

Álvaro González-Juliana

A (falta de) transparência do financiamento aos grupos parlamentares: um estudo à luz do Direito espanhol

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(35\)2024.ic-11](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(35)2024.ic-11)

Secção I

Investigação Científica*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

A (falta de) transparência do financiamento aos grupos parlamentares: um estudo à luz do Direito espanhol

The (lack of) transparency of the funding received by parliamentary groups: a study in the light of Spanish Law

Álvaro GONZÁLEZ-JULIANA¹

RESUMO: A escassa regulação das subvenções concedidas aos grupos parlamentares juntamente com a ausência de qualquer atividade de controlo por parte das Câmaras parlamentares, tornam premente a necessidade de transparência sobre a utilização destes fundos públicos para assegurar a existência de uma verdadeira prestação de contas. O presente artigo analisa a aplicabilidade da *Lei espanhola n.º 19/2013, de 9 de dezembro, sobre transparência, acesso à informação pública e boa governação* a estas subvenções, destacando a insuficiência de publicidade ativa nesta matéria e as dificuldades em tornar efetivo o direito de acesso a esta informação.

PALAVRAS-CHAVE: grupos parlamentares; subvenções; financiamento público; transparência, acesso à informação.

ABSTRACT: The scarce regulation of subsidies granted to parliamentary groups, together with the absence of their control by the Chambers, makes it urgent to ensure transparency in the use of these public funds in order to ensure to guarantee true accountability. This article analyses the applicability of the Spanish *Law 19/2013, of 9 December, on transparency, access to public information and good governance* to these subsidies, highlighting the insufficiency of active publicity in this area and the difficulties in making the right of access to this information effective.

KEYWORDS: parliamentary groups; subsidies; public funding; transparency; access to information.

1. Introdução

A Lei espanhola de transparência e acesso à informação pública (LTE)² tem por principal objetivo criar uma nova forma de relacionamento entre os cidadãos e as autoridades públicas, que permita o conhecimento público da sua atuação e gestão dos recursos públicos, através de uma efetiva prestação de contas aos cidadãos. Este propósito encontra-se claramente vertido no preâmbulo da própria LTE, em que se afirma que esta lei pretende garantir que os cidadãos tenham a possibilidade de conhecer como são tomadas as decisões

¹ Doutor em Direito, Professor na Universidade Abat Oliba CEU, Faculdade de Direito e Empresa, *Calle Ballesguard*, nº 30, 08022, Barcelona, Espanha; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5048-5710>; E-mail: a.gonzalezjuliana@gmail.com

² *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

das autoridades públicas, como são geridos os fundos públicos e quais os critérios que guiam as instituições públicas.

Pese embora a transparência cumpra diferentes funções, a LTE concebe-a fundamentalmente como um instrumento de controlo e fiscalização ao serviço dos cidadãos para tornar efectivo o *accountability* dos responsáveis públicos. Esse é o entendimento do *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (CTBG), que em várias das suas resoluções afirma que a finalidade da LTE é ‘o controlo das ações e decisões dos poderes públicos por parte cidadãos’³, ‘saber como atuam as autoridades públicas e como se gastam os fundos públicos’⁴, ou, em suma, ‘a prestação de contas em relação às decisões públicas’⁵.

A par desta finalidade de controlo, a transparência cumpre também outras funções estreitamente relacionadas com a democracia⁶: por um lado, previne ou, pelo menos, desencoraja a corrupção⁷ e, por outro lado, favorece ou contribui para recuperar a confiança dos cidadãos nas instituições⁸.

Ora, em Espanha – de forma similar ao que acontece noutros ordenamentos jurídicos – a transparência assume uma especial relevância no caso das subvenções recebidas pelos grupos parlamentares por várias razões. Entre elas, (i) por se tratar de uma das fontes de financiamento dos partidos políticos, (ii) pela própria atividade subvencionada, que visa facilitar a participação dos deputados e dos senadores nas atividades das Câmaras parlamentares e que se encontra diretamente relacionada com o regime

³ *Resolución CTBG 825/2020, de 1 de marzo de 2021.*

⁴ *Resolución CTBG 204/2020, de 9 de julio de 2020.*

⁵ *Resolución CTBG 728/2018, de 1 de marzo de 2019.*

⁶ Veja-se, FREITAS, Tiago Fidalgo de, “Administrative Transparency in Portugal”, *European Public Law*, 22, 2016, p. 668; CORSO, Guido, “Potere politico e segreto”, in MERLONI, Francesco (Coord.), *La trasparenza amministrativa*. Giuffrè, Milán, 2008, p. 277.

⁷ Veja-se, GONÇALVES, José Renato, “Estado burocrático e Estado transparente. Modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)”, in MIRANDA, Jorge (Coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006, p. 815; BUGARIC, Bojan, “Openness and transparency in public administration: challenges for public law”, *Wisconsin International Law Journal*, 22, 2004, p. 494.

⁸ Veja-se, COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “Mito e realidade da transparência administrativa”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, volume II, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1993, p. 4; BOVENS, Mark, “Public accountability”, in EWAN, Ferlie; LYNN, Laurence E; POLLITT, Christopher (Eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 193; BROWN, A.J; VANDEKERCKHOVE, Wim; DREYFUSS, Suelette, “The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust”, in ALA’I, Padideh; VAUGHN, Robert G (Eds.), *Research Handbook on Transparency*, Edward Elgar, Cheltenham e Northampton, 2014, p. 30.

democrático, (iii) pelos seus elevados montantes, cuja determinação depende, em certa medida, dos próprios beneficiários, e (iv) pela sua escassa regulação prevista, no caso espanhol, nos Regimentos do Congresso dos Deputados e do Senado que, como veremos mais adiante, não determinam as despesas elegíveis nem preveem uma atividade de controlo efetivo sobre o destino dos fundos públicos recebidos.

Ao longo do presente trabalho centrar-nos-emos unicamente nos aspetos essenciais do regime jurídico destas subvenções, pondo a tónica no controlo da utilização dos fundos públicos recebidos pelos grupos parlamentares.

Como veremos, a escassa atividade de controlo destas subvenções levada a cabo por parte das Câmaras parlamentares serve de fundamento - ou pretexto - para manter a gestão destes recursos públicos longe do escrutínio público. Este facto demonstra a importância da transparência nestes casos, a qual é necessária para que os cidadãos possam formar uma opinião crítica informada sobre a utilização dos recursos públicos pelos grupos parlamentares, sendo certo que a supervisão dos cidadãos não se deve limitar a um controlo da legalidade, mas sim abranger também a oportunidade e a eficiência na gestão dos assuntos públicos.

