 55/2010 com o dispositivo constitucional afirmado pela jurisprudência do TC.

Segundo os proponentes, trata-se de acolher a jurisprudência do Tribunal Constitucional e de reconduzir à normalidade constitucional a vontade expressa do legislador de confirmar competência para apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos grupos parlamentares no contexto da mesma apreciação já feita às contas partidárias em geral, com obediência ao mesmo regime contabilístico, ao mesmo regime legal e ao mesmo regime sancionatório.

Acresce ainda uma alteração de mero pormenor para conferir clareza às regras de contagem de prazos para respostas ao Tribunal Constitucional.

Concretizando, propõe-se a alteração da alínea e) do artigo 9.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, de modo a incluir nas competências deste Tribunal parte do que constava do n.º 8 do artigo 5.º da Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais, com a seguinte redação:

Compete ao Tribunal Constitucional (...) apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos, nelas incluindo as dos grupos parlamentares, de deputado



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

único representante de um partido e de deputados não inscritos em grupo parlamentar ou de deputados independentes na Assembleia da República e nas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, e das campanhas eleitorais, nos termos da lei, e aplicar as correspondentes sanções.

Por outro lado, na Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais, na medida em que se propõe a eliminação do n.º 8 do artigo 5.º, dada a sua inconstitucionalidade formal, retoma-se o seu conteúdo útil não incluído na Lei de Organização e Processo do Tribunal Constitucional, mantendo no n.º 4 desse artigo que “a cada grupo parlamentar, ao deputado único representante de um partido e ao deputado não inscrito em grupo parlamentar da Assembleia da República é atribuída, anualmente, uma subvenção para encargos de assessoria aos deputados, para a atividade política e partidária em que participem e para outras despesas de funcionamento, correspondente a quatro vezes o IAS anual, mais metade do valor do mesmo, por deputado, a ser paga mensalmente, confirmando as reduções nas subvenções decorrentes das Leis n.º 55/2010 e n.º 1/2013.

Por fim, propõe-se a aplicação ao Tribunal Constitucional do regime geral sobre férias judiciais não apenas relativamente aos processos de fiscalização abstrata não preventiva da constitucionalidade e legalidade de normas jurídicas, aos recursos de decisões judiciais, mas também às respostas nos processos de apreciação da regularidade e da legalidade das contas de partidos políticos e de campanhas eleitorais (artigo 43.º).

Já no que diz respeito à Lei de Financiamento dos Partidos políticos e das Campanhas Eleitorais, propõe-se que “as contas das estruturas regionais devam incluir, em anexo, para efeitos de apreciação e fiscalização da totalidade das suas receitas e despesas, as relativas às subvenções auferidas diretamente, ou por intermédio dos grupos parlamentares e do deputado único representante de um partido, das assembleias legislativas das regiões autónomas. Propõe-se ainda que para efeitos da necessária apreciação e fiscalização, os deputados não inscritos em grupo parlamentar da Assembleia da República e os deputados independentes das assembleias legislativas das



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

regiões autónomas apresentam, ao Tribunal Constitucional, às contas relativas às subvenções auferidas, nos termos da presente lei.

### **Opinião do relator**

Apesar de ser facultativa a emissão de opinião pelo relator, este não se exime de fazer constar nesta sede uma breve nota, para clarificar algumas questões em face de informações erradas vindas a público sobre o teor da presente iniciativa legislativa.

Assim, não é verdade que a intenção dos partidos proponentes seja transferir a competência da fiscalização das subvenções atribuídas aos grupos parlamentares do Tribunal de Contas para o Tribunal Constitucional, já que a intenção do legislador foi, desde sempre, a de atribuir tal competência ao Tribunal Constitucional, o que só não ocorreu em plenitude devido a uma inconstitucionalidade formal que agora se pretende retificar.

Também não é verdade que o presente projeto de lei pretenda permitir aos Partidos Políticos desviar dinheiro dos grupos parlamentares para as campanhas eleitorais. Tal ideia não tem o mínimo fundamento no articulado proposto. Com efeito, a referência na subvenção aos grupos parlamentares à “atividade política e partidária em que participem”, refere-se aos deputados e não aos Partidos e já constava expressamente nos mesmos exatos termos do n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

### **Conclusões**

Os grupos parlamentares do PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV apresentaram em 12 de fevereiro de 2015 o Projeto de Lei n.º 777/XII/4.ª que confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei nº 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta iniciativa visa introduzir alterações à Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro) e à Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais (Lei n.º 19/2003, de 20 de junho).

