

REFORMAR O PARLAMENTO? ALGUMAS PROPOSTAS RELATIVAS AO ÓRGÃO E ÀS SUAS FUNÇÕES¹

*REFORMING PARLIAMENT? SOME PROPOSALS REGARDING THE
INSTITUTION AND ITS FUNCTIONS*

José María Porras Ramírez²

Professor Catedrático de Direito Constitucional da Universidade de Granada e Catedrático *Jean Monnet* de Direito Constitucional Europeu (UGR, Granada, Espanha).

ÁREA(S): direito constitucional.

RESUMO: O artigo analisa a necessidade de reposicionar o Parlamento em posição central no sistema político contemporâneo, mitigando seus déficits institucionais por meio do reforço da transparência. Diante do predomínio do Estado de partidos e do parlamentarismo racionalizado,

que frequentemente relegam as Câmaras Legislativas a um papel subalterno e de ratificação do Poder Executivo, examinam-se propostas de reformas regimentais estruturadas em eixos fundamentais: o estatuto dos parlamentares e o desempenho de suas funções. No tocante aos membros, discute-se a premência de converter códigos de conduta éticos e registros

¹ Traduzido por Sandro Bobrzyk, Doutor em Direito pela PUC/RS e pela Universidade de Granada, Professor e Decano da Escola de Direito da PUC/RS. *E-mail:* sandro.bobrzyk@puhrs.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/6099116837274760>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7083-0518>; e Guilherme Schoeningher, Doutorando em Direito pela PUC/RS, Professor de Cursos de Especialização da Escola de Direito da PUC/RS. *E-mail:* schoeningher.guilherme@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/3174494502335947>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-4337-1457>. Os tradutores agradecem ao autor, o Professor Doutor José María Porras Ramírez, pela autorização e pelo estímulo para mais esta tradução. Para efeitos de adequação aos padrões da presente Revista, os tradutores incluíram as seções “Resumo” e “Palavras-chave”, em língua portuguesa e em língua inglesa, que não existiam no original.

² *E-mail:* jmporras@ugr.es. Currículo: https://constitucional.ugr.es/pages/profesorado/j_porras/CVPorras. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1573-0738>.

de conflitos de interesse em normas regimentais cogentes e sancionatórias. Quanto às funções constitucionais, preconiza-se a instituição da pegada legislativa, a regulamentação estrita dos grupos de interesse, o fortalecimento dos instrumentos de fiscalização e inquérito pelas minorias e a modernização técnica e gerencial do ciclo orçamentário. Conclui-se que a regeneração institucional e a recuperação da confiança cidadã dependem de reforma decidida, vinculante e profunda dos regimentos internos das Câmaras.

ABSTRACT: *This article analyzes the need to restore Parliament to a central role in the contemporary political system, mitigating its institutional shortcomings by enhancing transparency. Given the predominance of the party-state and rationalized parliamentarism – which often relegate legislative chambers to a subordinate role of merely ratifying the executive branch – the article examines proposals for procedural reforms structured around two fundamental axes: the status of legislators and the performance of their duties. With regard to members, the paper discusses the urgent need to convert ethical codes of conduct and conflict-of-interest disclosures into binding procedural rules subject to sanctions. As for constitutional functions, the paper advocates for the establishment of a “legislative footprint”, strict regulation of interest groups, the strengthening of oversight and investigative tools for minority parties, and the technical and managerial modernization of the budget cycle. It is concluded that institutional renewal and the restoration of public trust depend on a decisive, binding, and far-reaching reform of the Chambers’ internal rules of procedure.*

PALAVRAS-CHAVE: reforma parlamentar; transparência; grupos de interesse; função de controle; ciclo orçamentário; direito constitucional.

KEYWORDS: *parliamentary reform; transparency; interest groups; oversight function; budget cycle; constitutional law.*

SUMÁRIO: 1 Introdução. Parlamento e transparência: uma união precária, embora indissolúvel; 2 Propostas de reforma relativas ao órgão e aos seus membros; 3 Propostas de reforma relativas ao desempenho das funções parlamentares; 3.1 Em relação à função legislativa; 3.2 Em relação à função de controle; 3.3 Em relação à função orçamentária; Conclusões.

SUMMARY: *1 Introduction. Parliament and transparency: a precarious, yet indissoluble union; 2 Reform proposals regarding the institution and its members; 3 Reform proposals regarding the performance of parliamentary functions; 3.1 Regarding the legislative function; 3.2 Regarding the oversight function; 3.3 Regarding the budgetary function; Conclusions.*

1 INTRODUÇÃO. PARLAMENTO E TRANSPARÊNCIA: UMA UNIÃO PRECÁRIA, EMBORA INDISSOLÚVEL

A transparência é um traço inerente à instituição parlamentar. Não é por acaso que a publicidade de suas sessões, suas deliberações e seus acordos constitui uma exigência democrática que deriva, como assinala o Tribunal Constitucional, do seu caráter representativo, o qual torna possível o controle político dos eleitos pelos eleitores³. No entanto, para além dessas referências de princípio, o certo é que, na atualidade, a formação da vontade das Câmaras e muitas das atuações que nelas ocorrem encontram-se condicionadas pela lógica do Estado de partidos. Esta impõe diretrizes próprias, como a disciplina de voto, que se enquadram na obrigação de obediência ao grupo, anulando a individualidade dos deputados e senadores, e a conseqüente justificação pública dos seus atos⁴.

Para isso também contribuem as características próprias do modelo racionalizado de sistema parlamentar, que situa o Governo na posição de impulsionar iniciativas, por vezes por meio de atores interpostos, no desenvolvimento de um programa, seja próprio, seja consensuado com os seus aliados, que nem sempre obedece a um plano normativo preestabelecido, isto é, comunicado previamente a Câmaras às quais se solicita, frequentemente, a sua mera ratificação. Isso acarreta, de modo inevitável, a supressão de espaços para a deliberação.

Soma-se a isso a constatação de que algumas propostas escapam ao conhecimento do próprio Parlamento, ora na sua origem, ora na negociação que conduz à fixação do seu conteúdo, ao associarem-se a interesses alheios ao circuito democrático da representação política.

Tudo isso repercute negativamente, tanto na configuração do órgão quanto no desenvolvimento das funções que este desempenha, reduzindo-o a uma posição subalterna e desvalorizada. Assim, a inacessibilidade ao conhecimento público de alguns dos seus atos acarreta a perda de confiança na instituição. Por isso, a regeneração do Parlamento passa necessariamente

³ STC 136/1989, FJ 2º.