2. As subvenções aos grupos parlamentares

2.1 Os grupos parlamentares e a finalidade da subvenção

Atualmente, os grupos parlamentares, enquanto prolongamento dos partidos políticos nas Câmaras legislativas, são os verdadeiros protagonistas da vida parlamentar⁹.

Em Espanha, os Regimentos do Congresso dos Deputados e do Senado outorgam aos grupos parlamentares funções vitais para o prosseguimento das atividades parlamentares: participam na iniciativa legislativa¹⁰, determinam a composição das Comissões e da Deputação Permanente¹¹ e, através dos seus representantes, fazem parte de um dos órgãos mais importantes das Câmaras parlamentares, a *Junta de Portavoces* (o equivalente em Portugal à Conferência

⁹ Veja-se, SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2019, p. 161.

¹⁰ Artigos 126 RC e 108 RS.

¹¹ Artigos 40 e 56 RC e 51 e 45 RS.

de Líderes). Embora a Mesa seja o órgão de direção de cada Câmara parlamentar¹², a Conferência de Líderes é, de facto, o órgão de direção política. É aqui que se estabelece a ligação com o Governo e onde se decide a vida política de cada Câmara, através da fixação da ordem do dia¹³.

Tendo em conta a relevância das suas funções, os Regimentos parlamentares preveem a atribuição de uma subvenção aos grupos parlamentares da respetiva Câmara. Ainda que os Regimentos sejam omissos em relação à finalidade dos diversos tipos de subvenções estabelecidas a favor dos grupos parlamentares, o Tribunal Constitucional espanhol já esclareceu que é evidente que a finalidade destas subvenções é a de facilitar a participação dos seus membros no exercício das funções institucionais da Câmara a que pertencem. Para o efeito, é, pois, necessário que os grupos parlamentares disponham de meios económicos suficientes¹⁴.

2.2 Enquadramento jurídico da subvenção

Conforme referido, no ordenamento jurídico espanhol, as subvenções recebidas pelos grupos parlamentares encontram-se previstas nos Regimentos das Câmaras parlamentares.

O Regimento do Senado (RS) estabelece, no seu artigo 34.º, que o Senado atribui aos grupos parlamentares uma subvenção com uma componente fixa e outra variável, cujo montante é fixado em função do número dos seus membros.

Por sua vez, no Regimento do Congresso (RC) regula-se com um pouco mais de pormenor as subvenções aos grupos parlamentares. Com efeito, no seu artigo 28.º, n.º 1, estipula-se que o Congresso dotará os grupos parlamentares de instalações e meios materiais suficientes e atribuir-lhes-á uma subvenção com uma componente fixa idêntica para todos e outra variável em função do número de deputados de cada um deles. Os montantes são fixados pela Mesa da Câmara dentro dos limites da dotação orçamental correspondente. Por a sua vez, o n.º 2 do referido artigo estabelece uma obrigação para os grupos

¹² Artigos 30 RC e 35 RS.

¹³ Artigos 67 RC e 44 RS.

¹⁴ *STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 7 (ECLI:ES:TC:1990:214); STC 15/1992, de 10 de febrero, FJ 5 (ECLI:ES:TC:1992:15).*

parlamentares que não se encontra prevista no RS: o dever de manter uma contabilidade específica em relação à subvenção recebida, a qual deve ser disponibilizada à Mesa do Congresso sempre que esta o solicite.

Como se pode observar, o regime jurídico destas subvenções previsto nos referidos Regimentos é bastante parco. Esta falta de regulamentação é agravada pelo facto da Lei Geral das Subvenções (LGS)¹⁵ excluir do seu âmbito de aplicação as subvenções recebidas pelos grupos parlamentares.

Para um sector doutrinal, esta exclusão, prevista na alínea d) do artigo 4.º da LGS, deve-se ao facto de que as subvenções aos grupos parlamentares não constituírem verdadeiras subvenções¹⁶. Para outro sector, esta exclusão deve-se apenas a razões de oportunidade ou de política legislativa¹⁷.

Na nossa opinião, a leitura sistemática da LGS permite concluir que as subvenções aos grupos parlamentares configuram-se como autênticas subvenções. Se não, vejamos. As subvenções aos grupos parlamentares reúnem todas as notas características das subvenções, tal como elencadas nas diferentes alíneas do artigo 2.º, n.º 1, da LGS¹⁸. Por outro lado, estas subvenções não se encontram mencionadas no artigo 2.º, n.º 4, da LGS, que enumera o conjunto de ajudas que *não têm a natureza de subvenções*. Desta forma, a necessidade de excluir as subvenções aos grupos parlamentares do âmbito de aplicação da LGS deriva do facto de se tratar efetivamente de verdadeiras subvenções.

2.3 Os montantes da subvenção

Nos termos do n.º 1 do artigo 28.º do RC e do artigo 34.º do RS, a subvenção aos grupos parlamentares é composta por dois elementos: um elemento variável, em função do número de membros de cada grupo, e um elemento fixo, igual para todos os grupos. Os montantes de ambos elementos são fixados pela Mesa de cada Câmara dentro dos limites da dotação orçamental

¹⁵ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

¹⁶ Veja-se, FERNÁNDEZ FARRERES, German, “El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley”, in FERNÁNDEZ FARRERES, German (Coord.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, Madrid, 2005, p. 44.

¹⁷ Veja-se, DÍAZ LEMA, José Manuel, “Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”, *Justicia Administrativa*, 27, 2005, p. 20; PASCUAL GARCÍA, José, *Las subvenciones públicas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005, p. 55.

¹⁸ Veja-se, GONZÁLEZ-JULIANA, Álvaro, “Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11, 2004, pp. 77-113.

correspondente, e têm por objetivo facilitar a participação dos membros dos grupos parlamentares nas atividades parlamentares.

A existência de uma componente fixa decorre do princípio de igualdade dos grupos parlamentares¹⁹, constituindo os recursos mínimos que cada Câmara considera necessários para que todos os grupos possam levar a cabo as suas atividades parlamentares, com independência da sua dimensão.