Nos termos constitucionais, para atingir o objetivo proposto de correção da inconstitucionalidade formal do n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, a lei proposta deve revestir a forma de lei orgânica.

Nestes termos, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de

### PARECER

Que o Projeto de Lei n.º 777/XII que confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, está em condições constitucionais e regimentais de ser submetido a plenário para apreciação na generalidade, devendo o diploma a aprovar revestir a forma de lei orgânica nos termos previstos na alínea c) do artigo 164.º e no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição.

**Assembleia da República, 19 de fevereiro de 2015**

**O Relator**

**(António Filipe)**

**O Presidente da Comissão**

**(Fernando Negrão)**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

**Projeto de Lei n.º 777/XII-4ª**

**Confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.**

### RELATÓRIO E PARECER

#### **Considerandos**

Os líderes parlamentares do PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV apresentaram em 12 de fevereiro de 2015 o Projeto de Lei n.º 777/XII/4.ª que confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

O projeto baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer na generalidade e a apreciação para plenário encontra-se agendada para a sessão de 20 de fevereiro de 2015.

Esta iniciativa legislativa visa introduzir alterações à Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional e na Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais pelas razões que adiante se enunciam.

A Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, que alterou a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, sobre financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, através do aditamento de um n.º 8 ao artigo 5.º desse diploma, atribuiu ao Tribunal Constitucional



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a competência para a fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputados 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.

Esta competência veio acrescer às que já haviam sido atribuídas ao Tribunal Constitucional em matéria de fiscalização do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, optando assim por um sistema de fiscalização e sancionatório coerente, único e concentrado.

Sucedo porém que a Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional reveste a forma de Lei Orgânica nos termos da alínea c) do artigo 164.º e do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição. Já a Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais onde tal competência foi introduzida, não reveste o mesmo formalismo.

Por essa razão, o Tribunal Constitucional, por Acórdão n.º 801/2014, publicado no Diário da República 1ª série, n.º 247, de 23 de dezembro de 2014, declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral do n.º 8 do artigo 5º da Lei 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4 do artigo 3º da mesma Lei 55/2010, de 24 de dezembro, que qualificava tal norma como meramente interpretativa.

Segundo o citado acórdão, “sendo uma norma definidora de uma competência do Tribunal Constitucional, independentemente da discussão que se possa travar sobre o seu eventual carácter inovador e da conseqüente desconformidade da qualificação efetuada pelo legislador, ela só poderia ser emitida sob a forma e obedecendo aos requisitos procedimentais de uma lei orgânica, por força do disposto nos artigos 166.º, n.º 2 e 164.º, c) da Constituição.”



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

E continua o acórdão:

“Na verdade, mesmo uma norma que apenas vise fixar o sentido de disposição anterior, necessariamente inserida em lei orgânica, não só terá que ser emitida pela Assembleia da República, como também terá que revestir a forma e respeitar os procedimentos exigidos a este tipo legislativo, porque também ela versa um tema, relativamente ao qual, como já acima se disse, não há apenas reserva de órgão, mas também reserva de ato, sendo essa reserva absoluta, na medida em que a respetiva legislação deve ser esgotante do tema em questão, não deixando um qualquer espaço de conformação nem a outros intervenientes, nem a outro tipo de atos legislativos.”

O Projeto de Lei n.º 777/XII visa assim conformar o objetivo visado na Lei n.º 55/2010 com o dispositivo constitucional afirmado pela jurisprudência do TC.

Segundo os proponentes, trata-se de acolher a jurisprudência do Tribunal Constitucional e de reconduzir à normalidade constitucional a vontade expressa do legislador de confirmar competência para apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos grupos parlamentares no contexto da mesma apreciação já feita às contas partidárias em geral, com obediência ao mesmo regime contabilístico, ao mesmo regime legal e ao mesmo regime sancionatório.

Acresce ainda uma alteração de mero pormenor para conferir clareza às regras de contagem de prazos para respostas ao Tribunal Constitucional.

Concretizando, propõe-se a alteração da alínea e) do artigo 9.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, de modo a incluir nas competências deste Tribunal parte do que constava do n.º 8 do artigo 5.º da Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais, com a seguinte redação:

Compete ao Tribunal Constitucional (...) apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos, nelas incluindo as dos grupos parlamentares, de deputado



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

único representante de um partido e de deputados não inscritos em grupo parlamentar ou de deputados independentes na Assembleia da República e nas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, e das campanhas eleitorais, nos termos da lei, e aplicar as correspondentes sanções.