⁴ Francisco RUBIO LLORENTE, F. "El Parlamento y la representación política" en *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 221-240, en especial p. 230.

por uma projeção mais plena, nele, do princípio da transparência, que envolve uma melhoria da publicidade, do acesso à informação, da participação popular e da prestação de contas⁵. Requer-se, assim, essencialmente, embora não apenas, uma reforma dos regimentos das Câmaras, a fim de que estes acolham modificações em consonância com aquele princípio.

São propostas que, em qualquer caso, respondem à necessidade de reposicionar o Parlamento em uma posição central no sistema político, mitigando os seus déficits e projetando-o no cenário próprio de uma democracia avançada, que requer o estabelecimento de vínculos renovados com a cidadania. Nesse sentido, a sensibilização gerada pela *Ley nº 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, marcou, na Espanha, um antes e um depois a esse respeito. Não obstante, cabe às Câmaras “*en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley*”⁶, em virtude da autonomia que lhes é garantida pela Constituição (art. 72 da CE).

2 PROPOSTAS DE REFORMA RELATIVAS AO ÓRGÃO E AOS SEUS MEMBROS

A principal solicitação de reforma alude à necessidade de ordenar questões, ausentes ou insuficientemente tratadas nos regimentos, referidas a certos deveres, prerrogativas e obrigações dos parlamentares. O pedido deve-se ao fato de que as referidas normas vigentes, em sua redação atual, são consideradas claramente inadequadas para responder às demandas sociais em matéria de transparência. Porque garantir a exemplaridade do representante político e dos grupos aos quais se vincula exige outorgar a publicidade devida à sua situação e às atuações, prevenindo os conflitos de interesses; a percepção de benefícios econômicos, diretos ou indiretos; e a realização de atividades acessórias que gerem qualquer vantagem ou suspeita de corrupção. Mas o meio escolhido para regular esses extremos não foi a reforma dos regimentos parlamentares para esse fim, mas consistiu na adoção de um *Código de Conducta de las Cortes Generales*. Este restringe-se ao estabelecimento de padrões

⁵ Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana” en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 36, 2015, p. 171-216, en especial p. 193.

⁶ Disposición Adicional Octava de la Ley nº 19/2013, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

éticos referidos aos membros do Congresso e do Senado, os quais devem se comprometer a respeitar durante o seu mandato, a fim de não o perturbar com comportamentos incompatíveis com a dignidade do cargo; conservar a confiança dos cidadãos; e salvaguardar, assim, a legitimidade e integridade do órgão do qual fazem parte.

O atual *Código de Conducta de las Cortes Generales* emana do poder que ambas as Câmaras têm reconhecido para adotar todas as decisões e medidas que requeiram em relação ao “regime e governo interno...”⁷; a fim de “garantir a transparência da sua atividade... e o direito de acesso à informação pública...”⁸. Desse modo, recorrendo a um texto único, consegue-se que os princípios acordados sejam comuns aos membros de ambas as Câmaras. No entanto, tais preceitos carecem de coercibilidade, pelo que ficam à disposição dos seus destinatários. E assim continuará enquanto os seus conteúdos não forem incorporados aos regimentos e não se estabelecer uma relação de infrações e sanções proporcional à gravidade dos seus descumprimentos. Na medida em que isso ocorre, o *Código de Conducta* constitui a expressão de uma *soft law*, que manifesta a tomada de consciência sobre a relevância e a projeção que a transparência deve alcançar no estatuto do parlamentar. Mas que expressa uma regulação que é apenas precursora daquela que continua pendente de aprovação, a qual se deverá dotar da imprescindível concretização e força normativa.

Em todo caso, há que destacar a definição que, inspirada no direito comparado, avança sobre o que se considera constitutivo de um “conflito de interesses”. Assim, este será verificado “quando um membro das Cortes Gerais tiver um interesse pessoal, tanto direto e próprio quanto indireto ou através de outra pessoa singularizada, que possa influenciar de maneira inadequada o cumprimento dos seus deveres, de tal forma que possa colocar em dúvida a sua objetividade ou independência, ou que implique que, como parlamentar, não persiga a consecução do interesse geral”. Assim, quando um deputado ou senador considerar que concorre em si a referida situação, e não possa resolvê-la por si mesmo, insta-se a que o comunique à Presidência do órgão correspondente, antes do debate do ponto concernente no Plenário ou em

⁷ Art. 31.1.1 RCD y 36.1 g) RS.

⁸ Art. 36.1 g) RS.

Comissão. Em caso de indeterminação, a Mesa resolverá o que for procedente, podendo solicitar um parecer à Comissão do Estatuto do Deputado ou à Comissão de Incompatibilidades do Senado⁹. E será a *Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales* que resolverá as dúvidas de interpretação geradas pela aplicação do *Código de Conducta*; e quem elaborará um relatório anual sobre o seu grau de cumprimento, com recomendações, se for o caso, destinadas à melhoria da sua eficácia¹⁰. Não obstante, na atualidade, nem as consultas nem as suas respostas, mesmo que anonimizadas, são declaradas públicas, o que impede a construção de uma doutrina a esse respeito.

De forma preventiva, o *Código de Conducta* dispõe a criação de um *Registro de Intereses* em cada uma das Câmaras, dependente da Presidência respectiva, embora gerido pela Secretaria-Geral correspondente. Ao mencionado Registro serão incorporadas as *declarações de atividades e bens* dos deputados e senadores que estes apresentem livremente¹¹. Em concreto, pede-se aos membros das Cortes que informem, mediante uma *declaração de interesses econômicos*, as suas atividades desenvolvidas nos cinco anos anteriores à obtenção do mandato parlamentar, na medida em que estas possam condicionar a sua atividade política ou lhes tenham proporcionado receitas econômicas, indicando, nas atividades por conta de outrem, o nome do empregador e o setor ao qual dedicou a sua atividade.

Também deverão comunicar, para efeitos de determinação de um eventual conflito de interesses, as doações, os presentes e os benefícios não remunerados obtidos nos cinco anos anteriores de referência, incluindo-se aqui viagens, convites para atividades de lazer, esportivas e culturais relevantes¹².

⁹ Art. 3 del Código de Conducta.

¹⁰ Art. 8 del Código de Conducta.

¹¹ Esta previsión trae causa del art. 160 de la Ley Orgánica nº 5/1985, de 19 de junio, de *Régimen Electoral General*, conforme al cual los parlamentarios están obligados a declarar todas las actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad y cualesquiera otras que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como bienes patrimoniales, tanto al adquirir, como al perder su condición de parlamentarios, y también cuando modifiquen sus circunstancias. Esas declaraciones deben formularse conforme a los modelos aprobados por las Mesas de las Cámaras, inscribiéndose en el Registro de Intereses.