Por sua vez, a componente variável baseia-se, pelo menos em termos teóricos, na ideia de que o funcionamento de um grupo parlamentar com mais deputados ou senadores incorre em despesas mais elevadas do que outro grupo parlamentar com menos representantes.

No entanto, não nos parece claro que um maior número de representantes implique necessariamente maiores custos de funcionamento. Pelo contrário, poder-se-á argumentar que um grupo parlamentar com mais membros pode efetuar uma melhor distribuição do trabalho parlamentar e, por conseguinte, incorrer em menores gastos, já que, por exemplo, necessitaria de um menor número de assessores e pessoal de apoio.

Assim, atendendo à finalidade da subvenção, a componente variável deveria seguir um critério de proporcionalidade inversa, afastando-se do critério atual, segundo o qual os grupos parlamentares com mais membros recebem um maior financiamento.

3. O (inexistente) controlo por parte das Câmaras parlamentares do destino dado às subvenções

Como dizíamos, as subvenções aos grupos parlamentares visam facilitar a participação dos deputados e senadores no exercício das funções institucionais da Câmara a que pertencem. Desta forma, os fundos públicos recebidos devem ser utilizados para financiar despesas diretamente relacionadas com o funcionamento de cada grupo parlamentar, como, por exemplo, as despesas com material de escritório, com a contratação assessores e pessoal de apoio, ou algumas despesas de representação.

Dada a natureza específica da subvenção, cada Câmara parlamentar deveria levar a cabo uma atividade de controlo sobre o destino dado aos fundos

¹⁹ Este princípio de igualdade de todos os grupos parlamentares encontra-se reconhecido expressamente no artigo 29.º do RC.

públicos recebidos, de tal modo que, se não fossem utilizados para cobrir despesas relacionadas com a atividade parlamentar, deveria exigir-se a sua devolução. Tal atividade de controlo pode deduzir-se do artigo 28.º, n.º 1, do RC, que estabelece que os grupos parlamentares devem manter uma contabilidade específica da subvenção, que será colocada à disposição da Mesa do Congresso dos Deputados sempre que esta o solicite. Em todo o caso, mesmo que esta atividade de controlo não esteja expressamente prevista no Regimento, tal como acontece o caso do Senado, dever-se-á entender que a atividade de controlo é inerente à própria instituição da subvenção²⁰.

Não obstante, a realidade demonstra que nem Congresso dos Deputados nem o Senado levam a cabo uma efetiva atividade de controlo sobre as subvenções concedidas aos grupos parlamentares, o que pode ser explicado pelas dificuldades a que se enfrena esta atividade de controlo.

Em primeiro lugar, cabe destacar que os artigos 28.º do RC e 34.º do RS não fazem qualquer referência às atividades que podem ser financiadas com a subvenção recebida, o que obriga a que cada Câmara parlamentar avalie, caso a caso, se as despesas incorridas por cada grupo parlamentar podem considerar-se necessárias para o prosseguimento da atividade subvencionada.

Em segundo lugar, deve salientar-se que a alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei sobre o financiamento dos partidos políticos²¹ permite que os grupos parlamentares realizem contribuições para os partidos políticos com os quais se identificam ideologicamente. Esta possibilidade é bastante criticável, uma vez que desvirtua o objetivo da subvenção, ao permitir-se que os fundos públicos não sejam utilizados na sua totalidade para o fim prosseguido pela subvenção²².

De facto, o Tribunal de Contas, há já alguns anos, considerou que, embora as contribuições dos grupos parlamentares aos partidos políticos possam constituir a contrapartida por uma assistência técnica recebida, é conveniente que cada subvenção seja estritamente utilizada para o fim para o qual foi concedida²³. Recentemente, no Relatório de auditoria sobre as contas anuais

²⁰ Veja-se, *STSJ de Canarias de 23 de abril de 2009* (ECLI:ES:TSJICAN:2009:1581).

²¹ *Ley orgánica 8/2007, sobre financiación de partidos políticos*.

²² Veja-se, PRESNO LINERA, Miguel Ángel, "Supresión, como recursos de los partidos políticos, de las subvenciones recibidas por los grupos parlamentarios", *Debates constitucionales*, 6, 2004, p. 2.

²³ *Moción aprobada por el Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2001 relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos*, p. 8.

dos partidos políticos relativas aos exercícios de 2018 e 2019, publicado em 2023, o Tribunal de Contas recomenda que os Regimentos parlamentares estabeleçam as condições e os requisitos para que os grupos parlamentares possam efetuar contribuições aos partidos políticos, que, em qualquer caso, devem corresponder à finalidade da dotação económica recebida. Adicionalmente, o Tribunal de Contas sugere que as relações de colaboração entre os partidos políticos e os grupos parlamentares sejam formalizadas por meio de acordos, nos quais se preveja os serviços a ser prestados e a estimação do valor económico dos mesmos²⁴.

Em terceiro e último lugar, cabe notar que a regulação sobre a contabilidade das subvenções recebidas é insuficiente.

Com efeito, no caso do Congresso dos Deputados, o n.º 2 do artigo 28.º do RC não estabelece as características que a contabilidade específica das subvenções recebidas deve possuir, ainda que o Conselho de Estado já tenha afirmado que a contabilidade dos grupos parlamentares deve constituir uma imagem fiel da utilização das subvenções recebidas, devendo assegurar-se que as despesas incorridas se adequam ao fim da subvenção²⁵.

Adicionalmente, este artigo refere que os grupos parlamentares apenas se encontram obrigados a entregar a contabilidade específica da subvenção quando a Mesa da Câmara assim o solicite. Trata-se, pois, de um poder discricionário da Mesa para solicitar ou não a contabilidade relativa às subvenções recebidas pelos grupos parlamentares. Pelo menos nas legislaturas mais recentes, verifica-se que a Mesa do Congresso dos Deputados não fez uso desse poder.

Por sua vez, no caso do Senado, o artigo 34.º do RS não prevê que os grupos parlamentares devam apresentar a contabilidade relativa às subvenções recebidas à Mesa ou a qualquer outro órgão do Senado.

Perante a falta de previsão legal neste sentido, em 2018, os presidentes dos grupos parlamentares no Senado aprovaram um acordo unânime que apresentaram à Mesa do Senado, através do qual se comprometeram, em conformidade com o princípio da transparência, a publicar os aspetos

²⁴ *Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de las cuentas anuales de los partidos políticos de los ejercicios 2018 y 2019*, p. 527.