Por outro lado, na Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais, na medida em que se propõe a eliminação do n.º 8 do artigo 5.º, dada a sua inconstitucionalidade formal, retoma-se o seu conteúdo útil não incluído na Lei de Organização e Processo do Tribunal Constitucional, mantendo no n.º 4 desse artigo que “a cada grupo parlamentar, ao deputado único representante de um partido e ao deputado não inscrito em grupo parlamentar da Assembleia da República é atribuída, anualmente, uma subvenção para encargos de assessoria aos deputados, para a atividade política e partidária em que participem e para outras despesas de funcionamento, correspondente a quatro vezes o IAS anual, mais metade do valor do mesmo, por deputado, a ser paga mensalmente, confirmando as reduções nas subvenções decorrentes das Leis n.º 55/2010 e n.º 1/2013.

Por fim, propõe-se a aplicação ao Tribunal Constitucional do regime geral sobre férias judiciais não apenas relativamente aos processos de fiscalização abstrata não preventiva da constitucionalidade e legalidade de normas jurídicas, aos recursos de decisões judiciais, mas também às respostas nos processos de apreciação da regularidade e da legalidade das contas de partidos políticos e de campanhas eleitorais (artigo 43.º).

Já no que diz respeito à Lei de Financiamento dos Partidos políticos e das Campanhas Eleitorais, propõe-se que “as contas das estruturas regionais devam incluir, em anexo, para efeitos de apreciação e fiscalização da totalidade das suas receitas e despesas, as relativas às subvenções auferidas diretamente, ou por intermédio dos grupos parlamentares e do deputado único representante de um partido, das assembleias legislativas das regiões autónomas. Propõe-se ainda que para efeitos da necessária apreciação e fiscalização, os deputados não inscritos em grupo parlamentar da Assembleia da República e os deputados independentes das assembleias legislativas das



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

regiões autónomas apresentam, ao Tribunal Constitucional, as contas relativas às subvenções auferidas, nos termos da presente lei.

### **Opinião do relator**

Apesar de ser facultativa a emissão de opinião pelo relator, este não se exime de fazer constar nesta sede uma breve nota, para clarificar algumas questões em face de informações erradas vindas a público sobre o teor da presente iniciativa legislativa.

Assim, não é verdade que a intenção dos partidos proponentes seja transferir a competência da fiscalização das subvenções atribuídas aos grupos parlamentares do Tribunal de Contas para o Tribunal Constitucional, já que a intenção do legislador foi, desde sempre, a de atribuir tal competência ao Tribunal Constitucional, o que só não ocorreu em plenitude devido a uma inconstitucionalidade formal que agora se pretende retificar.

Também não é verdade que o presente projeto de lei pretenda permitir aos Partidos Políticos desviar dinheiro dos grupos parlamentares para as campanhas eleitorais. Tal ideia não tem o mínimo fundamento no articulado proposto. Com efeito, a referência na subvenção aos grupos parlamentares à “atividade política e partidária em que participem”, refere-se aos deputados e não aos Partidos e já constava expressamente nos mesmos exatos termos do n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

### **Conclusões**

Os grupos parlamentares do PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV apresentaram em 12 de fevereiro de 2015 o Projeto de Lei n.º 777/XII/4.ª que confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta iniciativa visa introduzir alterações à Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro) e à Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais (Lei n.º 19/2003, de 20 de junho).

Nos termos constitucionais, para atingir o objetivo proposto de correção da inconstitucionalidade formal do n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, a lei proposta deve revestir a forma de lei orgânica.

Nestes termos, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de

### PARECER

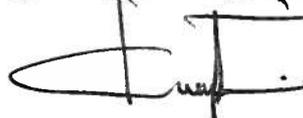
Que o Projeto de Lei n.º 777/XII que confere ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, está em condições constitucionais e regimentais de ser submetido a plenário para apreciação na generalidade, devendo o diploma a aprovar revestir a forma de lei orgânica nos termos previstos na alínea c) do artigo 164.º e no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição.

**Assembleia da República, 19 de fevereiro de 2015**

**O Relator**

  
(António Filipe)

**O Presidente da Comissão**

  
(Fernando Negrão)