¹² Acerca de qué se consideran “regalos y obsequios”, en beneficio del parlamentario o de su entorno familiar, vid. el art. 5 del Código de Conducta. Y en relación con las garantías de integridad que han de acompañar a los “viajes y asistencia a misiones de observación electoral en el extranjero” de los parlamentarios, vid. el art. 7 del Código de Conducta.

Do mesmo modo, prestarão contas das fundações e associações com as quais tenham mantido vinculação nos cinco anos anteriores à obtenção do mandato; ou com as quais continuem mantendo relação; e com as quais haja contribuição econômica ou prestação de serviços não remunerados. Finalmente, em cláusula aberta, insta-se os parlamentares a informar sobre qualquer outro ponto ou questão que considerem relevante em relação a um possível conflito de interesses.

O referido Registro de Interesses das Câmaras é público, mas apenas no que se refere à declaração de *interesses econômicos dos parlamentares*. Portanto, as manifestações que estes realizem a esse respeito serão refletidas na página *web* respectiva, bem como no *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, uma vez qualificadas pela Mesa de cada Câmara¹³. Não obstante, na prática, a forma habitualmente fragmentária e, portanto, insuficiente de preencher as referidas declarações por parte dos deputados e senadores gera uma opacidade indesejável. Daí que se solicite a incorporação de exigências mais precisas e rigorosas, inspiradas seja na *Ley nº 3/2015*¹⁴, que alude às exigências aplicáveis aos titulares de cargos públicos da Administração Geral do Estado; seja nos regimentos, sem dúvida mais estritos, dos Parlamentos de algumas Comunidades Autónomas, como a Catalunha ou as Astúrias, que ordenam a apresentação da certidão de estar em dia com as obrigações tributárias perante a Fazenda Pública e com os pagamentos à Tesouraria da Seguridade Social; cópias da declaração do Imposto sobre o Patrimônio correspondentes aos exercícios de início e encerramento do mandato; e a declaração de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF) das referidas anualidades. Assim, enquanto a apresentação de tais comprovantes não adquirir a necessária obrigatoriedade, por meio de uma oportuna reforma regimental que lhes proporcione o respaldo normativo preciso, a sua comunicação voluntária traduzir-se-á apenas em “boas práticas”, favorecedoras, sem dúvida, da transparência, mas também fonte de diferenciações indesejáveis.

Complementarmente, o *Código de Conducta* pede aos parlamentares o envio, para a sua publicidade no *site* da Câmara, de uma referência aos seus

¹³ Art. 4 del Código de Conducta.

¹⁴ Ley nº 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

dados biográficos, pessoais, acadêmicos e profissionais, com os arquivos dos títulos e das creditações pertinentes que considerem relevantes. E, antecipando-se à aprovação do reiteradamente adiado *Proyecto de ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés*, o Código insta os parlamentares a que tornem pública a sua agenda institucional no correspondente Portal da Transparência, incluindo, em todo caso, referências às reuniões que mantenham com os *representantes das entidades que tenham a consideração de grupo de interesse*, isto é, com as pessoas físicas ou jurídicas, ou entidades sem personalidade jurídica, que se comuniquem, de forma direta ou indireta, com titulares de cargos públicos ou eletivos, ou com o pessoal sob o seu encargo, em favor de interesses privados, públicos, particulares ou coletivos, tentando modificar ou influenciar questões relacionadas com a elaboração ou a modificação de iniciativas legislativas.

A esse respeito, o *Código de Conducta* peca por um evidente relaxamento em suas exigências, já que, em vez de requerer uma informação genérica e indeterminada sobre essas reuniões, deveria exigir que os parlamentares fizessem constar a identidade dos assistentes e a apresentação de uma ata incluindo a data, o conteúdo ou a matéria tratada, e uma comunicação minuciosa sobre o teor e o alcance das solicitações realizadas no curso dessas entrevistas. Não obstante, o problema principal reside, como se apontou, no fato de que, carecendo o *Código de Conducta* de um caráter juridicamente vinculante, apenas um número exíguo de parlamentares se dispôs a prestar contas sobre as suas reuniões com grupos de interesse, o que constitui uma violação manifesta do compromisso de transparência assumido que diz respeito a todos. E é que, sendo os deputados e senadores os responsáveis pela veracidade, exatidão e atualidade da informação que fornecem¹⁵, e encontrando-se a *Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales* privada de meios de verificação e comprovação sobre o caráter completo dos dados fornecidos, impede-se que escândalos como os acontecidos nos últimos anos continuem causando um prejuízo evidente à imagem pública do Parlamento.

Portanto, apenas uma reforma decidida dos regimentos parlamentares proporcionará efetividade e coercibilidade a essas exigências; e, por

¹⁵ Art. 6 del Código de Conducta.

consequente, verossimilhança e consistência ao frágil regime de infrações e sanções que o Código estabelece, o qual, na atualidade, limita-se, em casos de conflito de interesses, a dispor a abertura de um procedimento contraditório, que será concluído com um parecer da Comissão do Estatuto do Deputado ou da Comissão de Incompatibilidades do Senado. Neste determinar-se-á se, efetivamente, houve violação do Código, propondo-se a sanção adequada, conforme o indicado no Regimento da Câmara; sanção que a Mesa correspondente adotará finalmente, após ordenar a sua publicação no *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.

Infelizmente, a falta de uma cultura de transparência e integridade, capaz de superar e neutralizar o uso, muitas vezes partidário e tendencioso, dos poderes do órgão diretivo das Câmaras, impede garantir a eficácia das medidas sancionadoras, até hoje não previstas em regulamentos parlamentares. Daí que se deva esperar a adequada concretização daquelas medidas nestes regimentos, a fim de garantir o cumprimento rigoroso das obrigações indicadas. Assim, de acordo com a *Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso*, atualmente em tramitação, sanções devem ser aplicadas a grupos de interesse e deputados infratores. Em relação aos primeiros, dependendo da gravidade, varia desde a advertência até a suspensão indefinida do registro no Registro de Grupos de Interesse. E, em relação aos deputados, as punições variam desde meros avisos até a destituição de cargos e a perda de complementos salariais¹⁶.