²⁵ *Dictamen del Consejo de Estado de 21 de enero de 1993, número de expediente 1768/1992*.

organizacionais e a atividade económico-financeira dos grupos parlamentares. A parte mais relevante do acordo refere-se à publicação das contas anuais que, segundo o próprio texto do acordo, se destina a dar uma imagem fiel da atividade económico-financeira desenvolvida pelos grupos parlamentares ao longo do ano e da sua situação financeira e patrimonial no final ano em questão. Adicionalmente, o acordo estabelece que as contas anuais serão acompanhadas por um anexo com informações complementares, seguindo um determinado modelo, o que permite uma certa discriminação sobre o destino dado aos fundos públicos recebidos, ainda que de forma bastante genérica. Em todo o caso, é de notar que se trata de um acordo voluntário assinado pelos presidentes dos grupos parlamentares.

Desta forma, o Senado, enquanto instituição, unicamente promove a publicidade das referidas contas anuais através da sua publicação na página web da Câmara. Assim, os grupos parlamentares elaboram as suas contas anuais, disponibilizando-as ao Senado com o único objetivo de serem publicadas na respetiva página web, não se encontrando sujeitas a qualquer tipo de controlo por parte do Senado.

O exame do anexo de informações complementares que acompanha as contas anuais dos grupos parlamentares permite-nos extrair alguns dados interessantes. As informações nele contidas podem classificar-se em três rubricas principais: *i*) despesas de pessoal, que incluem os vencimentos e salários do pessoal empregado pelo grupo parlamentar, gastos com Segurança Social, bem como indemnizações e outros gastos sociais (formação, ação social, etc.); *ii*) despesas de atividade que não estão incluídas nas despesas com pessoal, como por exemplo, serviços profissionais, transportes, serviços bancários, publicidade, jornais, livros e material de escritório; e *iii*) as contribuições dos grupos parlamentares aos partidos políticos, que dificilmente podem ser consideradas despesas, embora alguns grupos parlamentares justifiquem a transferência de fundos para o partido político como contrapartida genérica de um serviço de assessoria técnica.

Em relação à primeira rubrica, pode observar-se que alguns grupos parlamentares gastam uma grande parte da subvenção nestas despesas, como é o caso dos grupos parlamentares Popular e Socialista²⁶.

Esta rubrica inclui os vencimentos e salários, bem como os encargos com a segurança social, dos assessores políticos dos grupos parlamentares. A utilização da subvenção para a contratação de assessores, desde que a sua remuneração e número sejam razoáveis, está em conformidade com a finalidade da subvenção. Pelo contrário, a utilização de uma parte da subvenção para complementar a remuneração dos deputados e senadores é suscetível de críticas. Tal ocorre em alguns casos, em particular com os deputados que formam parte da direção dos partidos políticos, como assim o demonstra as próprias declarações sobre atividades e bens que os deputados e senadores são obrigados a apresentar à respetiva Câmara²⁷. Com efeito, no âmbito local, o n.º 3 do artigo 73.º da Ley de Bases do Regime Local²⁸ proíbe que os fundos provenientes da dotação económica que recebem os grupos políticos locais (equivalentes aos grupos parlamentares no Congresso dos Deputados e no Senado e que se destinam também a cobrir as suas despesas de funcionamento²⁹), sejam utilizados para pagar os salários de qualquer tipo de pessoal ao serviço da Câmara municipal, o que inclui os próprios vereadores, como Supremo Tribunal já teve oportunidade de confirmar³⁰. No entanto, cabe referir que, na prática, a possibilidade de transferir fundos da subvenção para o partido político permite contornar facilmente a proibição de completar a remuneração dos vereadores.

No outro extremo, encontram-se os grupos parlamentares que não apresentam quaisquer despesas de pessoal nas suas contas anuais, ao não dispor de pessoal contratado³¹. No entanto, verifica-se que nestes grupos

²⁶ O Grupo Parlamentar Popular gastou mais de um milhão e meio de euros nesta rubrica, o que representa pouco mais de 60% da subvenção recebida, e o Grupo Parlamentar Socialista, com despesas de cerca de novecentos mil euros, mais de 30% do montante recebido.

²⁷ Artigos 18 RC, 26 RS y 167.1 y 167.2 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

²⁸ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

²⁹ Sentencia del Tribunal de Cuentas 18/2011, de 19 de diciembre, FD 10.

³⁰ STS de 3 de julio de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:5493).

³¹ Como é o caso dos grupos parlamentares Vasco (PNV), Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu, ou Democrático.

parlamentares a contribuição efetuada aos partidos políticos é particularmente elevada, atingindo a quase totalidade da subvenção recebida³².

De igual forma, mesmo no caso dos dois maiores grupos parlamentares – Popular e Socialista – as transferências para os respetivos partidos políticos também assumem valores significativos³³.

Desta forma, observa-se que os grupos parlamentares recebem um financiamento público substancial que deve ser utilizado para cobrir as suas despesas de funcionamento. No entanto, nem o Congresso dos Deputados nem o Senado realizam qualquer atividade de controlo ou fiscalização sobre o destino dados aos fundos públicos recebidos.

4. A possibilidade de controlo cidadão do destino dado às subvenções

Na ausência de qualquer atividade de controlo por parte das Câmaras sobre o destino dado às subvenções concedidas aos grupos parlamentares, coloca-se a questão de saber se os cidadãos, através da LTE, podem exercer um controlo social sobre estas subvenções.

Os grupos parlamentares, ao contrário dos partidos políticos, não estão incluídos no âmbito subjetivo de aplicação da LTE, o que determina que não têm obrigações de transparência para com os cidadãos: não estão vinculados às regras de publicidade ativa nem são sujeitos passivos do direito de acesso à informação pública.

Em contrapartida, a alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º da LTE inclui o Congresso dos Deputados e o Senado como sujeitos obrigados pela norma, mas apenas em relação às *suas atividades sujeitas a direito administrativo*. Assim, no que se refere às suas atividades sujeitas a direito administrativo, Câmaras parlamentares estão sujeitas tanto às regras de publicidade ativa, como às disposições que regulam o direito de acesso à informação pública.

³² Por exemplo, no Grupo Parlamentar *Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu* a contribuição aos partidos políticos ascendeu a 99,98% da subvenção recebida, tendo contabilizado uma única despesa de 129,12 euros relativa a serviços bancários. De forma similar, no Grupo Parlamentar Vasco (*PNV*) a contribuição ao partido político ascende a 99,13% da subvenção recebida, referindo-se os restantes 0,87% a gastos de imprensa, relações-públicas e material de escritório.

³³ No caso do Grupo Parlamentar Popular, tal transferência ascendeu a 850.000 euros (cerca de 33% da subvenção recebida), e no caso do Grupo Parlamentar Socialista ascendeu a mais de 1,5 milhões de euros (cerca de 60% da subvenção).

Cabe, portanto, averiguar se e *em que medida* a LTE permite aos cidadãos conhecer – e, por conseguinte, controlar – o destino dado às subvenções recebidas pelos grupos parlamentares.

4.1 Publicidade ativa

No âmbito das obrigações de publicidade ativa, artigo 8.º, n.º 1, alínea c) da LTE impõe ao Congresso dos Deputados e ao Senado a obrigação de publicar na respetiva página web *as subvenções e ajudas públicas concedidas, com indicação do seu montante, objetivo ou finalidade e beneficiários*.

Poderia levantar-se a questão de saber se esta alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º da LTE afeta as subvenções aos grupos parlamentares, na medida em que estas ajudas se encontram excluídas do âmbito de aplicação da LGS. A resposta é claramente afirmativa, por duas razões fundamentais.

Em primeiro lugar, porque as subvenções recebidas pelos grupos parlamentares são autênticas subvenções, já que reúnem todas as notas características do conceito legal de subvenção previsto no artigo 2.º, n.º 1, da LGS, ainda que se encontrem excluídas do âmbito de aplicação desta lei por força do seu artigo 4.º, alínea d).

Em segundo lugar, porque a referência a subvenções e ajudas públicas constante da alínea c) do artigo 8.º da LTE não tem necessariamente que se identificar com o conceito legal de subvenção previsto na LGS. Com efeito, no anteprojeto da LTE, a alínea c) do artigo 7º estabelecia que se entendiam incluídas nesta disposição as subvenções e ajudas reguladas na LGS, referência que acabou por desaparecer após a aprovação de uma alteração proposta pelo Grupo Parlamentar *Unión Progreso y Democracia* que, precisamente, justificava a sua eliminação para evitar problemas de interpretação sobre se as subvenções referidas na norma eram apenas as reguladas na LGS ou, pelo contrário, quaisquer outras ajudas públicas, incluindo as subvenções aos grupos parlamentares³⁴.

Assim, não cabe dúvida de que a alínea c) do artigo 8º da LTE obriga as Câmaras parlamentares a publicar as subvenções concedidas aos grupos parlamentares.

³⁴ *Enmienda n.º 324, Boletín Oficial de las Cortes Generales, n.º 19-3, p. 170.*

Não obstante, a mera publicação pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado dos montantes das subvenções atribuídas aos grupos parlamentares é manifestamente insuficiente para alcançar o objetivo prosseguido pela transparência: o controlo social sobre a gestão dos recursos públicos e a prestação de contas aos cidadãos.

4.2 Direito de acesso à informação

Dado que a publicação das subvenções concedidas aos grupos parlamentares não permite conhecer cabalmente o destino dado aos fundos públicos recebidos, a questão que se coloca é a de saber se o direito de acesso à informação pode ser utilizado para conhecer as despesas financiadas com estas subvenções, de forma a assegurar uma efetiva prestação de contas.

A aplicação da LTE ao Congresso dos Deputados e ao Senado apresenta duas particularidades que têm um enorme impacto no acesso a esta informação. Por um lado, conforme já indicámos, as obrigações de transparência apenas abrangem as atividades das Câmaras Parlamentares que se encontrem *sujeitas a direito administrativo*. Por outro lado, das decisões das Câmaras em matéria de acesso à informação não cabe reclamação junto do CTBG.

4.2.1 Atividades sujeitas a direito administrativo

Como dizíamos, de acordo com o artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da LTE, o Congresso dos Deputados e o Senado encontram-se sujeitos à aplicação da lei de transparência apenas em relação às suas atividades sujeitas a direito administrativo. A LTE segue, pois, o critério estabelecido na Convenção Europeia sobre o Acesso a Documentos Oficiais (Convenção n.º 205), que inclui no seu âmbito de aplicação os órgãos legislativos e as autoridades judiciais, na medida em que exerçam funções administrativas de acordo com o direito nacional, ainda que a Convenção permita que a sua aplicação seja alargada “ao resto das suas atividades”³⁵.

A referência a *atividades sujeitas a direito administrativo* para delimitar a sujeição do Congresso e do Senado à LTE baseia-se logicamente no pressuposto de que estas Câmaras, para além das suas funções parlamentares

³⁵ Artigos 1.2.a).i).2 y 1.2.a).ii).1 da Convenção n.º 205.

derivadas da sua natureza constitucional, também exercem funções materialmente administrativas e, portanto, sujeitas a direito administrativo.

Sem embargo, não encontramos na LTE nem nas normas próprias emitidas pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado qualquer delimitação das atividades que deverão sujeitar-se a direito administrativo. Igualmente, de pouco ou nada serve a doutrina do CTBG, uma vez que, conforme já referimos, das decisões das Câmaras parlamentares em matéria de acesso à informação não cabe reclamação junto do CTBG.

A correta interpretação da expressão *atividades sujeitas a direito administrativo* exige, pois, que se faça uma leitura conjugada do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da LTE com o artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Lei que regula a jurisdição contencioso-administrativa³⁶, que reconhece a competência da ordem contencioso-administrativa para conhecer dos atos em matéria de pessoal, administração e gestão patrimonial sujeitos a direito público adotados pelos órgãos competentes do Congresso dos Deputados e do Senado. Tal entendimento já foi confirmado pela Mesa do Congresso ao decidir vários pedidos de informação³⁷ e pelo próprio Supremo Tribunal³⁸.

Com efeito, para o exercício das funções constitucionais que lhes são confiadas, o Congresso dos Deputados e o Senado realizam uma série de atividades de natureza instrumental ou auxiliar, tais como a seleção de pessoal, a celebração de contratos ou a gestão do seu próprio património. Estas atividades auxiliares implicam uma autêntica atividade administrativa³⁹, regida pelo Direito administrativo e cujo controlo é atribuído à jurisdição contencioso-administrativa, ao não existir diferenças substanciais entre o exercício destas atividades instrumentais e a atividade levada a cabo pela própria Administração Pública⁴⁰.

O artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da LTE tem, pois, como propósito limitar a transparência das Câmaras parlamentares às atividades instrumentais que

³⁶ *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.*

³⁷ Entre outras, *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 3 de noviembre de 2020.*

³⁸ *STS de 21 de abril de 2023, FJ 4 (ECLI:ES:TS:2023:1648).*

³⁹ *STS de 27 de noviembre de 2009, FJ 2 (ECLI:ES:TS:2009:7515).*

⁴⁰ MOREU CARBONELL, Elisa, "Artículo 1", in EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, p. 97.

prosseguem em matéria de pessoal, contratação e gestão patrimonial, deixando de lado as atividades típicas do Congresso dos Deputados e do Senado, que se regem pelo Direito parlamentar. A função legislativa e o controlo do Governo ficam, portanto, à margem da LTE.

Desta forma, cabe averiguar se o acesso à documentação fornecida pelos grupos parlamentares à respetiva Câmara para justificar a subvenção recebida é ou não uma *atividade sujeita a direito administrativo*.

Alguns autores defendem que a informação relativa à atribuição de subvenções aos grupos parlamentares não se enquadra nas atividades das Câmaras parlamentares sujeitas a direito administrativo, uma vez que estas subvenções se encontram excluídas do âmbito de aplicação da LGS, sendo reguladas pelos Regimentos das Câmaras parlamentares, o que implica que se situam na esfera do direito parlamentar⁴¹. Por conseguinte, se se considera que estas subvenções se encontram sujeitas a direito parlamentar, então as Câmaras não estariam obrigadas a facilitar a documentação que os grupos parlamentares eventualmente lhes tenham fornecido para justificar o destino dado à subvenção.

Na nossa opinião, a concessão de subvenções por parte das Câmaras parlamentares configura sempre uma atividade administrativa, quer quando esteja em causa a atribuição de subvenções a outras entidades para fins diversos⁴², quer quando esteja em causa a atribuição de subvenções a grupos parlamentares. Trata-se em ambos casos de uma atividade materialmente idêntica, e conforme já afirmamos, a exclusão das subvenções aos grupos parlamentares do âmbito de aplicação da LGS não permite concluir que estas não sejam autênticas subvenções.

Este nosso argumento é confirmado pela experiência prática, já que, ao resolverem pedidos de acesso à informação, as Câmaras parlamentares reconhecem, de forma implícita ou explícita, que a concessão de subvenções

⁴¹ NAVARRO MÉNDEZ, Ignacio, “El control de las subvenciones concedidas por las cámaras legislativas a los grupos parlamentarios”, in PAU I VALL, Francesc; ORDOKI URDAZI, Luis (Coords.), *El Parlamento y los Tribunales de Justicia*, Tecnos, Madrid, 2017, p. 159.

⁴² Como acontece nos casos da *Asociación de exdiputados y exsenadores de las Cortes Generales*, que recebe uma subvenção do Congresso dos Deputados para cobrir as suas despesas de secretariado, e da *Fundación contra el Terrorismo y la Violencia Alberto Jiménez-Becerril* e da *Fundación Mujeres*, que recebem subvenções do Senado.

aos grupos parlamentares configura uma atividade sujeita a direito administrativo.

Com efeito, na resposta ao nosso pedido de acesso aos documentos entregues por cada grupo parlamentar para justificar o destino dado às subvenções recebidas, o Congresso dos Deputados não objetou que o pedido não se enquadrasse no âmbito do direito de acesso à informação reconhecido nesta Câmara parlamentar, algo que fez noutras ocasiões, afirmando que se tratava de pedidos de conteúdo parlamentar⁴³.

Por outro lado, alguns parlamentos regionais, tais como a Assembleia de Madrid ou as Cortes de Valência, qualificam explicitamente como tendo conteúdo administrativo os pedidos de acesso à contabilidade dos grupos parlamentares⁴⁴ ou aos acordos da Mesa que reduzem o montante da subvenção concedida⁴⁵.

Não obstante, ainda que as Câmaras parlamentares admitam que a concessão de subvenções aos grupos parlamentares se insere no âmbito das suas *atividades sujeitas a direito administrativo*, tal não quer dizer que, na prática, os cidadãos possam ter acesso à informação sobre estas subvenções. Com efeito, tanto o Congresso dos Deputados como o Senado denegam o direito de acesso aos documentos entregues por cada grupo parlamentar para justificar o destino dado às subvenções recebidas, argumentando que não dispõem da informação solicitada⁴⁶.

É certo que o direito de acesso exige que o sujeito obrigado tenha a informação solicitada, já que o artigo 13.º da LTE define *informação pública* como os conteúdos ou documentos, qualquer que seja o seu formato ou suporte, que estejam em poder de qualquer das entidades obrigadas e que tenham sido produzidos ou adquiridos no exercício das suas funções.

Por conseguinte, decorre do artigo 13.º da LTE que a informação solicitada deve estar em poder dos sujeitos obrigados – no nosso caso, o

⁴³ Veja-se, por exemplo, *Resoluciones de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados de 1 de abril de 2016* ou *Resolución de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 30 de abril de 2015*.

⁴⁴ *Resoluciones de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid de 22 de junio de 2022 y de 28 de febrero de 2020*.

⁴⁵ *Resolución de 8 de julio de 2021, de la Presidente de la Oficina de Información de las Cortes Valencianas ejercida en virtud de la delegación conferida por el Letrado Mayor*.

⁴⁶ *Resoluciones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2023 y de la Secretaría General del Senado de 17 de octubre de 2023*.

Congresso dos Deputados e o Senado – com anterioridade temporal em relação ao pedido. Por outras palavras, o conceito de informação pública constante no artigo 13.º da LTE exige que, no momento do pedido, a informação exista e esteja em poder do sujeito obrigado⁴⁷. A existência prévia da informação solicitada é, pois, um elemento essencial para a efetividade do direito de acesso, pelo que, em princípio, a LTE não cobre o direito de acesso a documentos que tenham de ser expressamente elaborados para o efeito⁴⁸.

Deve-se, contudo, notar que o artigo 13.º da LTE, na definição de informação pública, não se refere à *posse* da informação por parte dos sujeitos obrigados, exigindo, sim, que a informação esteja *em poder* dos sujeitos obrigados. A nuance é substancial, uma vez que *possuir* e *estar em poder de* não são necessariamente expressões coincidentes.