Por sua vez, os grupos parlamentares, autênticos protagonistas das atividades, por serem quem efetivamente exerce, hoje, a representação política dos cidadãos, devem considerar-se afetados, qualificadamente, por obrigações de transparência das quais, em boa medida, escapam nos regimentos. A referida demanda deve-se à relevância das suas funções e ao fato de se beneficiarem de um considerável financiamento público, materializado em subvenções provenientes do Congresso e do Senado. Por isso, deve-se exigir-lhes a publicação tanto do regulamento interno que dispõe sobre a sua organização e o seu funcionamento, estabelecendo o regime disciplinar

¹⁶ Acuerdo de admisión a trámite de la *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés y los incumplimientos e infracciones por parte de los diputados y grupos parlamentarios*, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Boletín Oficial de las Cortes. Congreso de los Diputados. XV Legislatura. 30 de mayo de 2025.

destinado aos seus membros, quanto à justificação detalhada ou discriminada dos seus gastos, e de todas as receitas adicionais que percebam. Além disso, deve-se garantir também o conhecimento público, para efeitos do seu adequado controle, do montante ao qual ascendem as transferências de fundos que estes frequentemente efetuam em benefício dos partidos políticos aos quais estão ligados, transferências que a lei autoriza, mas sem acrescentar qualquer condição a esse respeito¹⁷. Do mesmo modo, em prol de uma maior transparência, aos grupos parlamentares dever-se-ia exigir a relação do pessoal contratado sob o seu encargo, com a determinação de suas tarefas, suas responsabilidades e seus emolumentos, juntamente com a devida comprovação curricular de seus méritos e suas capacidades. E prescrever que o acesso a essa informação não dependa, como agora, das solicitações dos cidadãos que as Mesas das Câmaras tenham por bem transferir aos grupos, e que estes desejem voluntariamente responder; mas que deva ser objeto de livre e franca consulta pública nos *sites* parlamentares.

Por sua vez, e dada a natureza de complexo orgânico que as Câmaras apresentam, cabe fazer referência ao dever de transparência que afeta as respectivas *Mesas*. Por isso, estima-se desejável que, a fim de melhorar a sua realização, ordene-se a publicação obrigatória, acessível e estruturada, por meio do *site* correspondente, não apenas da ordem do dia e dos acordos que adotem, mas também, como novidade, das atas em que constam as deliberações dos seus membros, consideradas até agora secretas, no Portal da Transparência correspondente. Também se deveria conceder publicidade, por meio dessa mesma via, aos pareceres jurídicos encomendados pelo órgão para esses fins. A esse respeito, deve-se ter presente que o poder de qualificação da informação atribuído à Mesa de cada Câmara, em referência ao desenvolvimento das atividades parlamentares, é a origem da maioria dos recursos interpostos contra as suas resoluções, por meio das quais se restringe ou nega aos cidadãos o acesso a ela. É que apenas oferecendo um testemunho público de todos os seus atos, assumir-se-á, assim, uma cultura de transparência estendida a âmbitos até agora alheios a qualquer forma de controle democrático. E, em um mesmo sentido, entre outras propostas de reforma dignas de menção, cabe destacar aquela que insta a otimizar a publicação dos Diários de Sessões dos

¹⁷ Art. 2 e) de la Ley nº 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

órgãos das Câmaras, complementando, assim, a das atas taquigráficas. Por isso, aconselha-se proporcionar, em referência à “atividade parlamentar”, um acesso direto a partir dos respectivos *sites* das Câmaras ao *Boletín Oficial de las Cortes Generales* e aos Diários de Sessões, a fim de que os cidadãos tenham acesso rápido e direto a essas publicações oficiais.

3 PROPOSTAS DE REFORMA RELATIVAS AO DESEMPENHO DAS FUNÇÕES PARLAMENTARES

3.1 EM RELAÇÃO À FUNÇÃO LEGISLATIVA

Com a finalidade de promover uma completa visibilidade na tramitação e aprovação das leis, que permita aos cidadãos ter acesso à informação que a referida sucessão de atos acarreta, considera-se necessário estabelecer um *guia para a transparência no processo legislativo*, adequado aos padrões internacionais vigentes de governança aberta¹⁸. O propósito não é outro senão estender a publicidade e criar espaços de interlocução com a sociedade civil, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade democrática das leis. Semelhante abertura institucional precisa da adoção de mecanismos técnicos de acompanhamento interno do *iter legis*, coordenados pelos serviços das Câmaras. Assim, em primeiro lugar, implica a instauração da chamada *pegada legislativa*, na qual se deve recolher toda a informação referida à tramitação de cada projeto ou proposição de lei, para assim possibilitar o acesso a ela por parte dos cidadãos. Consiste na criação de uma *ficha pública* digital de cada iniciativa legislativa, na qual se dê cabimento, detalhadamente, a todo rastro documental que acompanhe a discussão da proposta normativa. De forma muito especial, devem ser incorporados todos os relatórios anexos de caráter preparatório, expressivos de sua planificação e avaliação *ex ante*, que os acompanhem.

A esse respeito, cabe recordar que, com caráter geral, continua pendente da esperada aprovação o, até à data, tantas vezes reclamado *Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad de las Actividades de los Grupos de Interés* (“lobbies”), uma norma essencial para garantir, em particular, embora não apenas, a transparência na etapa pré-legislativa. Por meio da referida regulação, aspira-

¹⁸ I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (2024-2027).

se a que as “atividades de influência”¹⁹ protagonizadas por estes sejam públicas, a fim de que a cidadania adquira pleno conhecimento do seu alcance no curso da preparação de um projeto normativo²⁰. Assim, entender-se-á que tais atividades serão as que tenham por objeto qualquer comunicação, direta ou indireta, realizada por um grupo de interesse, no âmbito da Administração Geral do Estado e do seu setor público institucional, com o pessoal a eles vinculado, com a finalidade de intervir na elaboração de propostas normativas, desde que se desenvolva a título pessoal ou em nome de uma entidade ou um grupo organizado, de caráter privado ou não governamental, em benefício dos seus próprios interesses ou de interesses de terceiros, e seja qual for o lugar em que se leve a cabo, ou o canal ou meio utilizado para exercê-la²¹.

Os referidos grupos, que deverão estar registrados e submetidos a um código de conduta específico, devem ver refletidas as suas atividades por parte do departamento competente em um *relatório de pegada normativa*, ao qual se fará referência na correspondente memória da análise de impacto normativo. No referido relatório deveria constar a identidade do pessoal público que tenha mantido contato com os referidos grupos, bem como o conjunto de contribuições e observações formuladas, seja em termos literais, seja, quando o seu volume não o permita, incorporando uma síntese fornecida, em cada caso, pelo grupo de interesse. Além disso, no relatório refletir-se-á detalhadamente a identidade do referido grupo, bem como a data e o objeto do contato. Tudo isso se substanciará na elaboração dos projetos normativos, sem prejuízo dos demais relatórios previstos nas normas que regulam a participação cidadã ou a audiência pública, incorporando-se ao processo do respectivo projeto. E será publicado no Portal da Transparência da Administração Geral do Estado, bem como no Registro de Grupos de Interesse²².

¹⁹ Tienen consideración de “grupo de interés” según dispone el art. 2.1 del referido Proyecto de ley: “Las personas físicas y jurídicas, y las agrupaciones sin personalidad jurídica, incluidas las plataformas, foros, redes u otras formas de actividad colectiva, tanto si actúan por cuenta propia como ajena, con independencia de la forma que adopten o de su estatuto jurídico, y que lleven a cabo actividades de influencia sobre el personal público”.

²⁰ Cf. Recommendation VI. GRECO Report. *Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*. Spain. 2025.

²¹ Art. 4.1 del Proyecto de ley.

²² Art. 11 del Proyecto de ley.

Complementarmente, cabe ao Regimento de cada Câmara estabelecer uma regulação detalhada das atividades dos grupos de interesse. Assim, em concreto, a *Proposição de Reforma do Regimento do Congresso*²³, atualmente em tramitação, aspira a cobrir uma lacuna normativa, certamente notável, no âmbito parlamentar. Não é por acaso que uma parte significativa do trabalho de influência exercido por estes grupos de interesse e seus representantes se desenvolve no seio das Cortes Gerais, afetando o funcionamento da atividade legislativa. Por isso, a sua interação com os membros e funcionários públicos das Câmaras deve ser transparente, submetendo-se ao princípio da publicidade, a fim de tornar possível o acesso à informação e facilitar a oportuna prestação de contas. Desse modo, melhorar-se-á, simultaneamente, a aplicação do princípio da integridade na vida pública, prevenindo e punindo condutas que, por serem expressivas de corrupção, afetam negativamente a qualidade da democracia, desgastando a confiança em suas instituições.

Assim, na referida reforma prevê-se que qualquer interlocução, presencial ou virtual, com membros ou funcionários públicos da Câmara ou dos grupos parlamentares, com a intenção de exercer a atividade de influência por parte dos grupos de interesse inscritos, por ocasião da tramitação de uma iniciativa legislativa, reflita-se no *relatório de pegada legislativa*, elaborado pelos serviços da Câmara, o qual, por sua vez, incorporará as modificações que tenham ocorrido ao longo do processo. Para tal efeito, os deputados e os grupos parlamentares comunicarão as propostas que tenham recebido dos grupos de interesse ou dos seus representantes, entregando os documentos relacionados que tenham sido utilizados para a elaboração das iniciativas legislativas. Além disso, quando estes registrarem uma proposta dessa natureza, deverão comunicar se ela teve a sua origem em um grupo de interesse.

Igualmente, a referida pegada legislativa deverá refletir todas as alterações e modificações, isto é, as emendas que a iniciativa experimentar ao longo do procedimento legislativo. E recolher os resultados das votações, expressando o sentido do voto emitido por cada parlamentar. O referido relatório será acessível, de forma pública, universal e gratuita, no *site* do

²³ Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés y los incumplimientos o infracciones por parte de los diputados y grupos parlamentarios.

Congresso dos Deputados. O fim não é outro senão permitir, assim, à cidadania o acompanhamento detalhado da evolução do projeto ou proposição de lei, desde a sua elaboração e apresentação inicial até o momento da sua aprovação definitiva.

A medida deve ser acompanhada, para assegurar a sua eficácia, de outras de caráter complementar. Em particular, deve-se facilitar a consulta da informação mencionada que, incorporada à intranet da Câmara, tenha sido tornada pública de forma progressiva. Quando isso ocorrer, os cidadãos poderão conhecer os documentos vinculados ao procedimento legislativo, garantindo-se, assim, a sua maior transparência. Com tal propósito, faz-se necessária, também, uma localização mais visível dos dossiês de documentação agregados, que contenham, destacadamente, os pareceres dos peritos ou os estudos técnicos solicitados que guardem relação com as iniciativas legislativas.

Do mesmo modo, a participação cidadã deve beneficiar-se da inestimável ajuda fornecida, contemporaneamente, pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, facilitando, mediante a sua digitalização, a recolha, autenticação, remessa, comprovação e contagem do elevado número de assinaturas exigido²⁴, a fim de facilitar o exercício da hoje, lamentavelmente desvalorizada, *iniciativa popular*. Não é em vão que esta se encontra, na atualidade, sujeita a um excesso tanto de entraves e requisitos formais quanto de injustificadas exclusões materiais que, no final das contas, obstaculizam ou impedem consideravelmente a sua admissão, conforme o preceituado em uma lei reguladora defasada²⁵ que urge revisar, aproximando-a do modelo europeu vigente²⁶.

Por outra parte, no que tange propriamente ao desenvolvimento do *iter legis*, ao qual a publicidade é, do mesmo modo, consubstancial, propõe-se uma notável melhoria desta em relação a todas as atuações parlamentares que se mostram, hoje, deficitárias; bem como potenciar a participação cidadã e

²⁴ En España se exigen 500.000 firmas, en relación con una población de casi 50.000.000; mientras que, en la Unión Europea, se precisan, sólo, 1.000.000, con respecto a una población de 450.000.000.

²⁵ Ley Orgánica nº 3/1984, de 26 de marzo, *reguladora de la iniciativa legislativa popular*. La norma de la Unión que cabe tomar como modelo se expresa en el Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, *sobre la iniciativa ciudadana europea*.

²⁶ Orestes SUÁREZ ANTÓN. “La reforma pendiente de la iniciativa legislativa popular” en *Revista de Derecho Político*, n. 115, 2022, p. 139-170, en especial p. 167.

intensificar os espaços destinados à deliberação. Nesse sentido, existe um amplo consenso sobre a necessidade de ampliar a *visibilidade das sessões das diferentes comissões*, que é onde se consubstancia o trabalho legislativo e se adotam, portanto, as decisões fundamentais que o afetam. Em particular, reclama-se a publicidade dos resultados nominais das votações efetuadas nelas, mesmo tendo muito presentes as singularidades regimentais que revestem o voto em comissão, a fim de que a cidadania conheça detalhadamente o sentido do voto emitido por cada membro da Câmara nessas sessões.

Por sua vez, a fim de ampliar a informação fornecida aos parlamentares, estendendo assim a deliberação, ao mesmo tempo que se consegue uma maior aproximação com a sociedade civil, os organismos internacionais aconselham a introdução obrigatória, e não meramente facultativa, de um *procedimento de audiências com especialistas nas comissões*²⁷ em relação a todas as propostas legislativas apresentadas. E considera-se não menos conveniente a publicação na *web* não apenas das *emendas ordinárias*, mas também das transacionais, desde que não tenham sido retiradas. Dessa forma, proporcionar-se-á um acesso completo à informação relacionada com as modificações das iniciativas legislativas em curso de tramitação.