A posse refere-se à disponibilidade material da informação. Portanto, no nosso caso, tratar-se-ia daquela informação que se encontre efetivamente nas mãos das Câmaras parlamentares. Em contrapartida, a expressão *estar em poder de* tem um maior alcance, não se cingindo apenas à posse real, ao abranger igualmente a posse potencial. Ou seja, no nosso caso, a expressão *estar em poder de* abarca toda aquela informação que, ainda que não seja materialmente possuída pelas Câmaras parlamentares enquanto sujeitos obrigados, estas tenham o poder legal de exigir que lhes seja entregue. Este foi precisamente o entendimento da Comissão para a Garantia do Direito de Acesso à Informação Pública da Catalunha (GAIP), ao ser chamada a interpretar a expressão *estar em poder de* em casos em que o sujeito obrigado era a Administração pública catalã⁴⁹.

Desta forma, deve entender-se que a informação sobre o destino dado às subvenções percebidas pelos grupos parlamentares *está em poder do* Congresso dos Deputados e do Senado, na medida em que estes têm o poder jurídico de requerer que esta informação lhes seja entregue.

Tal poder jurídico decorre expressamente, no caso do Congresso dos Deputados, do artigo 28.º, n.º 1, do RC, que estabelece que os grupos

⁴⁷ *Resoluciones CTBG 356/2022, de 13 de octubre; ou 290/2022, de 16 de septiembre.*

⁴⁸ *SAN de 24 de enero de 2017, FJ 4, ECLI:ES:AN:2017:75; SAN de 11 de septiembre de 2017, FJ 4, ECLI:ES:AN:2017:3559.*

⁴⁹ *Resolución GAIP 51/2018, de 23 de marzo de 2018.*

parlamentares devem colocar à disposição da Mesa do Congresso a contabilidade específica da subvenção sempre que esta o solicite. Com efeito, o próprio Congresso dos Deputados, nas suas resoluções, reconhece a obrigação dos grupos parlamentares de elaborar a contabilidade específica das subvenções percebidas, a competência da Mesa para exigí-la e a correlativa obrigação dos grupos de disponibilizá-la⁵⁰.

Em contrapartida, no caso do Senado, o poder jurídico de requerer a informação relativa às subvenções concedidas aos grupos parlamentares não encontra apoio exposto na letra do RS. Não obstante, deve-se entender que a Mesa do Senado, enquanto entidade que concede a subvenção, tem o poder de requerer esta informação aos grupos parlamentares, já que se trata de elementos indispensáveis para que possa levar a cabo a sua atividade de controlo. Desta forma, as obrigações de conservação dos documentos justificativos do destino dado às subvenções recebidas e de submissão aos procedimentos de verificação por parte das entidades concedentes, constantes nos artigos 14.º, n.º 1, alínea c) e g) da LGS devem ser observadas, na medida em que configuram obrigações gerais de justificação, inerentes à própria figura da subvenção.

Em todo o caso, não parece razoável que a falta de controlo da subvenção por parte das Mesas das Câmaras impeça os cidadãos de aceder a essa informação. Pelo contrário, é precisamente na ausência de qualquer controlo por parte das Câmaras parlamentares que se agudiza a necessidade de transparência em relação a estas subvenções, já que a transparência nestes casos abre a porta a que os cidadãos possam controlar a legalidade e a oportunidade do destino dados aos fundos públicos recebidos pelos grupos parlamentares.

Não obstante, como dizíamos, na prática não é possível o acesso informação sobre a utilização das subvenções recebidas pelos grupos parlamentares, já que tanto o Congresso dos Deputados como o Senado argumentam que não dispõem da informação solicitada. Esta falta de transparência não afeta apenas estas subvenções, verificando-se também em relação a outros tipos de ajudas concedidas por estas Câmaras parlamentares.

⁵⁰ *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 2017.*

Tal é o caso da contratação de assistentes para os grupos parlamentares⁵¹, ou o financiamento das despesas de deslocação dos deputados e senadores⁵². Em ambos casos, apenas se fornecem dados globais, que não permitem uma verdadeira prestação de contas.

4.2.2 Reação contra o indeferimento de acesso à informação

Uma das principais características do direito de acesso à informação reconhecido pela LTE é a criação do CTBG, uma autoridade administrativa independente que atua como garante do direito de acesso à informação, que permite aos cidadãos apresentar gratuitamente junto reclamações de carácter facultativo e prévio à impugnação contenciosa (artigo 24.º da LTE)⁵³.

No entanto, conforme resulta do artigo 23.º, n.º 2, da LTE, as resoluções ditadas pelos órgãos competentes do Congresso dos Deputados e do Senado em matéria de direito de acesso à informação não são suscetíveis de ser reclamadas junto do CTBG, cabendo apenas a possibilidade de impugnação contenciosa.

A razão de ser desta disposição reside na autonomia parlamentar reconhecida pelo artigo 72.º da Constituição espanhola, que impede a vinculação ou subordinação das Câmaras parlamentares a um órgão de controlo administrativo externo, tal como o CTBG⁵⁴. Esta é a posição do Conselho de Estado vertida no seu parecer sobre o anteprojeto da LTE⁵⁵. Embora parte da doutrina esteja de acordo com esta posição⁵⁶, alguns autores defendem que a possibilidade de reclamação junto do CTBG não põe em causa a autonomia institucional das Câmaras, já que o artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da LTE apenas

⁵¹ *Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016.*

⁵² *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 2017.*

⁵³ Dever-se-á ter em conta que as decisões do CTBG têm um carácter vinculativo ao contrário do que acontece com os pareceres da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA). No entanto, o carácter não vinculativo dos pareceres da CADA não impede que, como refere Sérgio PRATAS, na esmagadora maioria dos casos as entidades requeridas acolham sem reservas tais pareceres (PRATAS, Sérgio, *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, Almedina, Lisboa, 2020, p. 116).

⁵⁴ *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 2017.*

⁵⁵ *Dictamen del Consejo de Estado de 19 de julio de 2012 (número de expediente 707/2012).*

⁵⁶ PALOMAR OLMEDA, Alberto, "El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa", in VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Dirs.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 511.

reconhece o direito de acesso à informação sobre atividades materialmente administrativas, deixando à margem qualquer informação relativa às suas funções constitucionais⁵⁷.