Em não menor medida, constituem más práticas, contrárias ao princípio da transparência, o *abuso* que hoje se faz não apenas das *propostas de lei* e da apresentação de *emendas sem conexão substancial*, questões essas abordadas detidamente em outro lugar²⁸, mas *também em relação aos procedimentos legislativos de urgência e de leitura única*, sem uma justificativa convincente que os respalde. E assim acontece a ponto de estes terem perdido o seu caráter excepcional e limitado a conteúdos sobre os quais existe um elevado consenso ou apresentam pouca relevância.

Dessa forma, nos últimos anos, mediante o recurso a esses procedimentos, modificaram-se leis de grande relevância e, inclusive, chegou-se a efetuar nada menos que uma reforma constitucional. É que por meio do emprego frequente e injustificado daqueles se consegue que a tramitação das iniciativas legislativas

²⁷ Art. 44 RCD.

²⁸ José María PORRAS RAMÍREZ, “El abuso de la proposición de ley y de la presentación de enmiendas sin conexión material: dos manifestaciones de la distorsión de la función legislativa en tiempos de fragmentación parlamentaria” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 134, 2025, p. 41-67.

veja abreviada consideravelmente a sua duração no tempo. Mas à custa de escamotear a deliberação e a análise detida da proposta legislativa, atuações essas totalmente necessárias a fim de garantir a legitimidade, transparência e qualidade técnica que a lei deve alcançar. Desse modo, ao encurtarem-se significativamente os prazos e eliminar-se a fase de estudo e debate em Comissão, a mera aprovação do texto no Plenário diminui apreciavelmente as possibilidades de participação dos demais grupos das Câmaras, com claro prejuízo do direito de representação política (art. 23.2 da CE) e, por meio dele, do de participação dos cidadãos (art. 23.1 da CE). Impede-se, com isso, apesar da complexidade ou transcendência, que a norma a tramitar possa vir a revestir o exercício pleno do direito de emenda e o seu debate em profundidade. Vulnera-se assim, além disso, o “direito a um procedimento adequado”, que se integra no conteúdo essencial do *ius ad officium* dos parlamentares. E, como resultado, a lei tramitada expeditamente, que regula, por meio de tais vias, de forma fraudulenta, matérias relevantes, costuma padecer de apreciáveis defeitos técnicos, ao mesmo tempo que mostra um respaldo democrático consideravelmente desvalorizado.

Nesse sentido, a fim de corrigir essa má prática, deve-se postular, mais uma vez, que sejam as Mesas das Câmaras quem, atendendo a critérios mais restritivos e concretos, detalhados em regimentos reformados, limitem, sem incorrer em juízos de oportunidade política, a expansão irrazoável que alcançaram esses procedimentos especiais e extraordinários. Pois, embora mediante eles se consiga agilizar a tramitação legislativa, sem dúvida o propósito que anima os seus impulsores, faz-se à custa de diminuir as garantias que tornam possível a adequada formação da vontade democrática de Câmaras.

Finalmente, há que insistir, uma vez que isso também repercute lesivamente na transparência, na grave distorção da função legislativa gerada pela extraordinária *multiplicação de decretos-leis*. Esse fato, sem ser expressão de um acontecimento novo, a ponto de ter chegado a normalizar-se em tempos de fragmentação parlamentar, adquiriu proporções desmedidas ao chegar a superar o número de leis ordinárias que são objeto de aprovação. Além disso, como traço adicional, deve-se denunciar que um número apreciável de tais decretos-leis mostra um caráter *omnibus*, ao regular todo tipo de matérias em

um único texto, marcadamente heterogêneo²⁹. E assim acontece ao beneficiar-se o Governo de uma claudicante jurisprudência constitucional, reativa a corrigir o referido proceder³⁰.

A fim, ao menos, de mitigar a debilidade dos controles parlamentares, insta-se a que, mediante a oportuna modificação do art. 151.4 do RCD, subordine-se a valoração conjunta da atuação normativa iniciada com o decreto-lei ao que determinar a posterior e obrigatória, visto que já não meramente facultativa, lei de conversão. Desse modo, facilitar-se-ia que, no curso dessa tramitação necessária, pudessem ser apresentadas e votadas emendas parciais ao texto original, tornando, assim, efetiva a participação das minorias. Com isso, garantir-se-ia que a atuação legislativa promovida pelo Governo fosse mais aberta e legítima, outorgando-se a última palavra a quem detém a representação popular.

3.2 EM RELAÇÃO À FUNÇÃO DE CONTROLE

A melhoria da transparência em relação à função parlamentar de controle do Governo exige que se introduzam avanços no acesso à informação, favoreça-se a participação cidadã e intensifique-se a prestação de contas. Isso acarretará que os procedimentos e instrumentos dispostos para efetuar a verificação e valoração crítica da ação do Governo se reforcem e, ao mesmo tempo, fiquem exclusivamente nas mãos das minorias, suprimindo os condicionamentos e as interferências da maioria e os privilégios de que aquele continua desfrutando. Daí a necessidade de revisar ou aperfeiçoar certos mecanismos de fiscalização que, na atualidade, não satisfazem essa demanda, como uma reiterada prática tem posto de manifesto.

Assim, em primeiro lugar, conviria reforçar *o direito de acesso à informação dos parlamentares e dos grupos* em relação às informações que solicitam ao Governo. Certamente, sem informação não há controle, pelo que se deve facilitar aos deputados e senadores o conhecimento das matérias e dos assuntos nos quais a referida informação está restrita, habilitando, para esse fim, os procedimentos adequados. Paradoxalmente, os regimentos parlamentares, na atualidade, propiciam, pelo contrário, que seja o Governo, isto é, o sujeito que

²⁹ Manuel ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley*. Iustel, Madrid, 2016, p. 64.

³⁰ STC 16/2023, de 7 de marzo.

deve ser controlado, quem tome a iniciativa de comparecer ao Parlamento, oferecendo a informação que deseja com o propósito, antes, de transmiti-la à opinião pública, a fim de persuadi-la sobre a conveniência ou oportunidade das suas políticas. Desse modo, apresenta comunicações (arts. 196-197 do RCD e art. 182.1 do RS), expõe planos e programas (art. 198 do RCD), organiza sessões informativas (art. 202 do RCD) ou, inclusive, mostra relatórios sobre assuntos concretos perante as comissões das Câmaras (art. 203 do RCD). Com essa conduta, o Executivo seleciona a informação que deseja exibir e limita as possibilidades de atuação própria e originária, e não reativa e restrita, dos grupos parlamentares. Não é em vão que, mediante a proliferação dessas atuações governamentais, reduz-se o protagonismo de quem deveria ser o ator político principal da função de controle, que não são outros senão os membros da oposição. Com isso, busca-se compensar uma situação de desequilíbrio inicial entre as partes, consubstancial ao exercício do controle, que se torna, desse modo, uma realidade aparente, quando não fictícia.

Nesse sentido, com o propósito de melhorar o acesso à informação e, assim, contrastar, questionar ou reprovar, com fundamento de causa, as ações do Executivo, insta-se a outorgar caráter obrigatório às *solicitações de comparecimento dos membros do Governo* nas comissões respectivas; presenças que, além disso, devem adquirir caráter mensal ou, em todo caso, periódico. E contemplar a celebração de *debates temáticos*, por iniciativa dos grupos parlamentares da oposição, sobre assuntos de atualidade, dos quais possam resultar moções. Em consequência, de maneira muito destacada, deveria incorporar-se aos regimentos a ordenação do *Debate sobre o Estado da Nação*, hoje objeto de uma mera convenção ou uso parlamentar, muitas vezes desatendido, atribuindo-lhe, assim, um caráter preceptivo e uma frequência anual; ao mesmo tempo que se elimina, na referida regulação, qualquer tratamento de privilégio em favor do Governo.

A esse respeito, indo mais além, deve-se facilitar a criação de *comissões de inquérito*, para que as Câmaras possam envolver-se na indagação de assuntos de grande importância e interesse público, circunscritos a sucessos ocorridos durante a legislatura em curso. Para tal fim, deve-se evitar que a sua constituição fique, como agora, reservada à decisão ou ao critério favorável da maioria que apoia o Governo, o qual, previsivelmente, vai ser objeto de

controle³¹. Assim, uma solução plausível proviria da incorporação do modelo alemão, que foi adotado por alguns regimentos parlamentares autônomos³². De acordo com essa regulação, bastaria a solicitação fundamentada de uma fração minoritária, embora significativa, de membros da Câmara (1/4), para que se devesse admitir a criação de uma comissão não permanente dessa natureza.

Também, em prol de melhorar a comunicação pública e proporcionar, assim, uma maior repercussão mediática aos trabalhos das Cortes, é necessário *potenciar ou privilegiar a oralidade nas sessões semanais de controle* em relação às *perguntas*, as quais deveriam reservar-se unicamente aos parlamentares e grupos alheios ao Governo. E regular estas, juntamente com as interpelações que, no Plenário, se dirijam ao Presidente do Governo, cuja presença nas sessões semanais de controle haveria de ser obrigatória. Por sua vez, após constatar que a distribuição das *perguntas com resposta oral*, na ordem do dia de cada Plenário em que se consubstancia o seu debate, favorece apreciavelmente a maioria que apoia o Governo, diminuindo a eficácia potencial de tão ágil e imediato instrumento de controle, haveria que instaurar um sistema de partilha mais equilibrado e benéfico para a oposição, cujos grupos são, sem dúvida, os mais interessados na formulação daquelas, enquanto exercitantes lógicos da função de controle. Não é em vão que assim se aprecia, por muito que se tenha avançado ao permitir que se possam substituir as perguntas já previstas por outras referidas a acordos adotados pelo Conselho de Ministros ou a outros assuntos de especial atualidade.

Nesse sentido, a fim de reforçar a participação cidadã, deve-se reconhecer nos regimentos das Câmaras a possibilidade de os parlamentares formularem ao Governo *perguntas de iniciativa popular* para resposta oral, tal como os de algumas comunidades autônomas já contemplam³³.

Em relação às *interpelações*, é necessário deter e reverter o seu declínio, que impede que, na atualidade, sejam o instrumento de controle mais incisivo e complexo que se desejou que fossem. Assim, hoje, converteram-se

³¹ Ignacio TORRES MURO. “Artículo 76: las comisiones parlamentarias de investigación”, en María Emilia CASAS BAAMONDE, y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, (Dirs.), *Comentarios a la Constitución española en su XXX aniversario*. Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 1436-1441.

³² El art. 50 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León rebaja la exigencia a 1/5 de los miembros de la Cámara.

³³ Cf. a título de ejemplo, el art. 183 del *Reglamento del Parlamento de Canarias*.

em perguntas seguidas de um debate restrito ao parlamentar e ao ministro concernido, do qual ficam de fora os membros dos demais grupos por acordo da Junta de Porta-Vozes; sem dar ocasião à apresentação de qualquer moção, seguida de uma possível votação de sanção. Com semelhante abordagem desvaloriza-se o seu interesse e a sua relevância, já de si muito diminuída, ao reservar-se, além disso, a sua exposição para o final de uma prolongada sessão de controle na qual se reduz apreciavelmente a assistência, tanto dos parlamentares quanto dos meios de comunicação. Conviria, pois, devolver-lhe a sua significação original, a fim de reconvertê-la em instrumento mediante o qual inquirir sobre a orientação política seguida pelo Governo em relação a um assunto de transcendência geral, demanda que deve ser seguida de um debate aberto a toda a Câmara, com intervenção, portanto, de todos os grupos, e culminada com a eventual formulação de moções por meio das quais esta possa expressar a sua posição.

E, também, em benefício de uma mais rigorosa prestação de contas, conviria estabelecer a obrigação conforme a qual o Governo se compromete a fornecer explicações sobre os motivos que o levaram a *descumprir petições e resoluções parlamentares* aprovadas pela Câmara respectiva, tais como moções que exprimam petições ou reprovações, proposições não de lei, e solicitações de informação e comparecimento, entre outras³⁴.

Finalmente, em referência à *análise das nomeações dos membros dos órgãos de garantia*, advoga-se, em prol da transparência, pelo estabelecimento de uma fase de concurso público que permita a pré-seleção de candidatos por meio de um comitê de peritos sorteados. Estes deverão avaliar, conforme critérios objetivos preestabelecidos, a sua capacitação técnica, a sua trajetória independente, o seu prestígio profissional e a sua integridade pessoal³⁵. Os referidos candidatos, assim selecionados, comparecerão em audiência pública perante a comissão parlamentar de nomeações correspondente. Após isso,

³⁴ Vid. el art. 178.2 del Reglamento del Senado, que ha dado un paso adelante en ese sentido, al otorgar un plazo de seis meses al Gobierno para que informe acerca del cumplimiento dado a las resoluciones parlamentarias, por medio de una declaración que se publicará por la Cámara.

³⁵ El modelo de preselección propuesto es el que ofrece el Real Decreto nº 972/2020, de 10 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de selección para la propuesta de candidaturas por el Reino de España en la designación de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

proceder-se-á à designação parlamentar dos eleitos, o que requererá a votação de uma terna de candidatos para cada cargo a ocupar, propostos pelos grupos. Finalmente, requerer-se-á a obtenção de uma maioria qualificada no Plenário das Câmaras³⁶.

3.3 EM RELAÇÃO À FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As peculiaridades que revestem um procedimento caracterizado pela sua grande complexidade técnica e pelos privilégios que se reconhecem ou que se arroga o Governo³⁷ puseram de manifesto as severas restrições que afetam o Parlamento neste âmbito. Tais dificuldades viram-se agravadas pelos condicionamentos impostos, na esteira da reforma do art. 135 da CE pela Lei Orgânica nº 2/2012, de Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira, reflexo do *Pacto Orçamentário* (“*fiscal compact*”), vigente no âmbito da União Económica e Monetária. Expressa-se, assim, uma rigorosa *elaboração orçamentária em duas fases*, que alterou o ciclo orçamentário convencional, tornando mais taxativa, visto que sujeita a limitações muito relevantes, a tramitação parlamentar.

Cabe, portanto, lamentar a manutenção de um modelo ultrapassado que, longe de promover o controle parlamentar baseado em uma melhoria da informação e dos mecanismos de participação e prestação de contas, o dificulta, fechando-se à assunção de exemplos mais avançados, como o francês, no qual se substituem os capítulos orçamentários por programas; abandona-se a classificação económica; emprega-se o conceito de linhas de crédito; recorre-se à fixação de objetivos a atingir e à resposta àqueles já alcançados; e incrementa-se o montante dos programas, que se reduzem em número, facilitando, assim, a transparência e a fiabilidade do orçamento, ao mesmo tempo que se permite

³⁶ Ana María CARMONA CONTRERAS. “Control parlamentario y designación de los órganos constitucionales en España: teoría y práctica” en *Revista de las Cortes Generales*, n. 113, 2022, p. 245-273, en especial p. 269.

³⁷ Hasta el punto de llevarle a desatender reiteradamente el mandato, expresado en el art. 134.3 CE, que le obliga a presentar, ante el Congreso de los Diputados, los Presupuestos Generales del Estado, al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. Vid., así, el art. 37.1 de la Ley nº 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*. De este modo, menoscaba las competencias parlamentarias, por lo que se justifica plenamente el planteamiento de conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, promovidos por ambas Cámaras.

centrar o debate nos grandes objetivos de política econômica e nos meios mais oportunos para conquistá-los³⁸.

Mas, para além das limitações que afetam a estrutura do orçamento, o procedimento de tramitação e o direito de emenda, em detrimento da transparência, há que denunciar o caos que se observa na apresentação e aprovação das numerosas emendas, reiteradas, por vezes com igual conteúdo no Senado. Assim, muitas delas, por serem elaboradas manualmente, apresentam-se, em demasiadas ocasiões, viciadas de erros, ao não se contrastarem as despesas propostas com os créditos consignados, fato este que as condena, mesmo aprovadas, à “pena” de inexecução. Apenas a sua introdução mediante o recurso a um sistema informatizado que emule o proceder seguido pelo Governo evitará uma situação persistente de consequências, demasiadas vezes, irreparáveis.

Mas urge, acima de tudo, dotar os grupos parlamentares dos meios necessários para tornar possível a sua participação e garantir uma efetiva fiscalização do projeto de lei apresentado pelo Governo. A inadaptação dos regimentos parlamentares a essa demanda não contribui precisamente para isso, vindo a aumentar a divergência entre os meios com que se dota o Executivo para elaborar e executar o orçamento e os que se atribuem às Câmaras para controlá-lo de forma visível e eficaz. Com tudo, a criação, em 2010, do *Escritório Orçamentário das Cortes Gerais*³⁹ supôs um notável avanço, apesar da escassez de meios com que este conta. Não é em vão que permitiu aos parlamentares, sem depender do Governo, aceder a uma informação orçamentária que o Executivo apenas facilitava, até esse momento, à maioria que o apoiava⁴⁰. Desse modo, proporcionam-se a todos os grupos parlamentares instrumentos ou recursos para a sua identificação e gestão; ao mesmo tempo que se facilita o não menos necessário controle parlamentar da execução da lei de orçamentos. Isso supôs, sem dúvida, uma melhoria, embora insuficiente, da intensidade e eficácia da

³⁸ María Dolores MARTÍNEZ LLOP. “El control presupuestario en el Parlamento” en *III Jornadas de Derecho Parlamentario comparado: México y España*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012, p. 11-34.

³⁹ Ley nº 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

⁴⁰ Juan Manuel ANDRÉSJOVANI. “La gobernanza presupuestaria surgida de la crisis y sus implicaciones para el Parlamento”, en Elviro ARANDA ÁLVAREZ, (Dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 161-204, en especial p. 201.

prestação de contas exigida nas Cortes ao Governo, o que redundará, no final, em uma melhoria da qualidade democrática.

CONCLUSÕES

Neste trabalho dá-se conta de diversas propostas que respondem à necessidade de reposicionar o Parlamento em uma posição central no sistema político, mitigando déficits de transparência e, assim, projetando-o ao cenário próprio de uma democracia avançada, que requer o estabelecimento de vínculos renovados com a cidadania.

A principal solicitação de reforma alude à necessidade de ordenar questões, ausentes ou insuficientemente tratadas nos regimentos, referidas a certos deveres, prerrogativas e obrigações dos parlamentares. O pedido deve-se ao fato de que as referidas normas vigentes, em sua redação atual, são consideradas claramente inadequadas para responder às demandas sociais em matéria de transparência.

Em relação ao exercício da função legislativa, deve-se promover uma completa visibilidade na tramitação e aprovação das leis, que permita aos cidadãos aceder à informação que a referida sucessão de atos acarreta.

Por sua vez, a melhoria da transparência em relação à função parlamentar de controle do Governo exige que os procedimentos e instrumentos dispostos para efetuar a verificação e valoração crítica da ação do Governo se reforcem e, ao mesmo tempo, fiquem exclusivamente nas mãos das minorias, suprimindo as interferências da maioria e os privilégios de que aquele continua desfrutando.

Finalmente, demanda-se uma nova regulação da tramitação e do debate orçamentário. Assim, as peculiaridades que revestem um procedimento caracterizado pela sua grande complexidade técnica e pelos privilégios que se reconhecem ou que se arroga o Governo puseram de manifesto as severas restrições que afetam o Parlamento neste âmbito. A inadequação dos regimentos parlamentares a essa demanda não contribui precisamente para isso, vindo a aumentar a divergência entre os meios com que se dota o Executivo para elaborar e executar o orçamento e os que se atribuem às Câmaras para controlá-lo de forma visível e eficiente.

Submissão em: 22.06.2026

Aceito em: 27.06.2026