Dada a impossibilidade de reclamação junto do CTBG, o Congresso dos Deputados e Senado, nas suas normas de adaptação da LTE⁵⁸, que pretendem regular o exercício do direito de acesso à informação no âmbito parlamentar, estabeleceram um recurso gratuito e facultativo, prévio à impugnação contenciosa, que é resolvido pela Mesa de cada uma das Câmaras.

A criação deste recurso facultativo pretende evitar que, em caso de indeferimento do pedido de acesso à informação, os cidadãos apenas possam fazer valer o seu direito através de impugnação contenciosa, com os inerentes custos económicos que tal acarreta.

No entanto, este recurso dificilmente se pode equiparar à reclamação junto do CTBG, já que não estão presentes as notas de independência e especialização que caracterizam este órgão de garantia. Com efeito, a realidade demonstra que os recursos apresentados às Mesas das Câmaras parlamentares têm poucas hipóteses de sucesso, sendo indeferidos praticamente todos os recursos interpostos.

Assim, a impossibilidade de reclamação junto do CTBG prejudica gravemente o direito de acesso à informação das Câmaras parlamentares. E o dano é tanto maior quando o direito de acesso à informação é utilizado pelos cidadãos com um fim estritamente público, ou seja, como instrumento de controlo do poder público, sem que esteja em causa qualquer interesse privado. Podemos esperar que o cidadão comum se empenhe e use o seu tempo para controlar as instituições, mas dificilmente podemos esperar que o faça à custa dos seus próprios recursos económicos, os quais serão necessários para impugnar contenciosamente o indeferimento do seu pedido de acesso à informação.

⁵⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Nuevas garantías del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 194, 2014, p. 285; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, “Procedimiento administrativo e información del sector público”, in VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Dirs.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público...op. cit.* p. 320.

⁵⁸ Disponíveis em <https://www.congreso.es/ca/cem/normtransp> (Congresso dos Deputados) e <https://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/sobretransparencia/normativa/index.html> (Senado). Data de consulta: 15 de janeiro de 2024.

5. Conclusões

Os grupos parlamentares recebem uma subvenção do Congresso dos Deputados e do Senado que visa facilitar a participação dos seus membros nas suas atividades institucionais. Os fundos públicos recebidos são geridos com certa discricionariedade, já que nem os Regimentos parlamentares fixam que despesas se podem financiar com esses fundos, nem as Câmaras exercem qualquer atividade de controlo ou fiscalização sobre o destino que lhes é dado.

A falta de controlo sobre a utilização da subvenção agudiza a necessidade de transparência no financiamento dos grupos parlamentares. O acesso à informação sobre a utilização da subvenção pelos grupos parlamentares possibilitaria aos cidadãos controlar não só a legalidade dessa utilização, como também a oportunidade das despesas efetuadas, permitindo-lhes formar uma opinião crítica sobre a atuação dos seus representantes públicos.

A realidade demonstra que o Congresso dos Deputados e o Senado indeferem o acesso à informação relativa a estas subvenções, argumentando que não dispõem das mesmas. Uma vez que as Câmaras parlamentares têm a faculdade de solicitar esta informação aos grupos parlamentares, é necessário concluir que efetivamente esta informação *está em seu poder*, pelo que resulta infundado o indeferimento de acesso a esta informação.

Não obstante, os cidadãos dificilmente poderão fazer valer o seu direito de acesso a esta informação, já que a possibilidade de apresentar reclamação gratuita junto do CTBG – entidade administrativa independente e especializada nesta matéria – encontra-se vedada e a impugnação contenciosa tem implícitos custos económicos. É irrazoável esperar que o cidadão comum se empenhe na defesa de um direito de acesso à informação que, em termos práticos, não lhe trata qualquer benefício direto.

Desta forma, a particular aplicação da LTE às Câmaras parlamentares conduz a que a lei de transparência não seja, em termos práticos, uma ferramenta útil à luta contra a opacidade da gestão dos fundos públicos, no caso das subvenções aos grupos parlamentares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOVENS, Mark, “Public accountability”, in EWAN, Ferlie; LYNN, Laurence E; POLLITT, Christopher (Eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

BROWN, A.J; VANDEKERCKHOVE, Wim; DREYFUSS, Suelette, “The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust”, in ALA’I, Padideh; VAUGHN, Robert G (Eds.), *Research Handbook on Transparency*, Edward Elgar, Cheltenham e Northampton, 2014.

BUGARIC, Bojan, “Openness and transparency in public administration: challenges for public law”, *Wisconsin International Law Journal*, 22, 2004.

COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “Mito e realidade da transparência administrativa”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, volume II, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1993.

CORSO, Guido, “Potere politico e segreto”, in MERLONI, Francesco (Coord.), *La trasparenza amministrativa*. Giuffrè, Milán, 2008.

DÍAZ LEMA, José Manuel, “Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”, *Justicia Administrativa*, 27, 2005.

FERNÁNDEZ FARRERES, German, “El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley”, in FERNÁNDEZ FARRERES, German (Coord.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Civitas, Madrid, 2005.

FREITAS, Tiago Fidalgo de, “Administrative Transparency in Portugal”, *European Public Law*, 22, 2016.

GONÇALVES, José Renato, “Estado burocrático e Estado transparente. Modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)”, in MIRANDA, Jorge (Coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006.

GONZÁLEZ-JULIANA, Álvaro, “Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11, 2004.

MOREU CARBONELL, Elisa, “Artículo 1”, in EZQUERRA HUERVA, Antonio; OLIVÁN DEL CACHO, Javier (Dirs.), *Comentarios a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021.

NAVARRO MÉNDEZ, Ignacio, “El control de las subvenciones concedidas por las cámaras legislativas a los grupos parlamentarios”, in PAU I VALL, Francesc; ORDOKI URDAZI, Luis (Coords.), *El Parlamento y los Tribunales de Justicia*, Tecnos, Madrid, 2017.

PASCUAL GARCÍA, José, *Las subvenciones públicas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005.

PRATAS, Sérgio, *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, Almedina, Lisboa, 2020.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “Supresión, como recursos de los partidos políticos, de las subvenciones recibidas por los grupos parlamentarios”, *Debates constitucionales*, 6, 2004.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2019.

Data de submissão do artigo: 16/01/2024

Data de aprovação do artigo: 16/03/2024

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt