

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

A FIABILIDADE DO RELATO DAS  
CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2005  
A 2011)

---

Ellene Mendes de Carvalho Taleigo

**Versão Definitiva**

Lisboa, Novembro de 2017



INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

A FIABILIDADE DO RELATO DAS  
CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2005  
A 2011)

Ellene Mendes de Carvalho Taleigo

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade, realizada sob a orientação científica da professora Doutora Paula Gomes dos Santos, Professora da área de Contabilidade e Auditoria, e da Dra. Vera Pinto, Professora da área de Contabilidade e Auditoria.

Constituição do Júri:

Presidente – Prof. Doutor Orlando da Costa Gomes

Arguente – Prof. Doutor Fábio Albuquerque

Vogal – Prof.<sup>a</sup> Doutora Paula Gomes dos Santos

Lisboa, Novembro de 2017

Declaro ser autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para a obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação

.

## AGRADECIMENTOS

Desejo agradecer a Deus, à minha família, em especial à minha mãe Solimar e ao meu marido Sandro que foram sempre o meu grande apoio e contribuíram para o ingresso neste mestrado. Foram eles que sempre me deram suporte para ultrapassar os vários obstáculos que foram surgindo ao longo da minha vida acadêmica.

Agradeço também à minha amiga Dr<sup>a</sup> Lurdes Soares e a todos os meus colegas e professores de curso e da vida que me ajudaram durante este percurso acadêmico.

Não quero deixar de formular igualmente um agradecimento ao Tribunal Constitucional, na pessoa do Dr. João Correia por todo o apoio e disponibilidade durante a pesquisa para esta dissertação.

Um agradecimento para as minhas Professoras Orientadoras Doutora Paula Gomes dos Santos e Professora Dra. Vera Pinto pela orientação, motivação e disponibilidade que me facultaram.

## RESUMO

A Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, estabelece o regime aplicável às contas das campanhas eleitorais. O Tribunal Constitucional e a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos são as entidades a quem compete fiscalizar o cumprimento daquela Lei.

O presente estudo pretende responder à seguinte pergunta de investigação: o regime aplicável aos recursos financeiros das campanhas eleitorais em Portugal garante a fiabilidade das respetivas contas? No âmbito deste trabalho foram analisadas as prestações de contas das campanhas eleitorais para a Assembleia da República (AR) nos anos de 2005, 2009 e 2011.

Apesar de se verificar uma evolução positiva no período estudado, a principal conclusão a retirar é a falta de fiabilidade daquelas contas, verificando-se a existência de infrações recorrentes e comuns aos vários partidos, sendo de salientar os reduzidos valores das coimas aplicadas face aos valores das infrações. Note-se que as contas são consideradas prestadas sem que sejam retificadas e que as receitas/despesas com infrações se mantêm nas contas (contribuindo, inclusive, para o valor da subvenção pública recebida). Pode, assim, concluir-se que o benefício que os partidos podem retirar das infrações será maior que o custo suportado com as coimas, o que poderá limitar o alcance daquela Lei.

Palavras-chave: Partidos políticos, Campanhas eleitorais, Fiscalização, Fiabilidade.

## ABSTRACT

Law n.º 19/2003, of June 20, establishes the regime applicable to the accounts of the electoral campaigns. The Constitutional Court and the Entity of Accounts and Political Financing are the entities that are responsible for supervising compliance with that Law.

The present study intends to answer the following research question: does the regime applicable to the financial resources of the electoral campaigns in Portugal guarantee the faithful representation of the respective accounts? In the scope of this work, the accounts of the electoral campaigns for the Assembly of the Republic (AR) were analyzed in the years 2005, 2009 and 2011.

Despite a positive evolution in the period under study, the main conclusion to be drawn is the lack of reliability of these accounts, with the existence of recurrent infractions common to the various parties, with reference to the reduced values of the fines imposed against the values of infringements. It should be noted that the accounts are considered to be provided without being rectified and that the revenue / expenses for infringements are kept in the accounts (also contributing to the value of the public subsidy received). It can thus be concluded that the benefit that the parties may derive from the infractions will be greater than the cost of the fines, which may limit the scope of that Law.

**Key-words:** Political parties, Election campaigns, Oversight, Faithful Representation.

# Índice

<b>Índice de Quadros .....</b>	<b>x</b>
<b>Índice de Gráficos .....</b>	<b>xi</b>
<b>Lista de Siglas .....</b>	<b>xii</b>
<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
1.1. <i>Enquadramento .....</i>	<i>1</i>
1.2. <i>Objeto .....</i>	<i>2</i>
1.3. <i>Objetivo.....</i>	<i>2</i>
1.4. <i>Metodologia .....</i>	<i>2</i>
1.5. <i>Estrutura.....</i>	<i>3</i>
<b>2. O Regime Jurídico Aplicável às Contas das Campanhas Eleitorais para a Assembleia da República .....</b>	<b>4</b>
2.1 <i>O Regime Jurídico dos Partidos Políticos .....</i>	<i>4</i>
2.2 <i>O Regime Aplicável aos Recursos Financeiros das Campanhas Eleitorais até 2005 .....</i>	<i>6</i>
2.3 <i>O Regime Aplicável aos Recursos Financeiros das Campanhas Eleitorais a partir de 2005 .....</i>	<i>10</i>
2.3.1 <i>A Lei n.º 19/2003, de 20 de junho .....</i>	<i>10</i>
2.3.2 <i>Regras a Observar nas Contas das Campanhas para a AR .....</i>	<i>11</i>
2.3.3 <i>Receitas da Campanha .....</i>	<i>13</i>
2.3.3.1 <i>Subvenção Estatal .....</i>	<i>13</i>
2.3.3.2 <i>Contribuição do Partido .....</i>	<i>15</i>
2.3.3.3 <i>Donativos e Angariações de Fundos.....</i>	<i>15</i>
2.3.4 <i>Despesas da Campanha.....</i>	<i>16</i>
2.3.5 <i>Responsáveis pelas Contas das Campanhas .....</i>	<i>17</i>
2.3.6 <i>Apreciação e Fiscalização das Contas da Campanha .....</i>	<i>18</i>
2.3.6.1 <i>Tribunal Constitucional .....</i>	<i>18</i>
2.3.6.2 <i>Entidade das Contas e Financiamentos Políticos .....</i>	<i>20</i>
2.3.6.3 <i>Ministério Público.....</i>	<i>23</i>
2.3.7 <i>Condutas e Sanções .....</i>	<i>24</i>
2.3.8 <i>Alterações à Lei n.º19/2003.....</i>	<i>29</i>
<b>3. Estudo Empírico .....</b>	<b>30</b>
3.1 <i>Questões de Investigação e Metodologia .....</i>	<i>30</i>
3.2 <i>Análise das Contas das Campanhas Eleitorais .....</i>	<i>31</i>
3.2.1 <i>As Contas de 2005.....</i>	<i>31</i>
3.2.1.1 <i>Fontes de receita .....</i>	<i>31</i>

3.2.1.2	<i>Situações Detetadas</i> .....	32
3.2.2	<i>As Contas de 2009</i> .....	38
3.2.2.1	<i>Fontes de receita</i> .....	38
3.2.2.2	<i>Situações Detetadas</i> .....	39
3.2.3	<i>As Contas de 2011</i> .....	44
3.2.3.1	<i>Fontes de receita</i> .....	45
3.2.3.2	<i>Situações Detetadas</i> .....	47
3.2.4	<i>Evolução no período de 2005 a 2011</i> .....	54
<b>4.</b>	<b>Conclusões, limitações e propostas para estudos futuros</b> .....	<b>61</b>
4.1	<i>Conclusões</i> .....	61
4.2	<i>Limitações do estudo</i> .....	66
4.3	<i>Propostas para estudos futuros</i> .....	66
<b>5.</b>	<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>67</b>

## Índice de Quadros

Quadro 2.1 Principais regras a observar nas Contas das Campanhas Eleitorais .....	12
Quadro 2.2 Lista dos Documentos (anexos) das Prestações de Contas .....	13
Quadro 2.3 Regras para Donativos e Angariações de Fundos .....	16
Quadro 2.4 Condutas passíveis de sancionamento com coima .....	24
Quadro 2.5 Ilegalidades sem Sanção Específica .....	25
Quadro 2.6 Más condutas recorrentes e comuns aos vários Partidos.....	28
Quadro 2.7 Más condutas recorrentes e comuns aos vários Partidos (continuação).....	29
Quadro 3.1 Peso da Subvenção em 2005 .....	31
Quadro 3.2 Despesas e Receitas com Infrações em 2005 .....	32
Quadro 3.3 Valores com Infrações em 2005 .....	35
Quadro 3.4 Decisões do TC em 2005 .....	36
Quadro 3.5 Valores com Infrações e Coimas Aplicadas em 2005 .....	37
Quadro 3.6 Peso da Subvenção em 2009 .....	38
Quadro 3.7 Despesas e Receitas com Infrações em 2009 .....	39
Quadro 3.8 Valores com Infrações em 2009 .....	41
Quadro 3.9 Decisões do TC em 2009 .....	43
Quadro 3.10 Valores com infrações e coimas aplicadas em 2009 .....	44
Quadro 3.11 Peso da Subvenção em 2011 .....	45
Quadro 3.12 Despesas e Receitas com Infrações em 2011 .....	47
Quadro 3.13 Valores com Infrações em 2011 .....	51
Quadro 3.14 Decisões do TC em 2011 .....	52
Quadro 3.15 Valores com Infrações e Coimas Aplicadas em 2011 .....	53
Quadro 3.16 Valores com Infrações entre 2005- 2011 .....	56
Quadro 3.17 Infrações entre 2005-2011.....	56
Quadro 3.18 Condenações entre 2005-2011 .....	57
Quadro 3.19 Penalização das Contas .....	60

## Índice de Gráficos

Gráfico 3.1 Peso das Subvenções nas Receitas das Campanhas .....	55
--	----

## **Lista de Siglas**

- AR – Assembleia da República
- BE – Bloco de Esquerda
- CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular
- CDU – Coligação Democrática Unitária
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CNE – Comissão Nacional de Eleições
- DL – Decreto-Lei
- ECFP – Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
- ESNL – Entidade do Sector Não Lucrativo
- IAS – Indexante dos Apoios Sociais
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- LEAR – Lei Eleitoral da Assembleia da República
- LEOAL – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais
- LPP – Lei dos Partidos Políticos
- LO – Lei Orgânica
- MEP – Movimento Esperança Portugal
- MP – Ministério Público
- NCRF - Normalização Contabilística e de Relato Financeiro
- OE – Orçamento do Estado
- POC – Plano Oficial de Contabilidade
- PSD – Partido Social Democrata
- PS – Partido Socialista
- PCP – Partido Comunista Português
- PM – Primeiro-ministro

PR – Presidente da República

RGCO – Regime Geral de Contraordenação

RCP – Regime Contabilístico dos Partidos Políticos

SMMN – Salário Mínimo Mensal Nacional

TC – Tribunal Constitucional

UE – União Europeia

# **1. Introdução**

## **1.1. Enquadramento**

Portugal é um país da União Europeia (UE) cujo sistema político é o semipresidencialismo. O chefe de Estado é o Presidente da República (PR) e o chefe do governo é o primeiro-ministro (PM). O sistema político é também formado pela Assembleia da República (AR) composta pelo máximo de 230 deputados eleitos. Os cargos citados acima são eleitos através do voto direto por parte dos cidadãos que os escolhem para seus representantes.

O período que antecede as eleições é o período em que os representantes dos partidos, através das campanhas eleitorais, apresentam o seu programa eleitoral e debatem as suas ideias.

O financiamento dos partidos políticos para a concretização das campanhas eleitorais, direito previsto na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, é concretizado através do Orçamento de Estado que direciona o valor correspondente para cada partido.

Para além deste valor, os partidos recebem ainda receitas nas contas anuais obtendo, assim, duas fontes de receita.

As contas das campanhas eleitorais devem ser transparentes, sobretudo, por receberem dinheiro público. Sem dúvida que o destino do dinheiro público suscita a curiosidade do cidadão, que é também, habitualmente, o contribuinte.

A veracidade da informação financeira é, e sempre foi, uma das preocupações e objetivos da contabilidade, seja na área pública ou privada. No que se refere ao setor público, esta preocupação aumenta no sentido em que a sua esfera de «clientes» e/ou «utilizadores» aumenta e passa a englobar todos os cidadãos do país.

Devido à sua importância, interessa conhecer o regime aplicável aos recursos financeiros das campanhas eleitorais, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho – Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais - e se os partidos políticos cumprem as regras impostas por este diploma nas prestações de contas das campanhas eleitorais. É importante analisar todas as fases do processo de construção, execução, fiscalização e apreciação das contas. Importa identificar o que o regime jurídico exige, permite e proíbe nas contas das campanhas eleitorais e como as entidades fiscalizadoras interpretam e aplicam este diploma.

Todos os partidos, coligações e candidatos que concorrem às eleições (sejam legislativas, presidenciais ou autárquicas) são obrigados a prestar contas ao Tribunal Constitucional (TC), conforme a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

Considera-se que o presente trabalho contribuirá para o conhecimento da realidade das contas das campanhas eleitorais.

## **1.2. Objeto**

Definiu-se como objeto deste estudo as prestações de contas das campanhas para a Assembleia da República (AR) dos anos em que foi aplicada a Lei n.º 19/2003 e, relativamente às quais, já foram concluídos os processos de apreciação pelo TC, ou seja, 2005, 2009 e 2011. Estas contas detêm as informações disponíveis através dos documentos publicados, separados por anos e fases, no sítio oficial do TC. Para além destas publicações, há também a documentação completa das prestações no TC, onde consta, para além do que foi publicado, documentos que não foram divulgados, somente arquivados.

## **1.3. Objetivo**

A presente dissertação propõe-se responder à seguinte questão de investigação:

- ❖ O regime aplicável aos recursos financeiros das campanhas eleitorais em Portugal garante a fiabilidade das respetivas contas?

Para responder à questão proposta, formularam-se as seguintes questões secundárias:

- ❖ Têm sido detetadas infrações relevantes nas contas das campanhas para a AR no período de 2005 a 2011?
- ❖ Têm sido aplicadas sanções relevantes que motivem o cumprimento dos deveres impostos na Lei?

## **1.4. Metodologia**

Após o estudo teórico baseado fundamentalmente na legislação, serão analisados os elementos que formam as prestações das campanhas para a Assembleia da República nos anos de 2005, 2009 e 2011 fornecidos pelo Tribunal Constitucional.

A documentação estudada inclui as contas dos relatórios da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), respostas dos partidos, parecer da ECFP e, por fim, a decisão do TC nos respetivos acórdãos.

O estudo da transparência das contas será feito com base na análise dos relatórios da ECFP (auditoria) e nas sanções aplicadas pelo TC, conforme consta nos acórdãos. A documentação completa das contas das campanhas eleitorais é bastante extensa e o TC apenas publica um resumo restrito com o que considera ser a informação principal.

Os documentos que fazem parte das contas da campanha e que o TC não publica no sítio oficial na internet são arquivados. Para ter acesso aos documentos não publicados foram efectuadas pesquisas no TC, *in loco*, visto que estes documentos não podem sair da entidade e somente com autorização do TC podem ser fotocopiados para divulgação. Exemplos deste tipo de documentos são as respostas dos partidos ao relatório da ECFP, os mapas completos com a discriminação das receitas e despesas e documentos de suporte como faturas e recibos.

De realçar que os funcionários, estiveram sempre disponíveis para esclarecimentos.

### **1.5. Estrutura**

O trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a parte teórica em que consta o regime contabilístico aplicável às contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e como estas contas são regidas pela Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (Lei n.º 19/2003). Abordam-se os principais elementos que constituem as prestações de contas das campanhas desde as rubricas aos documentos, dos responsáveis às entidades fiscalizadoras, dos direitos aos deveres dos sujeitos deste processo. Faz-se também uma exposição das fases do processo de prestação de contas das campanhas eleitorais.

Após a parte teórica, segue-se o estudo empírico com uma análise das contas das campanhas de 2005, 2009 e 2011, por ano. Estas análises comparativas têm por finalidade estudar a transparência das referidas contas.

São feitas também análises das sanções aplicadas e dos valores com infrações para verificar a sua evolução ao longo do período do estudo.

Ressalta-se o uso de alguns termos para simplificar a estrutura textual. As palavras mais usadas aparecem sintetizadas: partidos políticos e coligações são tratados apenas por «partidos», as campanhas eleitorais para a AR podem ser citadas apenas como «campanhas»; subvenção pública ou estatal pode ser referida apenas como subvenção.

## **2. O Regime Jurídico Aplicável às Contas das Campanhas Eleitorais para a Assembleia da República**

Este capítulo pretende abordar os conceitos, elementos e processos que constituem as prestações de contas das campanhas eleitorais.

### **2.1 O Regime Jurídico dos Partidos Políticos**

Como é natural, numa república democrática, as regras do país são impostas através de leis. A base legal deste estudo inicia-se com a Constituição da República Portuguesa (CRP). A CRP completou quarenta e um anos no dia 02 de abril de 2017 e sofreu sete revisões de 1982 a 2005.

Relativamente aos partidos políticos, o n.º 5 artigo 51º da CRP, refere que estes se devem reger pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.

Sobre a «Competência política e legislativa», o art. 161º da Constituição da República Portuguesa destaca as seguintes competências da Assembleia da República:

- a) Aprovar alterações à Constituição, nos termos dos artigos 284.º a 289.º;
- b) Aprovar os estatutos político-administrativos e as leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
- c) Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo.

Baseado no art. 161º c), a AR aprovou a Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, Lei dos Partidos Políticos (LPP). A LPP sofreu alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio. Destacam-se alguns artigos deste diploma:

- ❖ O art 1º da LPP vai ao encontro dos artigos 46º, 48º e 51º da CRP quando declara os direitos para a livre formação para os partidos.

- ❖ O art. 3º da LPP define os partidos como tendo personalidade jurídica com duração ilimitada.
- ❖ O art. 6º da LPP é exclusivo para o princípio da transparência, no qual se salienta o n.º 4 «[a] proveniência e a utilização dos fundos dos partidos são publicitadas nos termos estabelecidos na lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais».
- ❖ O artigo 37º da LPP afirma que o regime financeiro é regido por lei própria, uma indicação da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais (Lei n.º 19/2003, de 20 de junho).
- ❖ O artigo 18º declara que os partidos podem ser extintos judicialmente, nomeadamente pela «não apresentação de contas em três anos consecutivos» (n.º 1d). De acordo com o Código Civil, art. 157º e Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto – Lei dos Partidos Políticos, os partidos são pessoas coletivas públicas de tipo associativo que prosseguem, a título principal, uma atividade sem fins lucrativos.

Por terem a finalidade de natureza política e não económica, os partidos são classificados como Entidades do Setor Não Lucrativo (ESNL). Este setor teve o regime de normalização contabilística e de relato financeiro (NCRF-ESNL) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 36 – A /2011, de 09 de março. Este DL ressalta a importância do reforço da transparência nas atividades que aplicam os recursos financeiros dessas entidades.

Desde logo, a razão da disseminação que estas entidades têm vindo a conhecer e do importante papel e peso que desempenham na economia, que justifica que se reforcem as exigências de transparência relativamente às atividades que realizam e aos recursos que utilizam, nomeadamente através da obrigação de prestarem informação fidedigna sobre a gestão dos recursos que lhes são confiados, bem como sobre os resultados alcançados no desenvolvimento das suas actividades.

Seguidamente, porque as entidades que integram o setor não lucrativo respondem a finalidades de interesse geral que transcendem a actividade produtiva e a venda de produtos ou prestação de serviços.

Baseada na finalidade política dos partidos pode ler-se no sítio oficial do Governo de Portugal:

[a] Constituição consagra a liberdade de associação, permitindo, assim a formação de partidos políticos. O partido é uma organização permanente, em que os cidadãos

participam voluntariamente, e que pretende exercer o poder nos vários níveis do Estado. Os partidos podem coligar-se entre si para disputar eleições.

A Assembleia da República é o Parlamento de Portugal e é formada por deputados eleitos na última eleição legislativa e que compõem uma única câmara.

Para além de representar todos os portugueses, «compete à Assembleia da República assegurar a aprovação das leis fundamentais da República e a vigilância pelo cumprimento da Constituição, das leis e dos atos do Governo e da Administração». A AR é regida pela Constituição da República Portuguesa, por Regimento próprio e pelo Estatuto dos Deputados<sup>1</sup>.

Existem 21 partidos políticos em Portugal inscritos, legalizados e regularizados pelo TC, sendo o PCP o mais antigo, com a data de constituição de 26 de Dezembro de 1974. A AR, em 2011, possuía representantes de cinco partidos, num total de 230 deputados, limite máximo na AR.

Mateus e Ramalho (2013: 8) afirmam que

[o] problema que se levanta é o da cartelização das forças políticas, especialmente dos partidos que têm acesso constante ao poder e que partilham entre si os recursos do Estado; ou seja, os partidos do centro-esquerda e centro-direita, PS e PSD, mais concretamente.

## **2.2 O Regime Aplicável aos Recursos Financeiros das Campanhas Eleitorais até 2005**

A campanha eleitoral é «o período de tempo legalmente fixado, destinado à realização, com especial proteção, de certas ações específicas de propaganda eleitoral, com vista à promoção das candidaturas e captação dos votos do eleitorado» (Miguéis, Luís, Almeida, Lucas, Rodrigues e Almeida (2015: 163).

As campanhas eleitorais legislativas são disputadas entre os partidos políticos que apresentam a sua lista de candidatos para a AR.

A divulgação da informação contabilística no contexto organizacional permite um maior controlo sobre o comportamento dos dirigentes da organização.

---

<sup>1</sup> <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/default.aspx>. Acedido a 19-08-2016

Os utilizadores da informação contabilística são, geralmente, os cidadãos, entidades de fiscalização e órgãos reguladores, gestores, credores e investidores, e analistas financeiros, entre outros. Para tal, os relatórios devem fornecer informações que ajudem os utilizadores na avaliação da prestação de responsabilidades e tomada de decisões económicas, sociais e políticas. Indiscutivelmente, a prestação de responsabilidade é mais relevante no setor público do que no setor empresarial (Nogueira, Tomé, Cordeiro e Dias, 2014: 4-5)

Durante o Governo Provisório, em 1974, foi aprovado e publicado o Decreto-Lei n.º 595/74, de 07 de novembro, que regulava sobre os partidos e todos os aspectos do processo eleitoral. Segundo Bendoyro (2015: 4) este DL «reconhece aos partidos políticos a necessidade de recursos financeiros, para que estes possam custear as suas atividades partidárias». Conforme o supracitado DL, os partidos estavam obrigados a discriminar as receitas e despesas em relatórios anuais que depois eram publicados no Diário do Governo com o parecer do órgão estatutário que fazia a sua revisão. Ressalta-se que já naquela época os partidos gozavam de cinco benefícios fiscais (imposto de selo; imposto de sucessões e doações; Sisa pela aquisição predial para sede; contribuição predial; preparos e custas judiciais), conforme artigo 9º deste DL.

Ainda de acordo com o DL n.º 595/74 verifica-se que este diploma impedia

os organismos públicos autónomos do Estado, associações de direito público, institutos e empresas públicas, autarquias locais e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa de financiar ou subsidiar os partidos políticos (Meirim, 1994, apud Bendoyro, 2015).<sup>2</sup>

No Decreto-Lei n.º 621-C/74 de 15 de novembro, foram definidos importantes aspectos para as prestações de contas, destacando-se os «mandatário das listas» (Artigo 26º). Estes eram designados pelos candidatos de cada lista «para os representar nas operações referentes ao julgamento da elegibilidade e nas operações subsequentes». Destacam-se alguns artigos que determinavam importantes elementos sobre as contas das campanhas eleitorais:

Art.78º - Contabilização das receitas e despesas – dever de discriminar precisamente as receitas e despesas, sendo que estas últimas eram totalmente suportadas pelos partidos.

---

<sup>2</sup> Meirim, José Manuel. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais: introdução e notas à Lei n.º 72/93 de Novembro. Lisboa Aequitas Ed. Noticias, 1994.

Art- 80° - limite das despesas não podiam ultrapassar os 80.000\$.

Art. 81° - Os partidos tinham até trinta dias para prestar contas diante da Comissão Nacional de Eleições (CNE), que era o órgão responsável pela fiscalização.

Art.136° - Quanto aos ilícitos eleitorais, penais, era determinada a aplicação de coimas para o recebimento de receitas ilícitas.

Art.137° - Não contabilização das despesas ou despesas ilícitas.

Art. 138° – A não prestação de contas podia resultar em prisão dos dirigentes dos partidos.

Constata-se assim que, na época, mesmo sendo proibido ter financiamentos do Estado, os partidos eram obrigados a prestar contas.

Em 1979, é criada a Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR) – Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que estabelecia, nos seguintes artigos, as regras aplicáveis às contas das campanhas:

Artigo 75° - Contabilização de receitas e despesas:

1 - Os partidos políticos devem contabilizar discriminadamente todas as receitas e despesas efetuadas com a apresentação das candidaturas e com a campanha eleitoral, com a indicação precisa da origem daquelas e do destino destas.

2. - Todas as despesas de candidatura e campanha eleitoral são suportadas pelos respetivos partidos.

Artigo 76° - Contribuições de valor pecuniário: Os partidos, candidatos e mandatários das listas não podem aceitar quaisquer contribuições de valor pecuniário destinadas à campanha eleitoral provenientes de empresas nacionais ou de pessoas singulares ou coletivas não nacionais.

Artigo 77° - Limite de despesas: Cada partido ou coligação não pode gastar com as respetivas candidaturas e campanha eleitoral mais do que a importância global correspondente a quinze vezes o salário mínimo nacional mensal por cada candidato da respetiva lista.

Artigo 78° - Fiscalização das contas: Os partidos tinham sessenta dias a partir do resultado oficial das eleições para prestar contas à CNE conforme as regras estipuladas pelos artigos 75° a 77°.

A CNE tinha sessenta dias para apreciar.

As subvenções aos partidos políticos e aos grupos parlamentares são consolidadas pelo artigo 63.º da Lei n.º 77 de 1988 - Lei Orgânica da Assembleia da República:

1 - A cada um dos partidos que concorre ao acto eleitoral, ainda que em coligação, representados na Assembleia da República é concedida, nos termos dos números seguintes, uma subvenção anual para a realização dos seus fins próprios, desde que a requeiram ao Presidente da Assembleia da República.

2 - A subvenção consiste numa quantia em dinheiro equivalente à fracção 1/225 do salário mínimo nacional por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República .

A Lei n.º 72/93, de 30 de novembro, foi a primeira versão de uma legislação específica para o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Segundo Miguéis *et al.* (2015: 238)

[o] regime jurídico do financiamento das campanhas eleitorais encontrava-se, até 1993, disseminado em vários preceitos das leis eleitorais [na LEAR — os artigos 75º a 78º revogados pela alínea e) do artigo 28º da Lei n.º 72/93]. Com a Lei n.º 72/93 o mesmo passou a estar reunido num único diploma legal.

Em 1997, o artigo 116º da CRP - «Princípios Gerais do Direito Eleitoral» passa a artigo 113º e o seu texto altera alguns pontos, dos quais se destaca a inclusão da palavra «transparência» antes de «fiscalização» no n.º 3 d):

Princípios gerais de direito eleitoral

3. As campanhas eleitorais regem-se pelos seguintes princípios:

- a) Liberdade de propaganda;
- b) Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas;
- c) Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas;
- d) Transparência e fiscalização das contas eleitorais.

7. O julgamento da regularidade e da validade dos atos de processo eleitoral compete aos tribunais.

A Lei n.º 72/93 foi revogada pela Lei n.º 56/98, de 18 de agosto, que sofreu alterações através dos seguintes diplomas legais (Miguéis *et al.*, 2015: 238):

- ❖ Lei 23/2000, de 23 de agosto que introduziu a proibição de receber donativos ou empréstimos de pessoas coletivas, nacionais e estrangeiras; a diminuição

do limite máximo de despesas realizadas em cada campanha e o aumento substancial da subvenção estatal para as campanhas.

- ❖ Lei Orgânica 1/2001, de 14 de agosto, que aplicou a adequação da subvenção estatal à nova realidade surgida com a consagração legal de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores a todos os Órgãos das Autarquias Locais.

## **2.3 O Regime Aplicável aos Recursos Financeiros das Campanhas Eleitorais a partir de 2005**

### **2.3.1 A Lei n.º 19/2003, de 20 de junho**

A Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, regula o regime aplicável aos recursos financeiros, substituindo a Lei n.º 56/98, de 18 de agosto (alterada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto). Esta Lei impõe condutas específicas desde a elaboração à fiscalização das contas das campanhas eleitorais para a AR (Acórdão n.º 563/2006).

O Acórdão n.º 563/2006 do TC salienta as seguintes inovações introduzidas por aquela Lei, com repercussões no processo de apreciação das contas das campanhas eleitorais:

- ❖ Atribuição de competência ao TC para apreciar as contas das campanhas eleitorais (artigo 23.º, n.º 1), em substituição da Comissão Nacional de Eleições.
- ❖ Criação da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (EFCF), com funções de coadjuvação técnica do Tribunal Constitucional na fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, a quem compete, designadamente, a instrução dos processos que o Tribunal aprecia (artigo 24.º, n.ºs 1 e 2).

No contexto da Lei n.º 19/2003, os acórdãos do TC clarificaram o seguinte:

a) Coligação: quando a Lei n.º 19/2003 fala em partidos, deve entender-se que sobre os partidos que fazem parte da coligação recai a responsabilidade imposta tal como nos partidos que não estão numa coligação (Acórdãos n.ºs. 417/2007, 87/2010, 177/2014).

b) Irregularidade: são condutas que contrariam a organização contabilística prevista no artigo 12º da Lei n.º 19/2003, imposto por força do art. 15º do mesmo diploma, e que impedem que se conheça plenamente a situação financeira das contas (Acórdão n.º 563/2006).

O regime de fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais foi concretizado pela Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, estabelecendo este diploma a tramitação processual e a articulação entre as diversas entidades envolvidas nos processos de fiscalização em causa. Salienta-se que tanto a Lei n.º 19/2003, como a Lei Orgânica n.º 2/2005, produziram efeitos a partir de 1 de janeiro de 2005.

### **2.3.2 Regras a Observar nas Contas das Campanhas para a AR**

As regras relativas ao financiamento das campanhas eleitorais estão definidas no Capítulo III, artigos 15.º a 22.º, da Lei n.º 19/2003, onde se estabelecem, nomeadamente, o regime a que devem obedecer as despesas e receitas e respetivos limites.

A Lei Orgânica n.º 2/2005, Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, estabelece, no artigo 16.º, a obrigação de serem comunicadas à Entidade as ações da campanha eleitoral que se realizem, bem como os meios nelas utilizados que envolvam um custo superior a um salário mínimo. O prazo para o cumprimento deste dever terminar na data de entrega das respetivas contas.

A ECFP realiza consultas de mercado conforme números 2 e 3 do artigo 9º da LO n.º 2/2005. Os partidos têm que obedecer aos preços indicados

na listagem indicativa do valor dos principais meios de campanha e de propaganda política que a entidade das contas e financiamentos políticos deve divulgar como meio auxiliar das ações de fiscalização (n.ºs 5 e 6 do artigo 24º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho) e para controlo dos preços de aquisição conforme é uma das suas competências, de acordo com os n.ºs 2 e 3 do artigo 9º da Lei n.º 2/2005, de 10 de janeiro, publicitando-a na 2.ª série do Diário da República, e no site do Tribunal Constitucional (artigos 21º, n.ºs 1 e 2, e 20º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 2/2005, de 10 de janeiro).

No Quadro 2.1 são apresentadas as principais regras relativas às contas das campanhas eleitorais.

Quadro 2.1 Principais regras a observar nas Contas das Campanhas Eleitorais

<b>Artigo 12.º Regime contabilístico</b>
Os partidos políticos devem possuir contabilidade organizada, de modo que seja possível conhecer a sua situação financeira e patrimonial e verificar o cumprimento das obrigações previstas na presente lei.
Devem ser apresentados os extratos bancários de movimentos das contas da campanha.
Devem ser apresentadas as receitas provenientes de atividades de angariação de fundos, em lista própria, anexa à contabilidade da campanha, com identificação do tipo de atividade e data de realização.
<b>Artigo 15.º Regime e tratamento de receitas e de despesas</b>
As receitas e despesas da campanha eleitoral constam de contas próprias restritas à respetiva campanha e obedecem ao regime do artigo 12.º.
Às contas da campanha eleitoral correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, onde são depositadas as respetivas receitas e movimentadas todas as despesas relativas à campanha.
O orçamento de campanha deve ser entregue ao TC até 5 dias após a publicação do decreto que marca a data das eleições. Estes orçamentos são disponibilizados no sítio oficial do TC na Internet a partir do dia seguinte ao da sua apresentação.
<b>Artigo 16.º Receitas de campanha</b>
As atividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Subvenção estatal;</li> <li>b) Contribuição de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições para a AR;</li> <li>c) Produto de atividades de angariação de fundos para a campanha eleitoral.</li> </ul>
Os partidos podem efetuar adiantamentos às contas das campanhas, designadamente a liquidação de despesas até ao recebimento da subvenção estatal, devendo estes, bem como as contribuições dos partidos, ser certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes do respetivo partido.
As receitas relativas a angariação de fundos, ainda que no âmbito de campanha dirigida para o efeito, estão sujeitas ao limite de 60 IAS (Indexante de Apoios Sociais) por doador, e são obrigatoriamente tituladas por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem. Quando respeitantes ao último dia de campanha, aquelas angariações são depositadas até ao terceiro dia útil seguinte.
A utilização dos bens afetos ao património do partido político, bem como a colaboração de militantes, simpatizantes e de apoiantes, não são consideradas nem como receitas, nem como despesas de campanha.
<b>Artigo 19.º Despesas de campanha eleitoral</b>
Só são consideradas as despesas efetuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo.
Devem ser discriminadas por categorias, com a junção de documento certificativo em relação a cada ato de despesa.
O seu pagamento faz-se, obrigatoriamente, por meio de cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e a entidade destinatária do pagamento, com exceção das despesas de montante inferior ao valor do IAS desde que, durante este período, estas não ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas da campanha.
<b>Artigo 20.º Limite das despesas de campanha eleitoral</b>
O limite máximo admissível de despesas realizadas em cada campanha eleitoral para a AR, é fixado em 60 vezes o valor do IAS por cada candidato apresentado na campanha eleitoral, devendo os partidos políticos ou coligações declarar ao TC o número de candidatos apresentados relativamente a cada ato eleitoral.

No Quadro 2.2 consta a lista dos documentos obrigatórios a ser entregue pelos partidos.

Quadro 2.2 Lista dos Documentos (anexos) das Prestações de Contas

I	Orçamento de campanha
II	Ficha de identificação do Mandatário Financeiro
III	Cópias das Publicações do Anúncio de Mandatário Financeiro
IV	Ficha de Identificação da Conta Bancária da Campanha
V	Conta – Receitas de campanha
VI	Conta – Despesas de campanha
VII	Lista de Acções de campanha
VIII	Lista de Meios de campanha
IX	Listagem dos Códigos de Acções e Meios
X	Balanço de campanha
XI	Anexo ao Balanço de campanha

Fonte: Adaptado de ECFP (2011)

### 2.3.3 Receitas da Campanha

As receitas da campanha são os recursos financeiros recebidos e arrecadados para cobrir as despesas da campanha. Toda a situação de «lucro» é considerada «anómala» pela ECFP. De seguida, serão apresentadas com mais detalhes as obrigações e proibições para as receitas nas contas da campanha eleitoral.

#### 2.3.3.1 Subvenção Estatal

No que respeita à necessidade de subvenção estatal por parte dos partidos, Soares (2012: 17) considera que

[s]em financiamento, a atividade partidária não funciona, uma vez que toda a organização administrativa dos partidos (...) acarretam encargos financeiros elevados. Daí resulta, pois, a necessidade que, numa sociedade democrática, exista um sistema de financiamento eficaz e transparente.

A importância de se observar o financiamento público às campanhas eleitorais é verificada no estudo de Bértoa<sup>3</sup> (2014) e de Biezen<sup>4</sup> (2004) *apud* Cruz (2015: 22)

<sup>3</sup> Bértoa, F. C., Moelnaar, F., Piccio, D. R., Rashkova, E.R. (2014). *The world upside down: delegitimising political finance regulation. International Political Science Review*, Vol.35 (3), pp.355-375.

<sup>4</sup> Biezen, I. (2004). *Political Parties as Public Utilities. Party Politics* . Vol.10 (6), pp.701-722.

A regulação das finanças dos partidos políticos tem sido apontada como forma de introduzir equidade e transparência entre partidos políticos. Por outro lado, o financiamento público dos partidos políticos não pode ser subestimado.

A lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais prevê recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos tais como subvenções para financiamento dos partidos políticos, subvenções para as campanhas eleitorais e outras legalmente previstas

No que respeita à subvenção pública para as campanhas eleitorais, a mesma encontra-se regulamentada nos artigos 17.º e 18.º da Lei n.º 19/2003. Na redação dada pelo artigo 152.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, a subvenção é de valor total equivalente a 20.000 vezes o valor do indexante de apoios sociais (IAS). Na redação originária, a subvenção é de valor total equivalente a 20.000 salários mínimos mensais nacionais. Salienta-se que nos termos do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 152.º, as alterações previstas apenas produzem efeitos no ano em que o montante do IAS atinja o valor da retribuição mínima mensal garantida fixada para o ano de 2008. Assim, enquanto não ocorrer aquela convergência, os montantes das subvenções públicas, dos financiamentos dos partidos e das campanhas eleitorais e das coimas mantêm os valores de 2008. Salienta-se que aquela convergência ainda não ocorreu.

A subvenção pública prevista no artigo 17.º da Lei n.º 19/2003, destina-se à cobertura das despesas das campanhas eleitorais e é atribuída aos partidos que, no caso de eleições para a Assembleia da República, concorram a, pelo menos, 51% dos lugares sujeitos a sufrágio e obtenham representação. Aquela subvenção tem como limite atribuível a cada uma das candidaturas um montante que não pode, em qualquer caso, de acordo com o n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 19/2003 «ultrapassar o valor das despesas [...] efetivamente realizadas, deduzido do montante [...] de angariação de fundos.» Assim, o valor da subvenção pública, acrescido do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) eventualmente reembolsado e do produto das angariações de fundos, não pode superar, em caso algum, o valor total das despesas realizadas (Acórdão n.º 346/2012). Salienta-se que, em caso de eventual excedente proveniente de ações de angariação de fundos relativamente às despesas realizadas, o mesmo reverte para o Estado. Nos termos do artigo 27.º, cada candidatura deve prestar ao TC as contas discriminadas da sua campanha eleitoral, no prazo máximo de 60 dias após o integral pagamento da subvenção pública (esta é solicitada

ao Presidente da AR nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais, devendo ser paga no prazo de 60 dias, após o que vencerá juros de mora à taxa legal).

### **2.3.3.2 Contribuição do Partido**

As Contribuições do Partido são os recursos financeiros que estes transferem para a conta da campanha como fonte de receita para a respetiva campanha eleitoral.

Segundo o Acórdão n.º 346/2012 pode existir justificação aceitável para as contribuições que não foram transferidas para a conta da campanha até ao ato eleitoral, sendo registadas posteriormente à eleição. A ECFP recomenda, conforme publicado nas Recomendações da ECFP a Partidos Políticos e Coligações (2011:7), que:

[s]e a campanha não dispuser de fundos próprios para a liquidação das faturas de fornecedores que não tiverem sido pagas até ao dia da eleição, deverá o partido transferir os fundos para a campanha que permitam a liquidação das responsabilidades no prazo para a apresentação de contas. Se tal não ocorrer, a candidatura deverá preparar uma relação de todas as faturas que, nessa data, não tiverem sido liquidadas. O partido, através de uma declaração escrita dirigida ao Mandatário Financeiro da campanha, assumirá a responsabilidade pela liquidação dessas faturas.

Relativamente às Contribuições dos Partidos, classificadas como «Adiantamentos» efetuadas para a campanha, enquanto o partido não recebe a subvenção são obrigatoriamente registadas nas contas da campanha como «Contribuição do Partido».

Segundo o Acórdão n.º 346/2012, «os valores adiantados e posteriormente devolvidos não deixam de ser uma contribuição ou adiantamento do partido, cuja contabilização não pode, em caso algum, deixar de ser efetuada». Esta conduta caracteriza falta de registo da «Contribuição do Partido» nas contas de campanha e viola o art. 15º da Lei n.º 19/2003.

### **2.3.3.3 Donativos e Angariações de Fundos**

Os donativos e produtos de angariação de fundos são recursos financeiros que os partidos podem obter como fonte de receita para a campanha eleitoral. É aceite a cedência de bens a título de empréstimo com o limite definido n.º 3 do artigo 16º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (60 SMMN) (Acórdão n.º 19/2008, Ponto 8.3B). As angariações de fundos podem ser obtidas através dos eventos ou atividades para este fim. Esta fonte de receita segue as regras estabelecidas na Lei n.º 19/2003 e expostas no Quadro 2.3.

Quadro 2.3 Regras para Donativos e Angariações de Fundos

Obrigaçã	Proibiçã
Receber até o limite de 60 SMMN/doador.	Angariações de fundos anónimos (art. 8º).
Deve ser depositado imediatamente a seguir às ações que lhes deram origem.	Donativos de pessoa coletiva (art. 8º).
Angariações de Fundos dos últimos dois dias devem ser depositadas no 1.º dia útil a seguir as eleições. (Acórdãos n.º 316/2010 e n.º 346/2012).	Donativos não titulados por cheque ou meio equivalente que não identifique o montante e a origem (art. 16º).
	Não refletir nas contas os donativos recebidos em atividades de Angariação de Fundos.

Relativamente ao que pode ser classificado como donativo, o TC apresenta a diferença entre o uso de bens de propriedade do candidato e bens de terceiros na campanha eleitoral.

O trabalho militante e o uso de bens de propriedade do candidato não são relevados para efeitos de custo da campanha. Porém, o uso de bens de terceiros ou a utilização gratuita de meios devem ser registados. O facto de ser gratuito não significa que não tenham valor e este valor tem que ser registado para que possa ser refletido nas contas da campanha.

O empréstimo de um bem é um donativo em espécie e este deve ser refletido na conta da campanha. Quando não são registados podem provocar receitas ou despesas subavaliadas, o que viola o art. 15º da Lei n.º 19/2003, conforme entendimento do TC publicado no Acórdão n.º 567/2008.

A Lei n.º 19/2003 não distingue os tipos de pessoas coletivas a que se refere quando proíbe «donativos de pessoas coletivas». Sendo assim, fica vedado aos partidos receber donativos ou empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie de quaisquer pessoas coletivas, nacionais ou estrangeiras. A exceção à regra da Lei n.º 19/2003 são os partidos e o próprio Estado, segundo a interpretação do TC publicado no Acórdão n.º 346/2012.

#### 2.3.4 Despesas da Campanha

As despesas da campanha são os recursos financeiros realizados através de bens ou serviços para a campanha eleitoral. Há três requisitos a serem preenchidos conforme Acórdão n.º 19/2008 e a própria Lei n.º 19/2003:

- ❖ Orgânico: despesas devem ser efetuadas pelas candidaturas;
- ❖ Substantivo: despesas efetuadas com o intuito ou benefício eleitoral;

- ❖ Temporal: despesas efetuadas dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo.

As despesas que não possuem documento de suporte, como faturas por exemplo, referentes aos meios utilizados para as ações de campanha, podem permitir à ECFP concluir que foram cedidos gratuitamente. E, sendo assim, deixariam de ser despesas da campanha e passariam a ser donativos em espécie. Este é um exemplo da importância do suporte documental para comprovar a despesa e verificar se está contabilizada corretamente.

O pagamento de despesas da campanha efetuado diretamente pela conta do partido constitui uma violação do art. 15.º da Lei n.º 19/2003. Entretanto, conforme abordado na «Contribuição do Partido», o TC pode não imputar a infração se a irregularidade for devidamente justificada e regularizada conforme orientação do TC.

### **2.3.5 Responsáveis pelas Contas das Campanhas**

O artigo 21.º da Lei n.º 19/2003, estabelece que por cada conta de campanha é constituído um mandatário financeiro, a quem cabe o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas. No prazo de 30 dias após o termo do prazo de entrega de listas ou candidatura a qualquer ato eleitoral, o partido ou a coligação promovem a publicação, em jornal de circulação nacional<sup>5</sup>, da lista completa dos mandatários financeiros.

De acordo com o artigo 22.º, os mandatários financeiros são responsáveis pela elaboração e apresentação das respetivas contas da campanha. Os partidos políticos ou coligações, os primeiros candidatos de cada lista ou o primeiro proponente de cada grupo de cidadãos eleitores candidatos a qualquer ato eleitoral, consoante os casos, são subsidiariamente responsáveis com os mandatários financeiros.

Salienta-se que, apesar de se definirem como subsidiariamente responsáveis os primeiros candidatos de cada lista, estes não são mencionados no artigo 28.º que estabelece as sanções. Como reconhecem Miguéis *et al.* (2015), nas campanhas legislativas os candidatos que formam as listas dos partidos não têm sido responsabilizados pelas prestações de contas, uma vez que as sanções têm sido aplicadas somente aos partidos e aos mandatários financeiros.

---

<sup>5</sup> Redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro. Na redação originária devia ser promovida a publicação em dois jornais de circulação.

Considera-se relevante notar que, apesar de serem responsáveis pela elaboração e apresentação das respetivas contas da campanha, a Lei n.º 19/2003 não exige ao mandatário financeiro qualquer formação específica.

Em 2005, o falecimento do mandatário financeiro da CDU originou a extinção do procedimento contraordenacional, conforme arts. 32º do DL n.º 433/82, de 21 outubro, e 127º, n.º1 do Código Penal.

Em caso de extinção do partido, o processo de contraordenação que estiver em curso será também extinto e o partido ou políticos responsáveis não serão sancionados.

Porém, o mesmo não ocorre para o mandatário financeiro. Exemplo foi o caso do Movimento Esperança Portugal (MEP) que, segundo o Acórdão n.º 250/2006, «já não se figura líquido» a extinção da responsabilidade do seu mandatário financeiro (art.29º, n.º2 da Lei n.º 19/2003). Logo, o único a pagar a coima foi o mandatário, no valor de 800€ pela prática da contraordenação do art. 31º n.º1.

### **2.3.6 Apreciação e Fiscalização das Contas da Campanha**

Nos termos do artigo 23.º da Lei n.º 19/2003, é ao TC que cabe apreciar as contas das campanhas eleitorais, pronunciando-se sobre a sua regularidade e legalidade. O TC é coadjuvado tecnicamente na apreciação e fiscalização das contas das campanhas eleitorais pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (EFCP), que tem a responsabilidade pela instrução dos processos apreciados pelo TC, bem como pela fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas (a sua organização e funcionamento encontra-se regulamentada pela Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, onde se estabelecem os deveres para com a Entidade nos artigos 15.º a 18.º).

#### **2.3.6.1 Tribunal Constitucional**

O atual PR, Sousa (2016) declarou, no seu discurso, durante o Colóquio Comemorativo dos 40 anos da Constituição da República Portuguesa, que «o TC é uma instituição que é crucial para a afirmação da democracia portuguesa».

O TC, definido pelas palavras do ex-presidente da instituição, Ribeiro (2012), é um «órgão de soberania autónomo, não integrado no sistema judicial».

Segundo o art. 27º da Lei n.º 19/2003, cabe ao TC a apreciação das contas das campanhas eleitorais. Conforme Acórdão n.º 175/2014:

a apreciação do Tribunal não recai sobre a gestão, em geral, das candidaturas, mas tão-só sobre o cumprimento, pelas mesmas, das exigências que a lei, diretamente (“legalidade” em sentido estrito) ou devolvendo para regras e princípios de organização contabilística (“regularidade”), faz nessa área. Tais exigências são as constantes da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, que regula o financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

Destacam-se os princípios impostos pelo TC às contas das campanhas em conformidade com a Lei n.º 19/2003:

- ❖ Princípio da Materialidade (conforme art. 12º da Lei n.º 19/2003) – as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes. Dito isto, o TC entende que «existe um dever legal de retificação das mesmas, ainda que o facto relevante ocorra em momento posterior à apresentação dessas contas». Princípio este divulgado nos Acórdãos n.ºs 617/2011, 19/2008, 563/2006, 135/2011 e 140/2015.
- ❖ Princípio da Especialização (conforme art. 15º da Lei n.º 19/2003) – impõe a separação entre as receitas e despesas da campanha e as receitas e despesas dos partidos - contas anuais, conforme publicado no Acórdão n.º 140/2015.

Esta separação entre as contas é muito importante para a transparência das mesmas. Com efeito, esta conduta leva a uma melhor avaliação e possibilidade de uma maior fidelidade do relatório financeiro.

As atividades do TC relacionadas mais especificamente com as contas das campanhas eleitorais estão na competência da 4ª Secção e da ECFP.

A 4ª Secção do TC é formada por um grupo de quatro oficiais de justiça a quem cabe analisar e encaminhar para o Ministério Público (MP) vários processos de todas as campanhas eleitorais e também das contas anuais dos partidos políticos. Compartilha com a ECFP as tarefas relacionadas com a fiscalização dessas contas.

Após a avaliação do tribunal sobre a regularidade/legalidade das contas das campanhas, é proferido o acórdão. Os intervenientes no processo (partidos políticos e responsáveis/mandatários financeiros) são notificados. Esta notificação dos intervenientes, em alguns casos, só é conseguida com recurso às entidades policiais. O Ministério Público (MP) é notificado pelo TC para acusação e promoção da aplicação de eventuais coimas.

Importa salientar que o TC fiscaliza o cumprimento da Lei n.º 19/2003, mas não pode realizar alterações na legislação visto que esta é da competência da AR. Soares (2012: 18) salienta:

[a] regulamentação do financiamento político debate-se ainda com outro problema: a autoregulação. As regras de financiamento dos partidos políticos são discutidas, aprovadas e rejeitadas pelos próprios a quem se aplicam, o que pode levar a que a legislação produzida nesta matéria fique aquém da existência de um sistema de controlo de financiamento político exigente e das expectativas do sistema democrático.

Na sequência das «Respostas dos Partidos» ao «Relatório da ECFP», esta entidade (ECFP) emite um Parecer com algumas ilações sobre as questões inicialmente colocadas pela auditoria. Após exaustivas discussões entre os partidos e o TC, este emite a sua análise e respetivas conclusões. No final dos acórdãos constam as decisões do TC com as absolvições e condenações, assim como as respetivas coimas.

Os acórdãos são elaborados e divididos conforme a campanha eleitoral a que correspondem. Estes documentos são importantes porque constituem uma legislação base que o TC criou e utiliza nas análises das contas de campanha.

Nos Acórdãos encontram-se as interpretações que o tribunal realizou nas diversas campanhas eleitorais e que podem ser aplicadas nas apreciações das contas de campanhas realizadas posteriormente. Nas contas da campanha de 2011, por exemplo, o TC mencionou acórdãos de diversos anos (2005, 2009, 2012) e diversas campanhas, não só nas legislativas.

### **2.3.6.2 Entidade das Contas e Financiamentos Políticos**

A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) é um órgão independente e técnico que atua junto do TC. Esta entidade foi criada também através da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e regulamentada pela LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro. Esta entidade tem produzido relatórios, pareceres, regulamentos e material diverso que enriquece o conhecimento sobre o tema do financiamento político.

Tanto o trabalho da ECFP como o do TC consistem, também, no sistema de prevenção das ilegalidades e irregularidades das contas das campanhas eleitorais. Observou-se que estas entidades fornecem material de apoio no seu sítio oficial («Recomendações») e

disponibilizam-se para prestar as orientações necessárias aos partidos e correspondentes mandatários financeiros.

Segundo Miguéis *et al.*, (2016: 239) os seus objetivos principais relacionados com as campanhas eleitorais centram-se em:

- ❖ Instruir os processos respeitantes às contas que o TC aprecia;
- ❖ Fiscalizar a correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas;
- ❖ Realizar, por sua iniciativa ou por solicitação do TC, inspeções e auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos e aspetos da gestão financeira das contas dos partidos e das campanhas.

Para além das competências ditas acima e que estão definidas no art. 2º da LO n.º 2/2005, à ECFP compete ainda realizar consultas de mercado conforme números 2 e 3 do artigo 9º do referido diploma.

A LO n.º 2/2005 declara, nos seus 49 artigos, toda a legislação a que a entidade e seus membros estão sujeitos. Através dos regulamentos, a ECFP define as regras para a apresentação das despesas e receitas da campanha eleitoral.

Durante a campanha eleitoral, a ECFP faz diligências para fiscalizar as ações e meios, a fim de verificar se os mesmos correspondem ao que está a ser registado nas contas da campanha de cada partido.

A ECFP e o próprio TC podem usar os dados recolhidos nas fiscalizações dos meios e ações das campanhas para complementar a sua avaliação.

A ECFP realiza auditorias através de empresas contratadas por concursos públicos. Este serviço terceirizado procura complementar o trabalho de fiscalização *in loco* que a ECFP realiza durante as campanhas eleitorais sobre as ações e meios da campanha.

Conforme o art. 38º da LO n.º 2/2005 e o Relatório da ECFP (2005), a auditoria analisa os documentos com o objetivo de verificar alguns aspectos sobre as receitas e despesas da campanha, tais como:

- ❖ Grau de conformidade com os preceitos legais em vigor;
- ❖ Classificação das verbas como receita ou despesa da campanha no âmbito da atividade da campanha eleitoral;

- ❖ Estruturas e atividades não englobadas pelo partido na informação financeira reportada.

Durante a análise das contas, a auditoria faz a avaliação com base em alguns critérios relevantes:

- ❖ Razoabilidade: Conforme exposto nos Acórdãos n.º 135º/2011 e n.º 175/2014 «o conhecimento do custo unitário das refeições que constituem despesas da campanha é matéria relevante para avaliar a sua razoabilidade, nomeadamente para verificar se não há donativos indiretos associados, se este custo for inferior ao razoável»;
- ❖ Descritivo do documento de suporte: Conforme conjugação dos artigos n.ºs 15º, alíneas n.º1 e 19º e alíneas n.º 2 da Lei n.º 19/2003 e publicado no Acórdão n.º 231/2013, o descritivo do documento de suporte de cada despesa deve ser suficientemente claro, para que face aos montantes em causa, possa permitir concluir sobre a sua razoabilidade diante da lista indicativa ou dos preços de mercado;
- ❖ Dificuldades enfrentadas pelas candidaturas, principalmente dos pequenos partidos, de acordo com o entendimento do TC divulgado no Acórdão n.º 43/2015.

#### **a) Relatórios da ECFP**

Com base nas ilações da auditoria, a ECFP elabora o seu relatório sobre as contas.

Importa ressaltar que nas legislativas de 2005, segundo a ECFP (2005: 3):

(...) não tinha ainda instituído procedimentos de controle que permitissem em tempo real obter informações sobre atividades e eventos de Campanha - designadamente através de verificações físicas no terreno, recolha de notícias de eventos, acompanhamento dos *Sites* dos Partidos - e cruzamento posterior destas informações com as despesas e receitas de Campanha refletidas contabilisticamente, declaradas pelos Partidos / Coligações.

Apesar do tempo necessário para concluir os processos de análise das contas, a LO n.º 2/2005 previne quanto às prescrições, suspendendo-as conforme art. 22º. Tal é importante para preservar a continuidade do processo de análise das contas até à sua finalização e consequente condenação dos partidos e mandatários pelas ilegalidades/irregularidades cometidas.

Este processo consome meses ou mesmo anos devido às várias fases que o constituem e possíveis transtornos que possam surgir. A título exemplificativo, discriminam-se as campanhas eleitorais para a AR com o respetivo período em que o processo de prestação das contas da campanha eleitoral foi finalizado:

- ❖ 2005 – Terminou em 2010;
- ❖ 2009 – Terminou em 2014;
- ❖ 2011 – Terminou em 2015.

#### **b) Respostas dos Partidos aos Relatórios da ECFP**

Após a recepção do Relatório da ECFP, cada partido é obrigado a responder às questões colocadas pela auditoria e que constam no relatório. Estas respostas não são publicadas no sítio oficial do TC, nem no dos partidos. Este documento encontra-se arquivado juntamente com os outros que fazem parte das prestações de contas das campanhas. É um documento indispensável para se saber quais os argumentos que os partidos apresentaram para que a ECFP considere justificadas algumas das irregularidades/ilegalidades inicialmente apontadas.

Nas respostas dos partidos são anexados documentos de suporte, como complementos para as justificações que são apresentadas, de forma individual para cada uma das questões colocadas pela auditoria. O acesso a estas «Respostas» dos partidos dá-se presencialmente no TC através de autorização prévia, por meio de contacto com a 4ª Secção do TC, onde se encontram os dossies das prestações.

#### **2.3.6.3 Ministério Público**

Segundo o sítio oficial, o Ministério Público (MP) é um órgão da administração da justiça, independente, autónomo em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local. Uma das funções do MP recai sobre a última parte do processo de prestações de contas das campanhas eleitorais fiscalizadas e analisadas pelo TC e que se refere à execução penal, ou seja, participação na execução da política criminal. Na prática traduz-se quando no Acórdão do TC é ordenado a notificação do MP para promover a aplicação das respetivas penalizações (coimas) aos partidos/coligações e mandatários financeiros condenados por violações às leis. Na maioria dos casos o MP concretiza a aplicação das coimas, contudo já houve casos de partidos que o MP optou apenas pela repreensão, sem imputação da coima.

### 2.3.7 Condutas e Sanções

As sanções são punições impostas pela Lei n.º 19/2003 por violação da mesma. Se o TC identificar ilegalidades e/ou irregularidades nas contas das campanhas eleitorais e os partidos não fizerem as regularizações das mesmas dentro de 15 dias, os responsáveis ficam sujeitos à aplicação de sanções que podem ser coimas ou penas de prisão.

Salienta-se que o TC apenas é competente para aplicar as previstas na Lei n.º 19/2003, com ressalva das sanções penais, e a ECFP é competente para aplicar as sanções previstas na Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro.

O Quadro 2.4 apresenta as condutas que são sancionadas com coimas de acordo com a Lei n.º 19/2003, e conforme entendimento do TC apresentado no Acórdão n.º 177/2014.

Quadro 2.4 Condutas passíveis de sancionamento com coima

Condutas	
Artigo 30.º	Recebimento, por parte dos partidos políticos, de receitas para a campanha eleitoral através de formas não consentidas pela Lei n.º 19/2003.
	Incumprimento, por parte dos partidos políticos, dos limites máximos de despesas de campanha eleitoral fixados no artigo 20.º da Lei n.º 19/2003;
	Incumprimento, por parte das pessoas singulares, pessoas coletivas e respetivos administradores, das regras de financiamento de campanha eleitoral previstas no artigo 16.º da Lei n.º 19/2003.
Artigo 31.º	Ausência ou insuficiência de discriminação e/ou comprovação das receitas e/ou despesas da campanha eleitoral, por parte dos partidos políticos, mandatários financeiros, candidatos às eleições presidenciais, primeiros candidatos de cada lista e primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores.
	Discriminação indevida, como receitas e/ou despesas da campanha eleitoral, de benefícios e/ou encargos como tal não legalmente qualificáveis, por parte dos partidos políticos, mandatários financeiros, primeiros candidatos de cada lista e primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores.
Artigo 32.º	Incumprimento do dever de entrega das contas discriminadas da campanha eleitoral ao Tribunal Constitucional, nos termos previstos no artigo 27.º da Lei n.º 19/2003, por parte dos partidos políticos, mandatários financeiros, primeiros candidatos de cada lista e primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores.

Conforme o acórdão n.º 417/2007 do TC «as candidaturas cujas contas estão em análise no presente processo não pode[rão] ser sancionadas por ações ou omissões que a lei não declara puníveis e que não lhes pode[rão] ser aplicadas coimas que não estejam expressamente cominadas na lei». Por isto é importante expor claramente o que a Lei n.º 19/2003 condena e diferenciar o que a ECFP aconselha ou recomenda, além de clarificar o

que é obrigação imposta pelo diploma. Isto porque alguns partidos podem não seguir algumas das recomendações da ECFP.

Contudo, este comportamento não implica necessariamente que se esteja a cometer uma irregularidade/ilegalidade nas prestações de contas da campanha eleitoral.

O valor das coimas varia entre 1 a 400 vezes o SMMN.

Entre o art. 30º e o 32º estão definidas as situações em que as infrações são punidas com coimas, que é a forma mais comum de penalização aplicada aos mandatários e partidos nas eleições para a AR, mas há infrações que são puníveis com penas de prisão de 1 a 3 anos, segundo art. 28º, n.º 2 da Lei n.º 19/2003.

As infrações condenadas pelo tribunal são as consideradas com dolo, ou seja, houve má-fé do partido e/ou do mandatário financeiro nos atos praticados.

Da comparação do Quadro anterior com as regras a observar nas Contas das Campanhas Eleitorais (apresentadas no Quadro 2.1), resulta que existirão várias condutas que configuram ilegalidades, mas para as quais não se preveem sanções específicas, como as constantes do Quadro 2.5.

Quadro 2.5 Ilegalidades sem Sanção Específica

Artigos violados	Ilegalidades sem sanção específica
12º	Não apresentação dos extratos bancários de movimentos das contas da campanha, em lista própria, anexa à contabilidade da campanha.
15º	Não perceção das receitas e pagamento das despesas da campanha através da conta bancária específica constituída para este efeito
21º	Não publicação da lista completa dos mandatários financeiros nacionais em dois jornais de circulação nacional
12º	Não apresentação das contas estruturais regionais, distritais ou autónomas ou, em alternativa, de consolidação das contas da campanha, de forma a permitir apurar a totalidade das receitas e despesas das estruturas da candidatura
16º	Perceção de donativos, no âmbito de angariação de fundos, não titulados por cheque ou outro meio bancário que permita a identificação do montante e sua origem, por forma a poder controlar se foi cumprido o limite máximo de donativos, de 60 SMMN/doador.
19º	Incumprimento do dever de pagamento por instrumento bancário das despesas de campanha de valor igual ou superior a 1SMMN ou que ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas de campanha

Fonte: Adaptado do Acórdão n.º 563/2006

Além das ilegalidades, podem existir condutas que, apesar de não corresponderem à violação de determinações específicas do Capítulo III, não deixam de constituir deficiências ou insuficiências de organização contabilística, suscetíveis de colocar em causa a fiabilidade das contas apresentadas e de impedir, por essa razão, o conhecimento da situação financeira das candidaturas e a verificação do cumprimento das obrigações a que as mesmas se encontram legalmente adstritas (Acórdão n.º 177/2014). Esses factos consubstanciam *irregularidades* que podem atentar contra o dever genérico de organização contabilística consagrado no n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 19/2003, aplicável às candidaturas eleitorais por força do artigo 15.º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

Como exemplo de uma conduta que configura uma irregularidade, o Acórdão n.º 563/2006 apresenta a inexistência ou insuficiência de mecanismos internos de controlo das ações de campanha e de registo dos respetivos custos, de forma a permitir confirmar que tais ações e custos se encontram integralmente refletidas nas contas e a verificar o cumprimento das obrigações previstas na lei.

Outros exemplos de situações não previstas na Lei n.º 19/2003 e que prejudicam a atuação da auditoria:

- ❖ O acesso obrigatório às contas anuais dos partidos no mesmo período de fiscalização das contas de campanha. Há casos em que a auditoria foi impedida de confirmar a presença ou não de despesas da campanha que tenham sido contabilizadas na conta anual do partido referente ao ano da campanha eleitoral.
- ❖ Inexistência de controlos por parte do partido sobre os montantes doados individualmente. Isto impede a auditoria de verificar se os limites impostos pela Lei n.º 19/2003 foram cumpridos.

Segundo Soares (2012: 8 - 9) os partidos são dotados de uma cultura gastadora e pouco responsável (...). E

[s]e os seus custos aumentam constantemente, os custos morais do gasto desmesurado que levam a cabo revelam-se quase insignificante. Nessa medida os próprios partidos não facilitam o processo de implantação eficaz da regulação do financiamento político, não apenas porque o esforço necessário para o efeito não lhes é recompensado, como também porque muitas vezes, o resultado dos atos ilícitos que praticam supera o custo moral, ético e punitivo que eles resultam.

Assim, na ausência da norma para a aplicação da coima, o TC fica impossibilitado de aplicar uma penalização aos partidos.

O valor das coimas aplicadas aos partidos e respetivos mandatários financeiros são definidas caso a caso, conforme a Lei n.º19/2003 e os critérios do Regime Geral das Contraordenações (RGCO) definidos no art. 18º, e publicados no Acórdão n.º 175/2015, que são os seguintes:

- ❖ «Gravidade da contraordenação, culpa, situação económica do agente e do benefício que este haja retirado da prática da contraordenação (...);»
- ❖ Os montantes envolvidos em cada discriminação deficiente e/ou falta de comprovação das receitas e despesas da campanha, conforme exposto no Acórdão n.º 77/2011;
- ❖ Nível de incumprimento do regime de financiamento das campanhas eleitorais;
- ❖ Conjunto de irregularidades/ilegalidades, dimensão organizativa do partido, existência ou não de estrutura permanente e rotinada;
- ❖ Dificuldades enfrentadas pelas candidaturas, principalmente dos pequenos partidos.

Para a conclusão das prestações de contas da campanha de 2011, por exemplo, o TC no seu primeiro acórdão, n.º 175/2014, faz referência aos acórdãos das campanhas anteriores (2005 e 2009) e até das posteriores de 2011.

O acórdão n.º 140/2015 que proferiu a decisão final sobre as contas da campanha de 2011 ressalta que «[c]onforme os acórdãos N.ºs 417/07, 87/10, 316/2010, 77/2011, 139/2012, nem todas as ilegalidades e irregularidades previamente detetadas nas contas da campanha eleitoral implicam responsabilidade contraordenacional». E isto porque, apesar de a violação da Lei n.º 19/2003, em matéria de financiamento e organização das contas das campanhas eleitorais, poder resultar do incumprimento de qualquer um dos deveres específicos que as suas normas impõem ou da violação do dever genérico de organização contabilística, apenas são passíveis de coima aquelas condutas que sejam subsumíveis à previsão tipificadora dos artigos 30.º a 32.º do referido diploma legal. Como salienta o Acórdão n.º 417/2007, as candidaturas “não poderão ser sancionadas por ações ou omissões que a lei não declara puníveis e não lhes poderão ser aplicadas coimas que não estejam expressamente cominadas na lei”.

No Quadro 2.6 apresentam-se as más condutas mais recorrentes detetadas nos vários Acórdãos do TC referentes às campanhas eleitorais, e a respetiva posição daquele Tribunal.

Quadro 2.6 Más condutas recorrentes e comuns aos vários Partidos

<b>Contribuições dos partidos classificadas como adiantamentos</b>
De acordo com o Acórdão n.º 135/2011 “os valores adiantados e posteriormente devolvidos não deixam de ser uma contribuição ou adiantamento do partido, cuja contabilização não pode, em caso algum, deixar de ser efetuada”.
<b>Contribuições dos partidos após o ato eleitoral</b>
O Tribunal vem afirmando, desde o Acórdão n.º 567/2008, que “as contribuições dos partidos para o financiamento da campanha eleitoral devem ser transferidas ao longo da campanha”. No entanto, pode existir “justificação aceitável para as contribuições partidárias registadas posteriormente à eleição” (Acórdão n.º 316/2010). A própria ECFP estabelece nas suas Recomendações (2011, p. 7) que, “se a Campanha não dispuser de fundos próprios para a liquidação das faturas de fornecedores que não tiverem sido pagas até ao dia das eleições, deverá o Partido transferir os fundos para a Campanha que permitam a liquidação das responsabilidades no referido prazo (de 90 dias).” Serão, assim, admissíveis transferências que ocorram após o ato eleitoral, desde que justificadas e dentro do prazo de 90 dias.
<b>Subavaliação das receitas da subvenção</b>
O Acórdão n.º 19/2008 (reproduzido no Acórdão n.º 135/2011), estabelece que “nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, as contas das campanhas eleitorais obedecem ao regime do artigo 12.º do mesmo diploma, o qual considera aplicável ao regime contabilístico os «princípios aplicáveis ao Plano Oficial de Contas com as devidas adaptações». O Plano Oficial de Contas, por sua vez, com o objetivo de obter uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados das operações, estabelece como princípio contabilístico fundamental o da materialidade, segundo o qual “as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes”. Assim, o Tribunal entende que, devendo as contas refletir todos os elementos relevantes, existe um dever geral de retificação das mesmas, ainda que o facto relevante ocorra em momento posterior à apresentação dessas contas e desde que, tal retificação possa ser efetuada em tempo útil, nomeadamente antes de as mesmas serem julgadas (Acórdão n.º 346/2012).
<b>Abertura de diversas contas bancárias</b>
A questão da abertura de diversas contas bancárias de campanha foi objeto de pronúncia por parte do Tribunal no Acórdão n.º 617/2011, aí se afirmando que tal abertura configura “uma violação do disposto no artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, já que, de acordo com aquele preceito, a cada conta de campanha corresponde uma conta bancária. Aliás, só assim se pode concretizar o comando do n.º 3 daquele artigo que exige que aí sejam depositadas as receitas e pagas todas as despesas”. Acresce, ainda, que uma pluralidade de contas bancárias traduzir-se-ia num entrave ao controlo e na facilitação de movimentações mais difíceis de detetar (Acórdão n.º 346/2012).
<b>Despesas faturadas após o ato eleitoral</b>
Como o Tribunal recordou no Acórdão n.º 567/2008, “uma coisa é que a despesa tenha sido realizada posteriormente ao ato eleitoral, outra coisa é que tenha sido realizada antes, mas tenha sido faturada apenas depois (seja por causa imputável ao fornecedor, seja por outra causa qualquer)”. Como então também se acrescentou, “só no primeiro caso se verifica verdadeiramente uma irregularidade.” Por sua vez, no que se refere à realização de despesas após o ato eleitoral, escreveu-se nos Acórdãos n.ºs 563/2006 e 19/2008, que “a inclusão nas contas da campanha de despesas realizadas após o ato eleitoral constitui uma prática irregular, quando não seja devidamente justificada.”

Quadro 2. 1 Más condutas recorrentes e comuns aos vários Partidos (continuação)

<b>Falta de pedido de confirmação de saldos a bancos e fornecedores</b>
Segundo o Tribunal, Acórdão n.º 394/2011, trata-se “de casos em que está em causa o incumprimento de uma obrigação própria dos partidos, a qual poderá indiciar a violação de um dever de colaboração para com a ECFP, imposto pelo artigo 15.º da Lei Orgânica n.º 2/2005 e eventualmente sancionável, pela própria ECFP, nos termos do artigo 47.º, n.º 2, da mesma Lei”, mas sem relevância autónoma no quadro do julgamento das contas da campanha pelo TC.

### **2.3.8 Alterações à Lei n.º 19/2003**

As últimas alterações sofridas pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, foram as seguintes:

- ❖ Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro – redução de 10% no limite das despesas e subvenção estatal destinadas as campanhas eleitorais, aplicada nas legislativas de 2011;
- ❖ Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro (primeira alteração à Lei n.º 55/2010) – redução de 20% no limite das despesas e subvenção estatal destinadas às campanhas eleitorais, até 31 de dezembro de 2016, aplicada nas legislativas de 2015;
- ❖ Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril - atribui ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional), e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais).
- ❖ Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro – Converte em definitivas as reduções em 10% nas subvenções públicas para o financiamento dos Partidos Políticos e 20% nas subvenções públicas para o financiamento das Campanhas Eleitorais e revoga a Lei n.º 62/2014, de 26 de agosto. Esta é a sexta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

### **3. Estudo Empírico**

Neste capítulo são estudadas as contas das campanhas eleitorais para a Assembleia da República referentes aos anos de 2005, 2009 e 2011.

Este estudo limita-se às contas dos cinco partidos que elegeram representantes para a AR. No presente estudo não foram consideradas as contas da campanha de 2015, porque o seu processo de apreciação pelo TC ainda não está concluído.

As contas das campanhas de anos anteriores a 2005, também foram excluídas deste estudo por não se regerem pela Lei n.º 19/2003.

#### **3.1 Questões de Investigação e Metodologia**

Os dados para esta análise foram recolhidos através das prestações de contas de campanha de cada partido, dos Relatórios da ECFP e dos respetivos acórdãos do TC. Estes documentos foram elaborados e divulgados de acordo com a campanha eleitoral para AR para os anos de 2005, 2009 e 2011.

Este estudo pretende responder à seguinte questão de investigação:

- ❖ O regime aplicável aos recursos financeiros das campanhas eleitorais em Portugal garante a fiabilidade das respetivas contas?

Para responder à questão formulada anteriormente, formularam-se as seguintes questões secundárias:

- ❖ Têm sido detetadas infrações relevantes nas contas das campanhas para a AR no período de 2005 a 2011?
- ❖ Têm sido aplicadas sanções relevantes que motivem o cumprimento dos deveres impostos na Lei?

Na análise das contas da campanha será utilizado o conceito de «infrações» como sinónimo de irregularidades ou ilegalidades detetadas pelo TC em função da aplicação da Lei n.º 19/2003.

As irregularidades são «situações que não violam nenhuma norma específica de financiamento e organização contabilística, mas que atentam contra o dever genérico de

organização contabilística previsto no artigo 12º, n.º1 e artigo 15º da Lei n.º 19/2003», como consta no acórdão n.º 563/2006.

As ilegalidades são as situações que violam os artigos da Lei n.º 19/2003. As infrações podem ser mencionadas também como incumprimentos.

Foram analisadas as contas constantes dos relatórios da ECFP, as respostas dos partidos, o parecer da ECFP e, por fim, a decisão do TC nos respetivos acórdãos. Assim, o estudo será feito com base na análise dos relatórios da ECFP (auditoria) e nas sanções aplicadas pelo TC, conforme consta nos acórdãos.

### **3.2 Análise das Contas das Campanhas Eleitorais**

A análise às contas das campanhas eleitorais será apresentada por ano (2005, 2009 e 2011) tendo-se optado pela apresentação da informação por partido/coligação.

#### **3.2.1 As Contas de 2005**

No ano de 2005, os partidos que elegeram representantes para a AR foram: o CDS-PP, o PS, o PSD, o BE e a coligação CDU.

##### **3.2.1.1 Fontes de receita**

Conforme a Lei n.º 19/2003, os partidos podem ter três fontes de receitas, sendo que uma destas é a fonte da receita pública, designada por subvenções estatais.

Os partidos têm o direito de receber as subvenções conforme a percentagem de votos recebidos e o valor das despesas da campanha apresentada.

No Quadro 3.1 apresentam-se as receitas e as despesas das campanhas de 2005, bem como os valores das subvenções estatais recebidas e respetivo peso no total das receitas.

Quadro 3.2 Peso da Subvenção em 2005

Partido/ Coligação	Receitas Realizadas	Despesas Realizadas	Subvenção Recebida (incluída nas receitas)	Subvenção (em % das receitas)
CDS-PP	2.186.100,59 €	2.243.619,20 €	612.553,00 €	28,02%
PSD	3.079.709,53 €	4.737.821,53 €	2.254.717,00 €	73,21%
PS	4.600.000,00 €	4700.000,00 €	3.500.000,00 €	76,08%
BE	561.594,00 €	561.594,00 €	508.289,00 €	90,50%
CDU	939.830,00 €	843.629,00 €	664.685,00 €	70,72%

As contas com maiores montantes de receitas e despesas pertencem aos partidos PS e PSD, apresentando o PS uma receita e subvenção maior que o PSD, apesar das despesas terem valores semelhantes.

Relembramos que o valor da subvenção recebida depende do número de votos conseguidos na respetiva eleição. Verifica-se que o PS e o PSD, foram os partidos que receberam as subvenções de maior valor, isto porque foram os partidos mais votados na eleição de 2005.

Da informação apresentada é possível perceber que, à exceção do CDS-PP na campanha de 2005, as subvenções estatais dos outros partidos constituíram a maior fonte de receitas conforme a percentagem das subvenções.

Assinala-se que o peso da subvenção do BE equivale a 90% das receitas, apesar do valor recebido ter sido o menor em comparação com os outros partidos. Esta situação pode ser justificada pelo facto de ser um partido mais pequeno, e ter maior dificuldade em obter outros tipos de receitas.

### 3.2.1.2 Situações Detetadas

No que respeita às contas de campanha dos partidos políticos com representação na AR em resultado das eleições de 2005, observaram-se situações que suscitam dúvidas à auditoria. Destas, algumas consubstanciaram infrações que foram objeto de sanção pelo TC.

No Quadro 3.2 apresentam-se os montantes das despesas e das receitas realizadas em que se verificam infrações (e respetivo peso nos valores totais).

Quadro 3.3 Despesas e Receitas com Infrações em 2005

Partidos/ Coligação	Despesas Realizadas	Despesas com infrações		Receitas Realizadas	Receitas com infrações	
CDS-PP	2.243.619,20 €	31.625,00 €	1,40%	2.186.100,59 €	1.594.947,73 €	72,95%
PSD	4.737.821,53 €	0	0	3.079.709,53 €	169.244,00 €	5,49%
PS	4.700.000,00 €	0	0	4.600.000,00 €	828.169,00 €	18,00%
BE	561.594,00 €	26.126,00 €	4,65%	561.594,00 €	4.160,00 €	0,74%
CDU	843.629,00 €	0	0	939.830,00 €	292.218,00 €	31,09%

É possível constatar que as infrações observadas em 2005 centram-se principalmente nas receitas destacando-se as respeitantes ao CDS-PP em que foram detetadas infrações em

cerca de 73% das receitas realizadas. Nos demais partidos, embora também se encontrem infrações, estas apresentam valores mais baixos dos identificados no CDS-PP.

Observa-se que somente o BE teve as receitas e despesas com iguais valores; o PSD, PS e CDS-PP tiveram despesas maiores que as receitas e a CDU apresentou receitas maiores que as despesas. O facto de ter receitas maiores que as despesas caracteriza uma situação que a ECFP classifica como «anómala». Se o partido obteve outras fontes de receitas, pode-se questionar se o valor das subvenções foi em excesso.

Relativamente ao PSD, verifica-se no Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do PSD (2005:8) que o facto das despesas terem sido maiores que as receitas gerou uma ilegalidade:

O Mapa de rubricas do Balanço apresentado pelo PSD mostra que em 31 de Maio de 2005, 3 meses e 10 dias depois do ato eleitoral, estavam por liquidar 1,9 milhões de euros de despesas de Campanha (40%). Este montante líquido de eventuais valores que à data do balanço se encontravam por receber, virá a ser liquidado pelo Partido, o que contraria o estabelecido no n.º 3 do artigo 15º da Lei 19 / 2003.

A Lei n.º 19/2003 não prevê explicitamente as situações em que as receitas e despesas das campanhas tenham valores diferentes nas contas. Entretanto, estas situações podem dar origem a factos que o regime jurídico condena.

Um exemplo disso é o pagamento das despesas através da conta bancária do partido, e não da campanha, e este ser efetuado após o prazo estipulado no diploma. Situações análogas podem indicar que houve subavaliação de receitas ou despesas. Estas irregularidades podem ter origem no incumprimento do registo de alguma receita ou despesa da campanha.

Se o partido tiver efetuado pagamento de despesas da campanha pela conta do partido, a «Contribuição do Partido» não fica registada na conta da campanha, e a receita fica subavaliada. O PS, que também obteve despesas maiores que as receitas, foi alvo de reflexão da auditoria devido ao depósito das receitas da campanha após o ato eleitoral, o que viola o artigo 15º da Lei n.º 19/2003.

O Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do PS (2005:6) fez conhecer que

Ao que nos foi dado apurar junto dos Serviços do Partido, a materialização destas receitas só ocorreu em data posterior à do ato eleitoral, porque só depois deste houve necessidade de liquidar os compromissos com as atividades de campanha.

Na auditoria realizada às contas da CDU foram identificadas diversas infrações. O relatório faz uma observação pelo facto da coligação não ter pessoa jurídica. A maioria das despesas foram pagas através da conta bancária do partido, o que contraria o art. 15º da Lei n.º 19/2003.

Relativamente ao CDS-PP o Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do CDS-PP (2005:1) declara que

O Lucro da Campanha de 2005, no valor de 212 euros, resulta do facto da Contribuição do Partido, no montante de 1.594.948 euros, ter sido definida tendo por base o diferencial entre receitas e despesas de campanha, por forma a que o resultado da Campanha se apresentasse nulo (ou próximo de zero, como foi o caso). Retirada a Contribuição do Partido, o prejuízo seria de 1.594.736 euros.

O Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do CDS-PP (2005: 7) declara ainda que

O Partido transferiu meios financeiros necessários, à liquidação das despesas, para a conta da campanha e não registou esses valores como contribuições do partido. Face ao exposto o Partido não deu cumprimento ao estipulado no n.º3 do artigo 15º da Lei n.º 19/2003.

Assim, verifica-se que o CDS-PP incorreu na mesma infração do PSD e PS, pois efetuou pagamentos de despesas da campanha através da conta do partido e após o prazo previsto na Lei n.º 19/2003.

As infrações descritas no Quadro 3.3. foram as identificadas pela auditoria no primeiro ano de vigência da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. As suspeitas não comprovadas da auditoria ou não previstas na Lei n.º 19/2003 não são sancionadas, por exemplo, hipotética subavaliação de receitas.

No Quadro 3.3 constam somente as infrações cujos montantes foram divulgados nos acórdãos do TC. Isto significa que podem não estar representadas todas as infrações cometidas pelos partidos.

Quadro 3.4 Valores com Infrações em 2005

Partidos/ Coligação	Infrações	Montantes	Artigos violados
CDS-PP	Contribuição do partido subavaliada.	1.594.947,73 €	15º
	Despesa de campanha não contabilizada	31.625,00 €	15º
PSD	Contribuição do partido não certificada.	111.845,00 €	16º
	Donativo em numerário sem identificação do doador ou origem.	57.399,00 €	19º
PS	Pagamento de despesa de campanha através da conta bancária do partido.	251.213,00 €	15º
	Angariação de Fundos depositada após ato eleitoral.	381.000,00 €	15º
	Angariação de Fundos com documento de suporte insuficiente.	195.956,00 €	12º
BE	Angariação de Fundos depositada após ato eleitoral	4.160,00 €	15º
	Despesa de campanha com documento de suporte insuficiente.	2.741,00 € (Propaganda) 23.385,00 € (Pessoal)	12º
CDU	Pagamento de despesa de campanha através da conta bancária do partido.	97.920,00 €	15º
	Angariação de Fundo depositada em numerário sem identificação do doador e origem.	8.931,00 €	16º
	Outros depósitos bancários em numerário sem identificação do doador e origem.	6.108,00 €	16º
	Contribuição do partido não contabilizada	179.259,00 €	15º

Destaca-se o artigo 15º como sendo aquele que foi o mais violado. Lembra-se que este artigo define o regime e tratamento que as receitas e despesas das campanhas devem ter e que o partido é passível de coima em caso de incumprimento. Salienta-se que estes valores, apesar de violarem a Lei n.º 19/2003, continuam nas contas das campanhas.

De entre estas irregularidades/ilegalidades estão algumas das infrações do Quadro 3.3 que tiveram os seus montantes envolvidos e divulgados nos acórdãos do TC. Há situações em que os partidos cometeram várias condutas que violaram um único artigo várias vezes, como ocorre, por exemplo, com o artigo 15º. Este artigo prevê que as receitas e despesas devem constar em contas próprias das campanhas e obedecer ao artigo 12º. Isto significa que, quando o partido não contabiliza alguma receita ou despesa, ou não o faz dentro do prazo (até ao ato eleitoral), podendo ainda não registar essas receitas ou despesas na conta bancária da campanha, está a violar o artigo 15º da Lei n.º 19/2003.

No Quadro 3.4 constam todas as infrações cometidas pelos partidos e sancionadas pelo TC, e o total das infrações, assim como todos os artigos que o TC julgou violados e o valor das coimas que foram imputadas a cada partido pelo conjunto das infrações. São incumprimentos aos deveres que a Lei n.º 19/2003 impõe para a elaboração, execução e prestação das contas.

Quadro 3.5 Decisões do TC em 2005

Partidos/ Coligação	Acórdãos 563/06 e 417/07, conforme Lei n.º 19/2003 1SMMN = 374,70€ (Art. 1º DL n.º 242/2004) Art. 31º n.º 2: Limites da coima: 10 a 200 SMMN aos partidos Limites = 3.747,00 € a 74.940,00 €			
	Incumprimentos	Artigos violados	Infrações	Coimas
CDS-PP	Não inclusão de todas as receitas e despesas da campanha nas respetivas contas.	12 e 15º Contraordenação: 31º n.º 2	7	23.231,40 €
PSD	Não inclusão de todas as receitas da campanha nas respetivas contas.	12º, 15º e 16º Contraordenação: 31º n.º 2	6	25.104,90 €
PS	Não inclusão de todas as receitas da campanha nas respetivas contas.	12º e 15º Contraordenação: 31º n.º 2	6	21.357,90 €
CDU	Não inclusão de todas as receitas da campanha nas respetivas contas.	12º, 15º e 16º Contraordenação: 31º n.º 2	6	15.737,40 €
BE	Não inclusão de todas as receitas da campanha nas respetivas contas.	12º e 15º Contraordenação: 31º n.º 2	5	11.241 €

Em 2005, o TC publicou 5 acórdãos entre os quais os acórdãos n.º 417/2007 e n.º 405/2009 que tiveram como base os artigos 12º, 15º, 16º, 19º e 31º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e condenaram os 4 partidos e a única coligação e os cinco respetivos mandatários financeiros que fazem parte deste estudo.

Da análise dos dados já observados constata-se que o tipo de infração mais cometida é comum a todos os partidos. As irregularidades e as ilegalidades identificadas estão sempre relacionadas com a não discriminação e/ou não comprovação das receitas e despesas da campanha, que prejudicam a transparência das contas da campanha.

Quadro 3.6 Valores com Infrações e Coimas Aplicadas em 2005

2005	Limites	CDS-PP	PSD	PS	BE	CDU
Valores com infrações	-	1.626.572,73 €	169.244,00 €	828.169,00 €	30.286,00 €	292.218,00 €
Coimas p/ Partidos	3.747,00 € a 74.940,00 €	23.231,40 €	25.104,90 €	21.357,90 €	11.241,00 €	15.737,40 €
Coimas p/ Mandatários	374,70 € a 29.976,00 €	1.600,00 €	1.400,00 €	1.100,00 €	900,00 €	*
Infrações	-	7	6	6	5	6

\*Processo de contraordenação extinto por falecimento do mandatário financeiro.

É necessário ter presente que há mais informações além das apresentadas no Quadro 3.5, mas apenas estas foram divulgados pelo TC nos seus acórdãos.

Segundo os dados apresentados no Quadro 3.5, constata-se a existência de falta de proporcionalidade entre o valor das coimas e os montantes com infrações; assinala-se que estes permanecem nas contas de campanha. O CDS-PP foi o partido com maior montante com infração e quantidade de infrações, no entanto o partido que teve a maior coima foi o PSD. O valor máximo da coima aplicada aos partidos não foi metade do limite estipulado pela Lei n.º 19/2003.

As contas do CDS-PP em 2005 representam um caso específico, o mais grave de entre os cinco partidos.

Tendo por base os acórdãos do TC, verifica-se que, em 2005, nas auditorias realizadas foram identificadas situações duvidosas sobre os valores das receitas arrecadadas em campanha. Um exemplo disso aconteceu quando o CDS-PP recebeu mais de 90% das «Angariações de Fundos» durante a campanha, mas declarou nas contas do partido e não nas da campanha. Estes montantes possuem uma diferença significativa, pois foram 12.500€ para a campanha e 1.265.135€ para o partido. Ou seja, apesar do partido ter cumprido a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, este foi um exemplo da hipotética subavaliação das receitas da campanha identificada pela auditoria que não foi condenada pelo TC. Se, por um lado, a participação das subvenções foi baixa, a angariação de receitas por meios que indicam irregularidades foi elevada.

Estes factos revelam que há situações que motivam questões da auditoria. Porém, esta declara-se impossibilitada de realizar a sua fiscalização de forma a ter segurança para a conclusão sobre determinadas contas das campanhas.

O cumprimento relativo aos limites dos valores das contas, dos prazos e registos (tratamentos das receitas e despesas) nem sempre são comprovados pela auditoria. Isto porque a mesma considera-se impedida de agir diante da falta de previsão da Lei n.º 19/2003 de algumas situações que geram esses factos duvidosos. Se o partido não confirma o saldo de transações com fornecedores, a auditoria não tem como impor a obrigação desta conduta porque não está previsto na Lei n.º 19/2003, o mesmo ocorre com a lista de ações e meios da campanha.

### 3.2.2 As Contas de 2009

No ano de 2009 os partidos que elegeram representantes para a AR foram o CDS-PP, o PS, o PSD, o BE e a coligação CDU. Estes tiveram direito a receber as subvenções estatais conforme a percentagem de votos recebidos e as despesas apresentadas.

#### 3.2.2.1 Fontes de receita

À semelhança do que se observou em 2005, no ano de 2009 os partidos que obtiveram maiores receitas, despesas e subvenções foram o PSD e o PS. Porém, os montantes do PS foram bastante superiores ao do PSD, não só nas receitas mas também nas despesas. No Quadro 3.6 apresentam-se o peso das subvenções nas contas da campanha de 2009.

Quadro 3.7 Peso da Subvenção em 2009

Partidos/ Coligação	Receitas Realizadas	Despesas Realizadas	Subvenção Recebida (incluída nas receitas)	Subvenção (em % das receitas)
CDS-PP	915.097,83 €	1.020.339,33 €	845.000,00 €	92,34%
PSD	2.918.664,92 €	2.918.664,92 €	2.456.590,85 €	84,17%
PS	5.530.651,33 €	5.467.056,11 €	2.998.533,67 €	54,21%
BE	1.640.375,00 €	1.185.640,90 €	841.294,00 €	51,29%
CDU	1.225.754,79 €	1.225.754,79 €	911.794,14 €	74,39%

Os dados apresentados no Quadro 3.6 revelam que o peso das subvenções foi maior no CDS-PP. Todavia, em todos os partidos foi obtido um peso da subvenção acima dos 50%.

Constata-se que entre os partidos há uma acentuada diferença de valores nas contas. Um peso menor da subvenção não significa obrigatoriamente que estejamos perante uma situação em que foi recebido uma menor subvenção. Por exemplo: o CDS-PP que obteve 92% do peso da subvenção nas suas receitas, recebeu 845.000,00 € de subvenção. O PS que obteve 54% do peso da subvenção nas suas receitas, recebeu 2.998.533,67 €, ou seja, mais que o triplo do valor recebido pelo CDS-PP.

### 3.2.2.2 Situações Detetadas

Na campanha de 2009 foram detetadas pela auditoria do TC algumas situações com infrações, tanto ao nível das despesas como das receitas. Dentre os montantes declarados das receitas e das despesas há uma parte identificada pela auditoria como infrações e que os partidos não regularizam após a notificação da ECFP. As contas das campanhas eleitorais dos partidos continuam com estes montantes com infrações.

Contudo, as receitas continuam a ter maior valor nas incidências ao nível de infrações detetadas em 2009. Somente o BE foi declarado pelo TC sem infrações, nas contas da campanha deste ano, conforme se observa no Quadro 3.7.

Quadro 3.8 Despesas e Receitas com Infrações em 2009

Partidos/ Coligação	Despesas Realizadas	Despesas com infrações		Receitas Realizadas	Receitas com infrações	
CDS-PP	1.020.339,33 €	195.402,04 €	19,15%	915.097,83 €	755.000,00€	82,50%
PSD	2.918.664,92 €	0	0	2.918.664,92 €	2.526.074,91€	86,55%
PS	5.467.056,11 €	5.794,60 €	0,10%	5.530.651,33 €	254.638,60€	4,60%
BE	1.185.640,90 €	0	0	1.640.375,00 €	0	0
CDU	1.225.754,79 €	443.259,77 €	36,16%	1.225.754,79 €	963.441,65€	78,60%

Quando os partidos encerram as contas da campanha apresentando receitas com valores iguais aos da despesa, considera-se que estas contas estão equilibradas.

Os partidos que apresentaram equilíbrio entre as receitas e as despesas da campanha em 2009 foram o PSD e a CDU.

O PS e o BE obtiveram receitas maiores que as despesas, e o partido que teve despesas maiores que as receitas foi o CDS-PP.

A auditoria constatou que, o PS registou após o ato eleitoral receitas relativas a Contribuições do Partido e Angariações de Fundos. O relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do PS (2009: 6) afirma que

Os Fundos Próprios apresentam o Resultado da Campanha (lucro de 63.595,22 euros), coincidente com o que se apura a partir das Contas da Receita e da Despesa.

Todas as dívidas a fornecedores e a outros credores, bem como as despesas que só foram faturadas após a data do ato eleitoral foram integralmente liquidadas até à data do encerramento das contas bancárias (2-12-2009 e 31-12-2009).

Esta conduta de registos de receitas após o ato eleitoral viola o artigo 15º da Lei n.º 19/2003, pois não respeita o prazo e nem a forma de registo das contas previsto no diploma.

O CDS-PP apresentou uma dívida no montante de 105.241,50€ no Balanço. Este valor refere-se às dívidas a pagar a fornecedores da campanha, tendo sido liquidado nos meses de janeiro e fevereiro de 2010. O montante de 45.241,50€ foi liquidado após o prazo estipulado pela Lei n.º 19/2003.

A diferença entre os 105.241,50€ e o montante liquidado fora do prazo refere-se às Contribuições do Partido no valor de 50.000,00€. Segundo o Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do CDS-PP (2009: 7-8):

(...) o Tribunal Constitucional não aceita este procedimento, acordando que as Contribuições dos Partidos não devem ser contabilizadas como “adiantamentos por conta da Subvenção”, mas sim como “receitas da campanha”.

O Resultado da Campanha está apresentado na rubrica de Fundos Próprios e é negativo em 105.241,50 euros.

As infrações relacionadas com a rubrica «Contribuição do Partido» são as que possuem maior incidência de acordo com as informações dos relatório da ECFP. Pode ser na receita e/ou na despesa por falta de contabilização dos documentos identificados pela auditoria. Tal ocorre quando o partido efetua pagamentos das despesas da campanha através da sua conta bancária. Isto é uma ilegalidade porque o partido não realizou o procedimento correto. Quando tal se verifica estamos perante a infração da receita não registada (subavaliação da receita) e pela despesa paga pela conta do partido, e não pela conta de campanha.

Segundo a Lei n.º 19/2003 e pelo entendimento do TC, a forma correta seria transferir para a conta bancária da campanha como «Contribuição do Partido», e através desta efetuar o pagamento da despesa da campanha.

No Quadro 3.8 não constam todas as infrações cometidas e imputadas aos partidos. Constam somente aquelas em que se encontram os montantes envolvidos e divulgados através dos acórdãos do TC.

Há outras infrações e artigos violados, mas cujos montantes envolvidos não foram divulgados.

Quadro 3.9 Valores com Infrações em 2009

Partidos/ Coligação	Infrações	Montantes	Artigos violados
CDS-PP	Contribuição do Partido não contabilizada	750.000,00 €	15º
	Subavaliação da receita da subvenção	5.000,00 €	12º e 15º
	Despesa com documento de suporte insuficiente para a razoabilidade	80.567,20 €	15º e 19º
	Sobreavaliação de despesa	649,00 €	15º
	Não contabilização do IVA no Balanço	114.185,84 €	15º
PSD	Contribuição do Partido subavaliada	2.343.262,30 €	15º
	Subavaliação da receita da subvenção	182.812,61 €	12º e 15º
PS	Subavaliação da receita da subvenção	229.638,60 €	12º e 15º
	Despesa com documento de suporte insuficiente para a razoabilidade	5.794,60 €	15º
	Angariação de Fundos após ato eleitoral	25.000,00 €	15º
BE	-	-	-
CDU	Contribuição do Partido não contabilizada	838.158,24 €	16º
	Contribuição do Partido não contabilizada	52.661,99 €	16º
	Subavaliação da receita da subvenção	49.336,13 €	12º e 15º
	Despesa com documento de suporte insuficiente	443.259,77 €	15º
	Angariação de Fundos com documento de suporte insuficiente	18.285,29 €	12º
	Contribuição de Pessoa Coletiva	5.000,00 €	8º

Desta análise confirma-se que apenas o BE não obteve infrações imputadas pelo tribunal. Porém, é de referir que este resultado só foi alcançado após o contraditório; as situações que suscitaram dúvidas aquando da auditoria foram posteriormente justificadas pelo partido.

Quanto aos demais, comprova-se a reincidência de algumas infrações, principalmente as que violam o artigo 15º da Lei n.º19/2003 que define o regime e tratamento das receitas e das despesas da campanha.

Estas irregularidades/ilegalidades estão relacionadas principalmente com a falta de documentação e descritivo claro e completo que comprove cada receita/despesa, assim como a origem e o destino de tais recursos financeiros. Além disso, surge também a falta de conhecimento ou entendimento dos princípios aplicados pelo TC, como o princípio da materialidade, que impõe que as contas devem refletir todos os elementos relevantes e que para isso existe, a natureza das contas, e o dever de as retificar mesmo após a apresentação destas. Este princípio encontra-se nos acórdãos n.ºs 19/2008, 135/2011, e nos artigos 12º e 15º.

As apreciações do TC sobre as contas da campanha de 2009 foram divulgadas em 2 acórdãos:

- ❖ Acórdãos n.ºs. 346/2012 e 177/2014 – com base no art. 43º da LO n.º 2/2005 julgam prestadas as contas do BE e declaram com violações aos artigos 12º, 15º 16º, 19º, 27º e 31º da Lei n.º 19/2003 as prestações dos 12 partidos e 2 coligações.

Os incumprimentos relacionados com a documentação de suporte, seja para a despesa mas principalmente para a receita, foram uma infração constante nas prestações da maioria dos partidos políticos. Segundo a auditoria as infrações apresentadas foram consideradas graves:

- ❖ identificar documentos que não foram contabilizados ou foram registados com valores subavaliados;
- ❖ constatar a falta ou a insuficiência da documentação de suporte para caracterizar o facto contabilizado como da campanha.

Algumas destas infrações são consequência da discriminação incompleta nos documentos de suporte que impede a auditoria de confirmar a veracidade da receita e/ou despesa tal como foi contabilizada pelo partido.

No Quadro 3.9 constam todas as infrações imputadas pelo TC aos partidos pelas ilegalidades/irregularidades identificadas. Os «Incumprimentos» do Quadro 3.9 estão apresentados de forma resumida pela definição e tipo (receita ou despesa) da ilegalidade/irregularidade que contraria a Lei n.º 19/2003.

Quadro 3.10 Decisões do TC em 2009

Partidos/ Coligação	Acórdãos 346/2012 e 177/2014, conforme Lei n.º 19/2003 1SMMN = 426€ (Art. 152º Lei n.º 64-A/2008, DL n.º 397/2007). Art. 31º n.º 2: limite da coima: 10 a 200 SMMN aos partidos Limites = 4.260 € a 85.200 €			
	Incumprimentos	Artigos violados	Infrações	Coimas
CDS-PP	Falta de organização contabilística; Não retificação das contas; Falta documento de suporte para cada despesa contabilizada.	12º n.ºs. 1, 2 15º n.ºs. 1 19º n.º 2 Contraordenação: 31º n.º 2	6	8.000 €
PSD	Falta de organização contabilística; Não retificação das contas.	12º n.ºs. 1 e 2 15º n.º 1; Contraordenação: 31º n.º 2	3	5.500 €
PS	Falta de organização contabilística; Não retificação das contas; Contabilização de todas as despesas da campanha.	12º n.ºs. 1 e 2 15º n.ºs. 1 19º n.º 1 Contraordenação: 31º n.º 2	4	6.500 €
BE	Sem infrações	-	-	-
CDU	Falta de organização contabilística; Não certificação das Contribuições da campanha; Falta documento de suporte para cada despesa e receita contabilizada.	8º 12º n.ºs. 1 e 2 15º n.º 1 16º n.ºs. 2 e 3 19º n.º 2 Contraordenação: 31º n.º 2	8	8.500 €

O suporte documental da contabilidade é uma condição ou pressuposto para a regularidade das contas, logo a sua ausência ou insuficiência caracteriza uma irregularidade prevista no art.12º e imposta pelo art. 15º da Lei n.º 19/2003.

No Quadro 3.10 apresentam-se os dados das coimas aplicadas e dos montantes identificados em algumas das infrações. Os dados seguem as informações recolhidas nos acórdãos n.º 346/2012 e n.º 177/2014.

Quadro 3.11 Valores com infrações e coimas aplicadas em 2009

2009	Limites	CDS-PP	PSD	PS	BE	CDU
Valores com infrações	-	950.402,04 €	2.526.074,91 €	260.433,20 €	-	1.406.701,42 €
Coimas p/ Partidos	4.260 € a 85.200 €	8.000,00 €	5.500,00 €	6.500,00 €	-	8.500,00 €
Coimas p/ Mandatários	426 € a 34.080,00€	900,00 €	550,00 €	650,00 €		950,00 €
Infrações	-	6	3	4	-	8

A CDU foi a coligação com maior número de infrações e maior coima aplicada, apesar do montante total não ter sido o maior entre os partidos.

É de realçar que o maior valor da coima aplicada aos partidos é dez vezes menor que o limite estipulado pela Lei n.º 19/2003.

O PSD foi o que obteve o maior montante com irregularidades/ilegalidades, muito embora seja o partido que cometeu menos infrações e a quem foi aplicada a menor coima.

Da análise dos dados apresentados no Quadro 3.10, pode considerar-se que existe uma relação entre a quantidade de infrações e o valor das coimas, na medida em que as coimas aplicadas foram menores nos casos em que a quantidade de infrações imputadas foi igualmente menor.

Os montantes com irregularidades/ilegalidades não demonstram traduzir um agravamento das coimas, como se observa no caso do PSD.

### 3.2.3 As Contas de 2011

No ano de 2011, os partidos que elegeram representantes para a AR foram o CDS-PP, o PS, o PSD, o BE e a coligação CDU. Estes partidos tiveram direito a receber as subvenções estatais conforme a percentagem de votos recebidos e as despesas apresentadas. Os partidos mais votados foram o PS e o PSD, tendo este último obtido mais votos, ao contrário do que aconteceu nas campanhas anteriores.

Teixeira (2012: 25-26) faz um enquadramento histórico do que pode ter influenciado as contas das campanhas de alguns partidos:

Toda a retórica política passou a estar condicionada pela crise económica (mais uma vez o País entrou em recessão), pela crise social (com manifestações sectoriais e

sindicalizadas e, outras, mais «espontâneas» como foi o caso da «geração à rasca») e financeira em que o País mergulhou, com maior intensidade, desde 2009. No entanto, nas legislativas [de 2011] o peso dos dois principais partidos (PSD e PS) recuou a valores de 1985 (64,75%), dando margem para o crescimento dos partidos políticos que se consolidaram, entretanto, nas franjas. À esquerda, o PCP e o Bloco de Esquerda elegeram 31 dos 230 deputados reconquistado o estatuto de partidos-chave na aprovação de uma qualquer moção de censura que, para ser efectiva, teria de contar pelo menos com o apoio explícito de um destes dois partidos, ou a abstenção de ambos. À direita o CDS alcançou um resultado (então) histórico ao entrar nos dois dígitos e elegendo 21 deputados.

### 3.2.3.1 Fontes de receita

É importante observar que, nas contas de 2011, se mantém a tendência dos partidos em usar a subvenção como a principal fonte de receita.

O Quadro 3.11 compila os dados retirados dos Relatórios da ECFP correspondentes aos respetivos partidos na campanha eleitoral de 2011. Analisando os dados do Quadro 3.11 referentes às contas de receitas, despesas e subvenções presentes nas contas dos partidos, as contas com maiores montantes continuam a ser as do PSD e PS, com uma diferença significativa em comparação aos demais partidos.

Quadro 3.12 Peso da Subvenção em 2011

Partidos/ Coligação	Receitas Realizadas	Despesas Realizadas	Subvenção Recebida (incluída nas receitas)	Subvenção (em % das receitas)
CDS-PP	796.714,75 €	796.714,75 €	796.714,75 €	100,00%
PSD	3.828.382,29 €	3.828.382,29 €	2.899.012,05 €	75,72%
PS	4.133.205,44 €	4.132.885,35 €	2.187.261,22 €	52,91%
BE	772.558,29 €	772.558,29 €	653.598,19 €	84,60%
CDU	924.887,16 €	924.887,16 €	836.356,86 €	90,42%

Constata-se, ainda, que na maioria dos partidos a subvenção estatal manteve um aumento da sua participação nas fontes de receitas e com percentagens acima dos 50% nas contas de todos os partidos.

Uma questão pertinente nas contas da campanha dos partidos refere-se à separação e identificação do que foi declarado como conta da campanha e do que o partido registou nas suas contas anuais.

A fiscalização procura evidências para confirmar se um mesmo facto foi contabilizado nas contas da campanha e se, simultaneamente, foi registado nas contas anuais do partido. Se tal aconteceu incorre num litígio porque são duas contas distintas (anuais e de campanha) com finalidades diferentes.

O CDS-PP utilizou a subvenção como única fonte da receita da campanha do partido. Esta situação chamou a atenção da auditoria, pois o CDS-PP apresentou valores nulos para as outras fontes da receita. Tal induziu a auditoria a fazer o pedido dos registos de angariações de fundos nas contas correntes do partido, pois foi passível de dúvida se o partido registou nas suas contas anuais as fontes de receitas da campanha.

Verifica-se o reflexo dos votos recebidos pelo PSD nos valores da sua subvenção. Apesar da diminuição do peso, esta fonte teve um aumento relevante nos valores recebidos pelo partido.

A auditoria justifica a importância da distinção entre despesas da campanha e despesas correntes por a despesa eleitoral ser elegível para subvenção, em caso contrário não é suscetível de apresentação para efeitos de subvenção (Relatório da ECFP sobre as contas da campanha do CDS-PP, 2011).

As despesas correntes devem ser contabilizadas nas contas anuais do partido, e as despesas da campanha, como o próprio nome diz, devem ser contabilizadas nas contas da respetiva campanha eleitoral.

Segundo Teixeira (2012: 10-11)

Nas eleições legislativas de 2011, tanto Pedro Passos Coelho (PSD) como Paulo Portas (CDS), anunciaram que não colocariam cartazes nas ruas, como forma de ajustar os custos da campanha eleitoral, maioritariamente pagos pelo Estado, ao resgate financeiro a que Portugal se socorrera semanas antes. (...) De acordo com os dados divulgados no site do Tribunal Constitucional<sup>6</sup> é possível concluir que o Estado pagou mais de 74% das campanhas de PSD, CDS nas eleições legislativas de 2011.

---

[http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas\\_eleicoes-partidos.html](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas_eleicoes-partidos.html)<sup>6</sup>

### 3.2.3.2 Situações Detetadas

A cada campanha eleitoral denota-se o crescente esforço do TC e as alterações da Lei n.º 19/2003 para uma melhor fiscalização e apreciação das contas da campanha. Ressalta-se que o objetivo principal deste diploma é o reforço da transparência nas contas das campanhas (Acórdão n.º 563/2006).

Em 2011, a maioria das irregularidade/ilegalidades imputadas aos partidos referem-se a infrações nas despesas da campanha. O BE foi o único a não apresentar montantes com infrações nas suas contas da campanha.

Os restantes quatro partidos tiveram infrações detetadas nas despesas, e o PSD foi o único com infrações também nas receitas.

Quando há infrações relacionadas com os montantes das subvenções, estas referem-se geralmente a uma subavaliação da subvenção.

Caso não haja infrações relacionadas com os montantes das subvenções, e estas constituírem uma elevada percentagem das receitas, as receitas podem ter uma possibilidade reduzida de ter montantes com infrações.

Os dados referenciados no Quadro 3.12 permitem comprovar que houve infrações nos montantes das despesas na maioria das contas.

Assim, enquanto o peso das subvenções possui uma elevada percentagem nessas contas (ver Quadro 3.11), os montantes com infrações nas receitas apresentam uma fraca percentagem, o que pode indiciar uma relação entre o peso das subvenções e os montantes com infrações nas receitas. Quanto maior o peso das subvenções menor tende a ser a quantidade de infrações.

Quadro 3.13 Despesas e Receitas com Infrações em 2011

Partidos/ Coligação	Despesas Realizadas	Despesas com infrações		Receitas Realizadas	Receitas com infrações	
CDS-PP	796.714,75 €	17.343,28 €	2,17%	796.714,75 €	0	0
PSD	3.828.382,29 €	42.957,75 €	1,12%	3.828.382,29 €	160,00€	0,004%
PS	4.132.885,35 €	1.193.366,46 €	28,87%	4.133.205,44 €	0	0
BE	772.558,29 €	0	0	772.558,29 €	0	0
CDU	924.887,16 €	171.150,69 €	18,50%	924.887,16 €	0	0

Em 2011, os valores das receitas com infrações foram nulos em quase todos os partidos. Apenas o PSD obteve um valor com infração nas receitas, mas este montante é considerado irrelevante devido à fraca percentagem em comparação ao total de receitas.

Importa observar mais detalhadamente alguns dos factos envolvidos nas infrações existentes nas receitas e nas despesas da campanha para verificar os tipos de irregularidades/ilegalidades e as suas reincidências.

Relativamente às despesas do CDS-PP, a auditoria manifestou dúvidas quanto ao valor dos «Custos administrativos e operacionais», considerado muito elevado pela ECFP (Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do CDS-PP, 2011).

O partido justifica a questão levantada pela auditoria com a necessidade das inúmeras deslocações. No que diz respeito aos diversos jantares e almoços (ações que poderiam ser Angariações de Fundos) o CDS-PP esclarece que foram todos realizados de forma a permitir que cada participante pagasse diretamente ao fornecedor.

A auditoria pede ao partido as contas da campanha para verificar se há despesas não registadas nas contas da campanha para que este possa usufruir ao máximo das subvenções públicas.

A fiscalização verificou a falta de documentação suficiente e por essa razão o partido foi condenado a pagar coimas.

Esta situação sublinha a importância das listas de «Ações e Meios» como ferramenta em prol da transparência das contas, visto que são essenciais para as auditorias do TC sobre as contas da campanha dos partidos.

As contas da campanha do PSD tiveram duas irregularidades/ilegalidades passíveis de condenação ao partido e respetivo mandatário financeiro:

- ❖ Receita de angariação de fundos depositada em data posterior à da realização do ato eleitoral (cheque no valor de 160 euros com data de 01/05/2011, mas só depositado a 28/10/2011);
- ❖ Impossibilidade de verificação da elegibilidade de despesas registadas. As despesas não deviam ser qualificadas pelo PSD como da campanha, mas sim do partido e portanto teriam que estar nas contas anuais e não nas da campanha eleitoral.

O depósito fora do prazo legal desqualifica esta angariação de fundos como uma receita de campanha. Esta irregularidade fere o princípio da especialização que impõe a separação entre a receita da campanha e a receita do partido.

A segunda infração não preenche o requisito substantivo que diz respeito ao intuito ou benefício eleitoral que o objeto da despesa deve ter. Esta irregularidade/ilegalidade refere-se a uma despesa gerada num evento comemorativo de aniversário do PSD. Por se tratar de um facto que se realiza independentemente das eleições, e que a própria finalidade não se restringe às eleições, as despesas relacionadas com este evento deveriam ter sido registadas nas contas anuais do partido e não nas da campanha eleitoral.

Nas contas da campanha do PS, após análise do TC, permaneceram como imputações ao partido e mandatário:

- a) Despesa com suporte documental insuficiente, deficiente ou incompleto – relacionado com a falta de, por exemplo, recibo para cada abastecimento, correspondente ao abastecimento de combustível que permitisse preencher os requisitos: temporal (comprovar que foi no período da campanha eleitoral); substantivo (comprovar que a despesa foi para benefício eleitoral). Outra situação foi o caso de faturas de restaurantes com o descritivo incompleto que não justificam os valores declarados nas despesas;
- b) Impossibilidade de verificação da razoabilidade de despesas registadas – refere-se a uma despesa com valores muito elevados (fatura n.º 9/2011 de 824.100€) relacionada ao pagamento de prestação de serviço de realização de eventos em que o PS escolheu a empresa sem ter feito consulta de mercado. Apesar de o TC ter considerado plausível a explicação do partido com base nas qualidades da empresa, não foi suficiente. O que acusou ainda mais a infração da lei n.º 19/2003 foi, para além da falta de escrutínio, o facto de as faturas conterem uma discriminação vaga e imprecisa;
- c) Subavaliação das despesas da campanha – refere-se a um facto verificado pela ECFP que constatou uma faturação de 23.368,20€ da mesma empresa relativamente à qual o partido só declarou 5.591,20€. Não foi apresentada documentação que comprovasse como despesa de campanha a diferença desses valores que corresponde a 17.777€.

Relativamente à CDU verificou-se uma significativa diminuição da angariação de fundos em comparação às eleições anteriores. O partido justificou com base na crise socioeconómica e enquadramento político no país, diferentes dos de 2009. Entretanto as explicações e correspondente documentação apresentadas ao TC foram insuficientes para esclarecer ou justificar os restantes pontos questionados pela auditoria e por isso três situações continuaram passíveis de penalizações:

- ❖ Incompletude do suporte documental das despesas suportadas com o pagamento de ajudas de custo (97.365€);
- ❖ Incumprimento do dever de pagamento de despesas da campanha através da conta bancária especificamente constituída para este efeito;
- ❖ Abertura de mais de uma conta bancária para a campanha.

As despesas com salários de 220.878,64€ foram consideradas justificadas, no entanto, em relação às ajudas de custo (97.365€) o TC concluiu não conter qualquer elemento que permita identificar a deslocação a que respeitam e/ou a ação da campanha no âmbito da qual terá sido realizada. Perante isto, a documentação foi considerada insuficiente.

Relativamente à segunda infração acima citada, o TC reforça que para a «Contribuição do Partido» o mesmo tem que fazer transferência da conta do partido para a conta bancária da campanha. A partir de então, o pagamento das despesas da campanha é feito através da conta bancária correspondente.

A terceira infração foi objeto de dois acórdãos (617/2011 e 346/2012) onde ficou clara a proibição de mais de uma conta bancária por campanha. Este entendimento do tribunal serve para preservar a transparência das contas.

Apesar de na Lei n.º 19/2003 não estar prevista a rubrica «outros», esta encontra-se no Anexo I das «Recomendações a Partidos Políticos e Coligações» da ECFP. Este facto gera uma omissão descritiva de algumas das contas permitindo a sua utilização aquando do registo contabilístico dos documentos. Tal situação desfavorece a transparência nas prestações de contas pois a utilização de uma conta «outros» é muito subjetiva e pode ser usada para vários tipos de receitas ou de despesas sem que seja utilizada uma descrição adequada. Desta forma, permite que haja uma menor clareza nas prestações de contas, dificultando o trabalho das entidades fiscalizadoras, no caso a ECFP e o TC, em avaliar as prestações.

No Quadro 3.13. constam somente as infrações em que se encontram divulgados os montantes envolvidos através dos acórdãos. Há outras infrações e artigos violados, mas cujos montantes envolvidos não foram divulgados.

Quadro 3.14 Valores com Infrações em 2011

Partidos/ Coligação	Infrações	Montantes	Artigos violados
CDS-PP	Despesa com documento de suporte insuficiente	6.161,08 €	15° e 19°
	Despesa com documento de suporte insuficiente para a razoabilidade	11.182,20 €	15°
PSD	Despesa com documento de suporte insuficiente para a elegibilidade	42.957,75 €	19°
	Angariação de fundos depositada depois do ato eleitoral	160,00 €	16°
PS	Despesa com documento de suporte insuficiente	25.390,77 €	19°
	Despesa com documento de suporte insuficiente para a razoabilidade	91.782,46 €	19°
	Despesa com documento de suporte insuficiente para a razoabilidade	1.058.416,23 €	15°
	Subavaliação de despesa de campanha	17.777,00 €	15°
CDU	Despesa com documento de suporte insuficiente para a elegibilidade	97.365,00 €	15° e 19°
	Despesa paga através de conta bancária do partido (e não da Campanha).	73.785,69 €	15°
BE	-	-	-

Em 2011, o BE foi o único dos partidos com representação na AR a ter as contas de campanha sem qualquer irregularidade/ilegalidade.

O artigo 15° da Lei n.º 19/2003 continua a ser o mais violado. Este incumprimento refere-se à falta dos documentos de suporte referentes às receitas e às despesas, ou ainda o registo dessas contas com valores que se diferenciam da realidade dos factos, o que as caracterizam como subavaliadas.

O documento de suporte é essencial nas contas da campanha, é através deste que os partidos comprovam os valores que foram contabilizados e a auditoria analisa se as contas de campanha ou do partido apresentam razoabilidade.

A ausência ou insuficiência desta documentação gera irregularidades e imputa ao partido infração por força do art. 15º da Lei n.º19/2003. Esta é uma das infrações com maior reincidência em 2011.

Em 2011, devido ao aumento das infrações detetadas nas despesas da campanha, constata-se a violação ao artigo 19º da Lei n.º 19/2003 em quase todos os partidos. No Quadro 3.14 apresentam-se os incumprimentos à Lei n.º 19/2003 que o TC decidiu imputar aos respetivos partidos.

Quadro 3.15 Decisões do TC em 2011

Partidos/ Coligação	Acórdãos 175/2014 e 140/2015, conforme Lei n.º 19/2003 1SMMN = 426€ (Art. 152º Lei n.º 64-A/2008, DL n.º 397/2007). Art. 31º n.º 2: limite da coima: 10 a 200 SMMN aos partidos Limites = 4.260 € a 85.200 €			
	Incumprimentos	Artigos violados	Infrações	Coimas
CDS-PP	Despesa com suporte documental insuficiente; Impossibilidade de verificação da razoabilidade nas despesas.	12º n.º 1 15º n.º 1 19º n.º 2 Contraordenação: 31º n.º 2	1	5.500 €
PSD	Angariação de fundos depositada depois do ato eleitoral; Imputação às contas da campanha de despesas não elegíveis	12º n.º 1 15º n.º 2 16º n.ºs. 1, 3 e 4 19º n.º s 1 e 2; Contraordenação: 31º n.º 2	2	6.000 €
PS	Impossibilidade de verificação da elegibilidade nas despesas; Impossibilidade de verificação da razoabilidade nas despesas; Não contabilização de todas as despesas da campanha.	12º n.º 1 15º n.ºn.º 1 19º n.º2 Contraordenação: 31º n.º 2	3	6.500 €
BE	Sem infrações	-	-	
CDU	Despesa com suporte documental insuficiente; Pagamento através da conta da campanha; Mais de uma conta bancária para a campanha	15º n.ºs. 1, 3 19º n.º 2 Contraordenação: 31º n.º 2	3	6.000 €

A razoabilidade nas contas da campanha é a ferramenta utilizada pela auditoria para observar se não há uma infração «escondida» em alguma receita ou despesa. Por exemplo: se num jantar ou almoço de campanha, o preço unitário (por pessoa) é inferior ao de

mercado ou não, se há um valor incluso no preço que se paga por refeição, e que se destina ao partido. A verificarem-se estas situações estamos perante evidências que podem caracterizar uma angariação de fundos para a campanha do partido de forma «escondida», num evento que o partido declara como não tendo recebido donativos. Ou seja, o partido arrecada recursos para a campanha de forma a não os declarar nas contas da campanha. Esta infração é definida pelo TC como uma irregularidade por ausência ou insuficiência de documento de suporte que dissolva as dúvidas da auditoria sobre aquele determinado facto contabilizado, no caso uma despesa.

Assim, constata-se que todas as infrações à Lei n.º 19/2003 violam a transparência das contas.

No Quadro 3.15 apresentam-se os valores com infrações e coimas aplicadas em 2011. As informações foram recolhidas através dos Acórdãos n.º 175/2014 e n.º 140/2015.

Quadro 3.16 Valores com Infrações e Coimas Aplicadas em 2011

2011	Limites	CDS-PP	PSD	PS	BE	CDU
Valores com infrações.	-	17.343,28 €	43.117,75 €	1.193.366,46 €	-	171.150,69 €
Coimas p/ Partidos	4.260 € a 85.200 €	5.500,00 €	6.000,00 €	6.500,00 €	-	6.000,00 €
Coimas p/ Mandatários	426 € a 34.080,00 €	600,00 €	650,00 €	700,00 €		650,00 €
Infrações	-	1	2	3	-	3

Em 2011, observa-se que o PS foi o partido que teve maior montante com infrações, e que sofreu maior coima.

De entre todos os partidos, os CDS-PP foi o que apresentou um menor montante em infrações e, como tal, sofreu menor coima aplicada.

Apesar do regime jurídico e critérios utilizados nas análises do TC, constata-se que os valores das penalizações são significativamente inferiores aos montantes com infrações e que estes permanecem nas contas das campanhas apesar das irregulares identificadas.

As penalizações caracterizam-se como baixas diante dos valores identificados como infrações imputadas pelo TC.

### **3.2.4 Evolução no período de 2005 a 2011**

O ano de 2005 foi o primeiro de aplicação da Lei n.º 19/2003 muito embora ainda não houvesse uma estrutura de fiscalização como nos anos seguintes; nomeadamente algumas ferramentas utilizadas pela auditoria, como a análise das «Listas de Ações e Meios» da campanha, ainda não estavam em vigor.

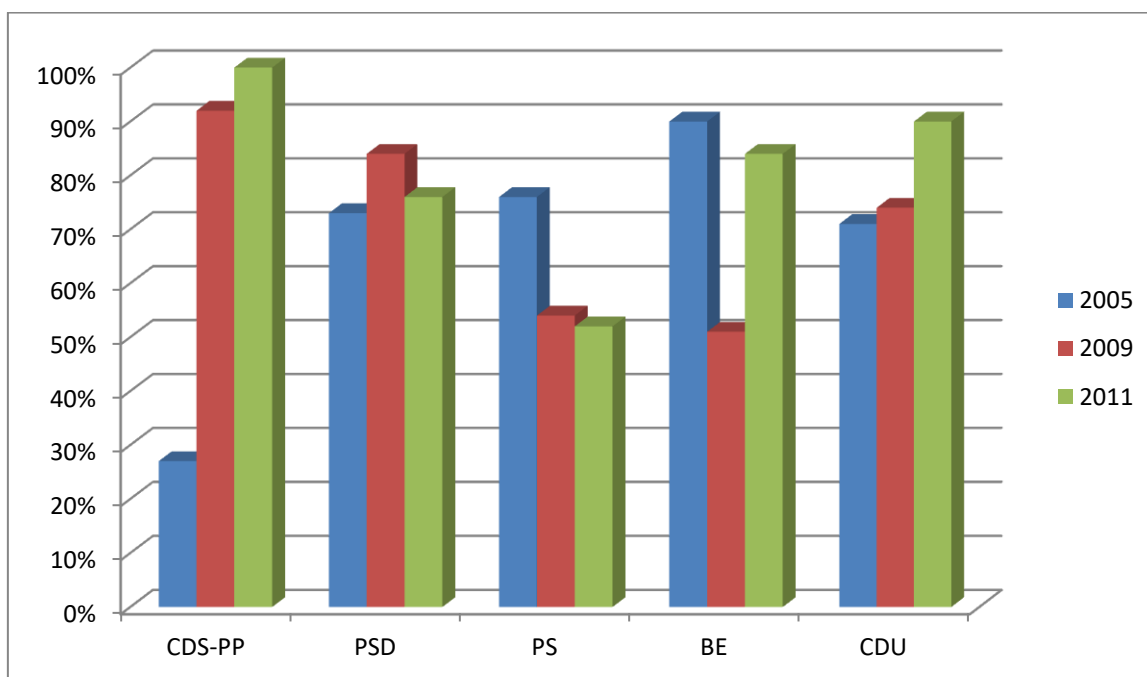
Analisa-se a evolução das contas no período de 2005 a 2011, através da observação comparativa entre as três primeiras campanhas para a AR na vigência do novo regime jurídico.

Segundo Teixeira (2012:13)

Manuel Meirinho concluiu, a este propósito, cruzando os crescentes apoios estatais às campanhas eleitorais em Portugal com a personalização do voto, que os partidos assumiram uma lógica empresarial “sobretudo quando estamos perante eleitorados de opinião e já não de eleitorados fidelizados partidariamente”. Isto é, a volatilidade eleitoral que alterna de forma conjuntural entre PS e PSD assume cada vez maior protagonismo quando comparada com o voto alinhado, conhecido como o voto dos militantes partidários.

No Gráfico 3.1 apresentam-se os pesos (em percentagem das receitas) das subvenções de cada partido nas respetivas receitas da campanha eleitoral para a AR em cada um dos anos. O CDS-PP e a CDU foram os partidos que apresentaram maior crescimento da subvenção nas suas receitas de campanha. O PS foi o partido que obteve a maior redução no peso da subvenção em comparação ao valor total das receitas da campanha. No BE o peso da subvenção oscilou entre a diminuição em 2009 e o aumento em 2011. E no PSD o peso da subvenção aumentou em 2009 e diminuiu em 2011 mas ainda foi maior em 2011 do que em 2005 o que demonstra aumento do peso da subvenção nas receitas da campanha deste partido.

Gráfico 3.1 Peso das Subvenções nas Receitas das Campanhas



É notório o peso da subvenção como fonte de receita da campanha na maioria dos partidos, assim como a tendência de usufruir da subvenção como fonte principal de receita em todas as contas analisadas, ultrapassando os 50% em quase todos os casos.

O uso da subvenção como principal fonte de receita motiva dúvidas e requer evidências por parte da auditoria, sobretudo em alguns valores como a subavaliação das outras fontes de receita ou sobreavaliação das despesas para justificar maiores valores a receber da subvenção.

As contas da campanha não devem, nem podem ter irregularidades/ilegalidades. Tais situações constituem infracções e são condenadas pelo TC, que atua conforme a Lei n.º 19/2003.

As infracções não impedem o recebimento das subvenções e nem retiram das contas as receitas e /ou despesas que violam o regime jurídico. As contas podem, assim, ser consideradas prestadas pelo TC mesmo perante as infracções evidenciadas.

O Quadro 3.16 apresentam os valores com infracções cujo montante é resultado da soma das receitas com as despesas.

Quadro 3.17 Valores com Infrações entre 2005- 2011

Anos	CDS-PP	PSD	PS	BE	CDU
2005	1.626.572,73 €	169.244,00 €	828.169,00 €	30.286,00 €	292.218,00 €
2009	950.402,04 €	2.526.074,91 €	260.433,20 €	-	1.508.962,92 €
2011	17.343,28 €	43.117,75 €	1.193.366,46 €	-	171.150,69 €

Entre 2009 e 2011 somente o PS aumentou o montante com infrações nas suas contas da campanha, os demais partidos reduziram significativamente esses montantes.

No Quadro 3.17 estão expostas as percentagens com infrações dos montantes das receitas e despesas das campanhas entre 2005 e 2011. Destacam-se alguns casos em que as percentagens com infrações tiveram um aumento significativo, como as receitas do PSD que passaram de 5% com infrações em 2005, para 86% com infrações em 2009. De entre os cinco partidos, três tiveram aumento das infrações nas receitas e nas despesas das campanhas entre 2005 e 2009. Observa-se ainda as infrações relacionadas com as receitas e despesas. Ao comparar as contas da campanha de 2005 com as de 2009, verifica-se que houve um agravamento no montante com infrações do PSD e da CDU. Foram identificados menores valores com infrações do CDS-PP e do PS. Em 2009, o BE foi o único partido, entre os cinco, sem montantes com infrações.

Quadro 3.18 Infrações entre 2005-2011

Anos	% com Infrações	CDS-PP	PSD	PS	CDU	BE
2005	Receitas	72,95%	5,49%	18,00%	31,09%	0,74%
	Despesas	1,40%	0	0	0	4,65%
2009	Receitas	82,50%	86,55%	4,60%	78,60%	0
	Despesas	19,15%	0	0,10%	44,50%	
2011	Receitas	0	0,004%	0	0	0
	Despesas	2,17%	1,12%	28,87%	18,50%	

Entretanto, entre 2009 e 2011 verifica-se uma redução acentuada das infrações tanto nas receitas quanto nas despesas das campanhas eleitorais. Considera-se que este é um aspecto positivo que pode resultar da aplicação da Lei n.º 19/2003 e que pode refletir-se numa maior transparência das contas das campanhas.

Os dados expostos no Quadro 3.18 são a base das análises comparativas pretendidas. As infrações e correspondentes coimas diminuíram no decorrer dos anos na maioria dos casos

(partidos políticos), o que parece demonstrar um efeito positivo da aplicação da Lei n.º 19/2003 e respetiva atuação das entidades fiscalizadoras.

Quadro 3.19 Condenações entre 2005-2011

Aplicações da Lei n.º 19/2003						
	Legislativas	CDS-PP	PSD	PS	BE	CDU
2005	Artigos violados	12º, 15º e 16º	12º, 15 e 16º	12º e 15º	12º e 15º	12º, 15º e 16º
	Qde infrações	7	6	6	5	6
	Coimas	23.231,40 €	25.104,90 €	21.357,90 €	11.241 €	15.737,40 €
2009	Artigos violados	12º, 15º e 19º	12º e 15º	12º, 15º e 19º	-	8º, 12º, 15º, 16º e 19º
	Qde infrações	6	3	4	-	8
	Coimas	8.000 €	5.500 €	6.500 €	-	8.500 €
2011	Artigos violados	12º, 15º e 19º	12º, 15º, 16º e 19º	12º, 15º e 19º	-	15º e 19º
	Qde infrações	2	2	3	-	3
	Coimas	5.500 €	6.000 €	6.500 €	-	6.000 €

Registam-se incumprimentos relacionados com a organização contabilística, entre outros, de 2005 que se repetem em 2009 e 2011. Apesar dos artigos mais violados serem os mesmos entre 2005 e 2011 (12º e 15º), a diminuição do valor das coimas aplicadas pode significar uma redução da quantidade, gravidade ou culpa dos partidos pelos atos com infrações.

Em 2011, as contas do BE foram prestadas sem irregularidades/ilegalidades pela segunda campanha (AR) seguida, o que é um aspecto positivo a destacar.

As contraordenações mais aplicadas são as mesmas em todos os anos e baseiam-se no artigo 31º da Lei n.º 19/2003:

- ❖ N.º 1 – Mandatários Financeiros: incumprimento quanto à discriminação ou não comprovação devida das receitas e despesas da campanha eleitoral são punidos com coimas entre 1 SMMN a 80 SMMN.
- ❖ N.º 2 – Partidos Políticos: incumprimento quanto à discriminação ou não comprovação devida das receitas e despesas da campanha eleitoral são punidos com coimas entre 10 SMMN a 200 SMMN.

O único partido que ainda teve um aumento das coimas nas últimas contas já avaliadas pelo TC (2011) foi o PSD, mas ainda assim pode-se considerar uma diferença pequena para os resultados de 2009.

O PS obteve o mesmo valor da coima aplicada em 2009, o que pode demonstrar que não houve um agravamento nas infrações cometidas. O CDS-PP conseguiu uma evolução positiva no decorrer dos três anos visto que as coimas estiveram sempre a diminuir, assim como a quantidade de infrações imputadas. A redução das infrações pode indicar aumento da transparência quando consideradas inversamente proporcionais. Ou seja, ao ter-se como referência que a Lei n.º 19/2003 visa a transparência nas condutas que impõe para as contas da campanha e penaliza principalmente com coimas a violação dessas condutas que constam nos seus artigos, verifica-se uma relação possível entre estes dados.

A violação dos artigos e as respetivas infrações imputadas estão relacionadas com o não cumprimento das condutas que visam a transparência. Quanto mais os partidos cumprirem as condutas impostas pela Lei n.º 19/2003, maior poderá ser a transparência nas suas contas. Quanto menor a quantidade de infrações, maior poderá ser a transparência nas contas da campanha, o que remete para uma avaliação positiva da evolução da transparência das contas desde a aplicação da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. Outro factor que reforça a evolução da transparência refere-se ao aumento da fiscalização em comparação a 2005.

Ao comparar os valores das infrações com as respetivas coimas aplicadas, verificam-se diferentes consequências. O CDS-PP e o BE obtiveram no decorrer das três campanhas uma evolução positiva nas suas contas. Tal, pode ser justificado pelo facto de os valores com infrações e a quantidade dessas terem diminuído ao longo dos anos, e os valores das coimas acompanharam esta descida. Entretanto não são completamente compreensíveis os casos dos outros partidos.

Apesar de haver uma redução na quantidade de infrações, com exceção do ano de 2009 para a CDU que obteve um aumento das infrações de seis para oito mas os valores das coimas foi sempre a diminuir. O PSD apesar de ter sempre diminuído as infrações mas o valor da coima aplicada aumentou em 2011. Em 2009 os valores com infrações aumentam no PSD e CDU e baixam nos demais partidos, em 2011 o PS é o único que tem aumento nos valores com infrações. Por sua vez, os valores das coimas não acompanham estas subidas e descidas. Assim, conclui-se que nem sempre há uma relação entre os montantes

com infrações e o valor das coimas, sendo estas sempre menores em relação aos valores das infrações.

O valor das coimas aplicadas às infrações prejudica o cumprimento da Lei n.º 19/2003 e a imposição da própria transparência nas contas da campanha. Por exemplo, um partido pode ter valores com infrações nas despesas que são utilizadas para justificarem a subvenção a ser recebida. O facto de ter irregularidades/ilegalidades não implica o não recebimento da subvenção. Neste caso pode-se constituir uma balança entre custo e benefício ao relacionar o custo das coimas aplicadas e o benefício dos montantes com infrações que permanecem nas contas. Se o benefício das contas com irregularidades/ilegalidades é maior que o custo das coimas por estas infrações, então a Lei n.º 19/2003 pode ter maior dificuldades em impor as suas condutas que visam a transparência. Dito isto, considera-se que o regime imposto pelo diploma pode não garantir a transparência nas contas das campanhas.

O TC declarou sobre a relação entre as infrações identificadas e as coimas aplicadas no Acórdão n.º 140/2015:

Conforme se afirmou logo no Acórdão n.º 417/07 – e se repetiu nos Acórdãos n.º 77/2011, 139/2012 e 177/2014 –, não se verifica “uma correspondência perfeita entre os deveres que o Capítulo III da Lei n.º 19/2003 impõe às candidaturas e as coimas previstas nos artigos 30.º a 32.º, existindo, inclusivamente, deveres cujo incumprimento não é sancionado com coima. (...). E isto porque, apesar de a violação da Lei n.º 19/2003, em matéria de financiamento e organização das contas das campanhas eleitorais, poder resultar do incumprimento de qualquer um dos deveres específicos que as suas normas impõem ou da violação do dever genérico de organização contabilística, apenas são passíveis de coima aquelas condutas que sejam subsumíveis à previsão tipificadora dos artigos 30.º a 32.º do referido diploma legal.

Para além do acima exposto, não há uma justificação mais explícita do TC relativamente a cada caso das definições dos valores das coimas aplicadas, assim como em relação às motivações de todas as absolvições ou não imputações de sanções.

Observa-se que de 2005 para 2011 o número das prestações de contas das campanhas eleitorais de todos os partidos/coligações entregues no TC passou de onze para dezassete.

Estes resultados podem ser vistos como consequência da atuação das entidades fiscalizadoras que impõem a aplicação da Lei n.º 19/2003 antes, durante e após as eleições.

No que respeita à penalização das contas destaca-se a ocorrência em 2009 e 2011 do mesmo número de mandatários e partidos condenados. O BE por ter sido único sem irregularidades/ilegalidades, também ao seu mandatário financeiro não foi imputada qualquer infração, e por isto não teve coimas aplicadas nos dois últimos anos (2009 e 2011). No Quadro 3.19 apresentam-se os dados relativos às penalizações que os partidos e respetivos mandatários sofreram devido às ilegalidades/irregularidades cometidas. Há uma evolução positiva das contas visto terem-se mantido os partidos e o número de prestações de contas entregues e reduzido o número de partidos condenados.

Quadro 3.20 Penalização das Contas

Anos	Partidos condenados	Mandatários condenados	Coimas aplicadas
2005	5	5	375,00 € a 25.104,90 €
2009	4	4	550,00 € a 8.500,00 €
2011	4	4	600,00 € a 6.500,00 €

## **4. Conclusões, limitações e propostas para estudos futuros**

### **4.1 Conclusões**

As contas das campanhas eleitorais para a AR são regidas pelo regime imposto pela Lei n.º 19/2003. Este diploma reviu as regras para o financiamento das campanhas eleitorais e introduziu algumas alterações para uma maior transparência nas contas.

Uma importante observação que se faz durante este estudo das contas da campanha foram as participações dos recursos do Orçamento do Estado nas campanhas eleitorais, estes recursos são designados por Subvenções Estatais. Estas revelaram-se ser as principais fontes de receitas para os partidos aquando das campanhas eleitorais.

Este estudo verificou que, independentemente da dimensão e possibilidade de outras fontes de receitas, os partidos solicitam sempre à AR as subvenções a que têm direito.

As auditorias da ECFP demonstram desconfiança em relação a alguns valores nas contas das campanhas eleitorais dos partidos por estes tenderem a usar a subvenção como fonte principal de receita da campanha pois atinge mais de 50% das receitas, chegando mesmo a ser a única fonte de receita.

O aumento do valor dessas subvenções representa um aumento nas despesas do OE. Ao longo do período entre 2005 e 2011, o peso da subvenção aumentou para a maioria das contas de campanha dos partidos analisados. As contribuições dos partidos e angariações de fundos têm registado uma redução nas respetivas contas da campanha.

A presente investigação pretendeu responder às questões secundárias elencadas.

#### **❖ Têm sido detetadas infrações relevantes nas contas das campanhas para a AR no período de 2005 a 2011?**

As conclusões dos relatórios da auditoria (ECFP) relatam um ponto em comum, «a falta de fiabilidade» das contas por se verificar a falta de documentação de suporte para os registos contabilísticos, tanto para as receitas como para as despesas.

Após a exposição das avaliações das contas da campanha dos partidos que concorreram às Legislativas entre 2005 e 2011, observam-se alguns factos reincidentes, de entre eles destacam-se as infrações mais praticadas:

- ❖ Incumprimento do dever de discriminação da totalidade das receitas e despesas da campanha, violando o dever genérico de organização contabilística imposta pelo 12º e aplicável por força do art.15º ;
- ❖ «Despesas com suporte documental inadequado», receitas ou despesas não contabilizadas ou sem suporte documental, pagamento de despesas através de outra conta bancária sem ser a específica da campanha, divergência entre ações e meios de campanha e as receitas e despesas registadas;
- ❖ Depósito de receitas após o ato eleitoral.

O incumprimento mais comum foi a ausência ou insuficiência de documento de suporte que cada receita e despesa deve ter. Outro facto a registar foram as reincidentes violações do dever de efetuar todos os depósitos e pagamentos pelas contas da campanha. Esta situação dá origem a subavaliações das receitas ou das despesas.

Durante o período da fiscalização sob competência do TC e aplicação da Lei n.º 19/2003, houve uma evolução positiva quanto à fiabilidade das contas das campanhas, no sentido em que se registou um aumento no nível da transparência daquelas contas. Esta observação dá-se através das análises dos dados recolhidos nos Relatórios da ECFP (auditoria) e dos acórdãos do TC.

Em 2005, primeiro ano de aplicação da Lei n.º 19/2003, os acórdãos do TC relatavam um maior número de irregularidades/ilegalidades nas contas em comparação aos anos posteriores.

Os montantes com infrações também eram mais elevados nos anos de 2005 e 2009 em comparação com o ano de 2011. Ou seja, houve uma redução na quantidade de infrações e nos montantes com infrações.

❖ **Têm sido aplicadas sanções relevantes que motivem o cumprimento dos deveres impostos na Lei?**

Ressalva-se que esta análise teve por base os dados divulgados nos acórdãos, o que não corresponde à totalidade dos montantes com infrações identificados pelo tribunal, mas apenas a uma parte destes.

Os valores das coimas aplicadas foram sempre abaixo dos valores com irregularidades/ilegalidades. Apesar dos limites estipulados na Lei n.º 19/2003 para as coimas terem o máximo de 85.200€, os valores das coimas aplicadas aos partidos foram

bastante abaixo desse limite. Esta situação ocorre em todos os anos analisados, salientando-se que, em 2011, a sanção máxima paga foi dez vezes menor que o limite.

A diferença entre os montantes com infrações e os valores das coimas aplicadas pode atingir 200 vezes o valor das coimas impostas. As sanções pecuniárias são as mais aplicadas, mas não têm impacto nos partidos infractores tendo em conta o valor da penalização e os montantes envolvidos nas contas dos partidos.

O trabalho realizado pretendeu responder à seguinte questão de investigação principal:

**❖ O regime aplicável aos recursos financeiros das campanhas eleitorais em Portugal garante a fiabilidade das respetivas contas?**

Da análise das contas das campanhas eleitorais para a Assembleia da República de 2005, 2009 e 2011, resulta a existência de infrações recorrentes e comuns aos vários partidos. Salienta-se que a análise teve por base os dados divulgados nos Acórdãos do TC, o que poderá não corresponder à totalidade dos montantes das infrações identificadas pelo Tribunal. Em todos os anos analisados, os valores das coimas aplicadas foram sempre inferiores aos montantes das irregularidades/ilegalidades e foram sempre bastante inferiores aos máximos previstos.

Importa salientar que o dever de apresentar a lista de ações e meios da campanha é exigido pela Lei Orgânica n.º 2/2005 e não pela Lei n.º 19/2003. Assim, o TC não considera esta situação na apreciação das contas das campanhas. No entanto, o próprio Tribunal assume que aquela violação prejudica o controlo do financiamento e das contas da campanha.

Acresce, ainda, o facto de não existir uma correspondência total entre os deveres impostos na Lei n.º 19/2003 e as coimas previstas, existindo, inclusivamente, deveres cujo incumprimento não é sancionado com coima. Além disso, poderão existir, ainda, condutas que, apesar de não corresponderem à violação de determinações específicas daquela Lei, constituem deficiências ou insuficiências de organização contabilística, suscetíveis de colocar em causa a fiabilidade das contas apresentadas.

A imputação da coima não anula, nem esclarece, os factos que comprometem a transparência das contas. Estas são consideradas prestadas sem que as irregularidades/ilegalidades sejam regularizadas. Além disso, as infrações não impedem o recebimento das subvenções e nem retiram das contas as receitas e/ou despesas que violam o regime jurídico. Recorda-se que as despesas em que se identificam infrações são consideradas no total que justifica a subvenção a ser recebida. Pode, assim, concluir-se que

o benefício retirado das irregularidades/ilegalidades poderá ser maior que o custo suportado com as coimas, o que poderá limitar o alcance da Lei n.º 19/2003.

Através das observações dos Relatórios da ECFP sobre as campanhas legislativas de 2005, 2009 e 2011 dos cinco partidos estudados, verificou-se que as auditorias realizadas foram inconclusivas sobre algumas das situações encontradas nas contas das campanhas dos partidos. Uma das razões que dificultaram a realização das auditorias com o devido rigor, encontra-se na falta de acesso às contas anuais dos partidos correspondentes aos períodos das contas das campanhas que estão a ser fiscalizadas. Para um maior rigor dos relatórios das auditorias é necessário que os partidos disponibilizem, em simultâneo, as contas da campanha e as respetivas contas anuais. A entrega obrigatória das contas anuais dos partidos no mesmo período da fiscalização das contas da campanha seria um procedimento a favor da transparência das contas. Há casos em que a auditoria foi impedida de confirmar a presença, ou não, de despesas da campanha que tenham sido contabilizadas na conta anual do partido referente ao ano da campanha eleitoral. Outra situação, é a inexistência do controlo por parte do partido sobre os montantes doados individualmente o que impede a auditoria de verificar se os limites impostos pela Lei n.º 19/2003 foram cumpridos.

Apesar das penalizações por irregularidades/ilegalidades identificadas nas contas das campanhas, estas são consideradas como prestadas ao TC, mesmo sem a desejada transparência.

Não há penalidades que possam restringir os direitos dos partidos nas campanhas legislativas como, por exemplo, não receberem as subvenções estatais. Uma penalização como esta causaria maior impacto, talvez se obtivesse um reflexo maior a favor do cumprimento do regime contabilístico imposto pela Lei n.º 19/2003.

As conclusões das avaliações feitas pelo TC e ECFP não ficam concluídas atempadamente. Só após o término dos mandatos dos políticos eleitos em 2011 é que foram conhecidas as conclusões do tribunal sobre as prestações de contas dos partidos eleitos, e só nesta altura puderam cumprir a penalização. Para além disso, as sanções aplicadas pela Lei n.º 19/2003 resumem-se apenas a penalidades pecuniárias (financeiras) sem outro tipo de consequências.

Verifica-se que a aplicação da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, no decorrer dos anos apresenta alguns resultados positivos:

- ❖ Aumento do número de partidos sem infrações ao regime jurídico;

- ❖ Apresentação das contas com melhor organização contabilística;
- ❖ Elaboração das contas em concordância com a Lei n.º 19/2003 que gerou um aumento na transparência das mesmas, indicada também pela redução do valor das coimas aplicadas e dos montantes com infrações.

Porém, alguns pontos da Lei n.º19/2003 precisam de alterações para o aprimoramento do processo da prestação de contas da campanha para a AR:

- ❖ Imposição aos partidos de condutas que promovam a agilidade nas prestações de contas para que o TC possa ter acesso mais rapidamente aos objetos da avaliação e o processo de apreciação seja concluído mais atempadamente.
- ❖ Atualização do regime jurídico para maior preservação da transparência nas contas e maior custo nas penalizações. O aumento do valor das coimas ou a inclusão de outras formas de penalizações que significassem um maior custo para os partidos infractores poderia reflectir-se em um maior cumprimento da Lei n.º 19/2003.
- ❖ Inclusão no diploma de condutas mais específicas para preservar o desenvolvimento do processo de avaliação das contas da campanha. Diante de situações já detetadas pelo TC, devia ser reportada à AR a urgência em se adaptar o diploma às necessidades das entidades fiscalizadoras. Por exemplo: especificar o instrumento informático utilizado para entregar as contas da campanha em suporte informático ao TC. Isto porque o TC já recebeu contas das campanhas em disquetes, o que dificultou o acesso a estes dados por o tribunal ter computadores que não possuem esta tecnologia ultrapassada.
- ❖ Atualização da Lei n.º 19/2003 no artigo 12º n.º 2 em que se refere o regime contabilístico, alterar o POC para o RCPP (Regime Contabilístico dos Partidos Políticos) que foi criado através do Regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro.
- ❖ Imposição das «Listas de Ações e Meios» das atividades das campanhas eleitorais em conformidade com o que há na Lei n.º 2/2005, para que possam ser matéria relevante na apreciação do TC.

Os resultados da aplicação da Lei n.º 19/2003 constataam uma evolução positiva quanto ao cumprimento deste diploma. No entanto, tendo presentes as situações assinaladas anteriormente, considera-se ser necessário aperfeiçoar a Lei no sentido de procurar garantir uma maior fiabilidade das contas das campanhas eleitorais.

## **4.2 Limitações do estudo**

As contas completas das campanhas dos partidos estão no TC e só podem ser consultadas presencialmente, após autorização e agendamento. Além disso, não podem ser divulgados dados sem autorização, para além do que o TC faz. O horário para pesquisa também foi limitado conforme o funcionamento do TC.

Foram solicitadas informações aos partidos sobre as contas das campanhas, às quais não foi possível obter resposta, o que impossibilitou coligir mais fontes. Todas as instituições, tanto os partidos como as outras entidades (AR, CNE), só indicaram o TC para a obtenção de informações sobre o objeto deste estudo.

## **4.3 Propostas para estudos futuros**

Durante esta investigação observaram-se alguns objetos não incluídos nesta pesquisa mas que podem ser alvo de estudos futuros. De entre estes destacam-se:

- ❖ As contas da campanha legislativa de 2015 apreciadas pelo TC;
- ❖ Futuras alterações da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, para exigir maior transparência das contas;
- ❖ Contas dos grupos parlamentares;
- ❖ Contas das coligações de 2015 e no que se difere dos anos anteriores (2005 a 2011).

Também se podem estudar as contas dos partidos que não foram incluídos nesta pesquisa no período de 2005 a 2011 e verificar as infrações não identificadas no PS, BE, PSD, CDS-PP e na coligação CDU. Além disso, ainda se podem analisar as situações nas contas da campanha que possam ter recebido novas interpretações do TC na aplicação da Lei n.º 19/2003.

As contas das campanhas eleitorais analisadas foram divulgadas em diversos regimes contabilísticos (Plano Oficial de Contabilidade e Sistema de Normalização Contabilística, regime geral e regime das microentidades). Tendo presente a publicação do Regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro, Regulamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, referente à normalização de procedimentos relativos as contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, será interessante estudar se existirá alguma relação entre o normativo aplicável e a transparência das contas.

## 5. Referências Bibliográficas

- Acórdão n.º 563/2006. [Em linha]. 2006. [Consult. 29 set. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060563.html?impressao=1>.
- Acórdão n.º 417/2007. [Em linha]. 2007. [Consult. set. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070417.html?impressao=1>.
- Acórdão n.º 19/2008. [Em linha]. 2008. [Consult. 26 jan. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080019.html>
- Acórdão n.º 405/2009. [Em linha]. 2009 [Consult. 29 set 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090405.html?impressao=1>.
- Acórdão n.º 87/2010. [Em linha]. 2010 [Consult. 29 set 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100087.html>
- Acórdão n.º 135/2011. [Em linha]. 2011 [Consult. 26 jan. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110135.html?impressao=1>
- Acórdão n.º 617/2011. [Em linha]. 2011 [Consult. 26 jan. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110617.html>
- Acórdão n.º 346/2012. [Em linha]. 2012. [Consult. 29 set. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120346.html?impressao=1>.
- Acórdão n.º 231/2013. [Em linha]. 2013. [Consult. 26 jan. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130231.html>
- Acórdão n.º 177/2014. [Em linha]. 2014. [Consult. 29 set. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140177.html?impressao=1>.
- Acórdão n.º 175/2014. [Em linha]. 2014. [Consult. 26 jan. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140175.html>.
- Acórdão n.º 43/2015. [Em linha]. 2015. [Consult. 26 jan. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150043.html>
- Acórdão n.º 140/2015. [Em linha]. 2015. [Consult. 26 jan. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150140.html?impressao=1>.
- BENDOYRO, V. C. – **Financiamento dos Partidos Políticos**. MPA – Administração Pública. Universidade de Lisboa. 2015.
- Código Civil. [Em linha]. 2005. [Consult. 29 mar. 2016]. Disponível em: <http://www.idesporto.pt/DATA/DOCS/LEGISLACAO/doc184.pdf>.
- Constituição da República Portuguesa. [Em linha]. 2005. [Consult. 29 set. 2016]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.
- CRUZ, A. I. B. **A Informação Financeira dos Partidos Políticos**. Congresso dos TOC. Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. 2015. ISBN: 978-972-9171-86-4.
- Decreto-lei n.º 397/2007. [Em linha]. [Consult. 17 mai. 2016]. Disponível em: [http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/90DBE647-5CB6-4846-B88F-101180D9E425/5042/DL396\\_2007.pdf](http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/90DBE647-5CB6-4846-B88F-101180D9E425/5042/DL396_2007.pdf)

- Decreto-lei n.º 36 – A/2011. NCRF-ESNL. [Em linha]. [Consult. 17 mai. 2016]. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/Legislacaoenormas/Documents/DL36Aano2011.pdf>.
- Decreto-lei n.º 433/82. [Em linha]. [Consult. 22 abr. 2016]. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=166&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis)
- Entidade das Contas e Financiamento Político (ECFP). Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do CDS-PP em 2005. [Em linha]. [Consult. 30 set. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Legislativas2005Relat%F3rioECFP-CDS-PP.pdf?src=1&mid=585&bid=406>.
- Entidade das Contas e Financiamento Político (ECFP). Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do PSD em 2005. [Em linha]. [Consult. 30 set. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Legislativas2005Relat%F3rioECFP-PSD.pdf?src=1&mid=586&bid=407>.
- Entidade das Contas e Financiamento Político (ECFP). Relatório da ECFP sobre as contas da campanha eleitoral do PS em 2005. [Em linha]. [Consult. 30 set. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Legislativas2005Relat%F3rioECFP-PS.pdf?src=1&mid=587&bid=408>.
- Entidade das Contas e Financiamento Político (ECFP). Relatório da ECFP sobre as contas do CDS-PP 2011. [Em linha]. [Consult. 04 out. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%F3rio%20ECFP%20-%20AR%202011%20-%20CDS-PP.pdf?src=1&mid=2523&bid=1829>.
- Entidade das Contas e Financiamento Político (ECFP). Relatório da ECFP sobre as contas do PS 2009. [Em linha]. [Consult. 04 out. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%F3rio%20ECFP%20-%20AR%202009%20-%20PS.pdf?src=1&mid=1864&bid=1246>.
- Lei n.º 595/74, de 07 de novembro. Lei dos Partidos Políticos.. [Em linha]. [Consult. 01 set. 2016]. Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2008/01/dl-595-1974-11-07.pdf>
- Lei n.º 621-C/74, de 15 de novembro. Lei Eleitoral (2ª parte). [Consult. 01 set. 2016]. Disponível em: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_dl\\_621\\_c\\_74.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_dl_621_c_74.pdf).
- Lei n.º 14/79, de 16 de maio. Lei Eleitoral da Assembleia da República. Legislação (versão anotada). [Em linha]. [Consult. 06 out. 2016]. Disponível em: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_lear\\_annotada\\_2015.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_annotada_2015.pdf).
- Lei n.º 77/1988, de 01 de julho. Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República. [Em linha]. [Consult. 01 set. 2016]. Disponível em: [http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao\\_annotada/lofar\\_annotada.pdf](http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/lofar_annotada.pdf)
- Lei n.º 72/1993, de 30 de novembro. Lei do Financiamento dos Partidos e das campanhas eleitorais. [Em linha]. [Consult. 01 set. 2016]. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2498&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2498&tabela=leis)

- Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto. Lei dos Órgãos das Autarquias Locais. [Em linha]. [Consult. 08 de Outubro de 2016]. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2160&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2160&tabela=leis).
- Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro. Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das campanhas eleitorais. (Declaração de Retificação n.º 4/2004, de 9 de Janeiro). Em linha]. [Consult. 08 out. 2016]. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas-legislacao030402.html>.
- Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro. Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. [Em linha]. [Consult. 08 de Outubro de 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas-legislacao030403.html>
- Lei n.º 53–B/2006, de 29 de dezembro. Lei que cria o Indexante dos Apoios Sociais.. [Em linha]. [Consult. 08 out. 2016]. Disponível em: <http://www.ipv.pt/secretaria/lei53b06.pdf>
- Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio. Lei dos Partidos Políticos. [Em linha]. [Consult. 04 abr. 2016]. Disponível em: [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/LeiPartidosPoliticos\\_Anotado.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiPartidosPoliticos_Anotado.pdf).
- Lei n.º 64-A/2008, Artigo 152º, de 31 de Dezembro. Alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. [Em linha]. [Consult. 08 out. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas-legislacao030404.html>
- Lei n.º 1/2013, de 3 de Janeiro. Quarta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.. [Em linha]. [Consult. 01 set. 2016]. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1860&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1860&tabela=leis).
- Lei n.º 5/2015, de 10 de abril. Alteração a Lei n.º 28/82. Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional.. [Em linha]. [Consult. 06 out. 2016]. Disponível em: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_lei\\_28\\_82\\_tc\\_2015.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lei_28_82_tc_2015.pdf)
- MIGUÉIS, J., LUÍS, C., ALMEIDA, J., LUCAS, A., RODRIGUES, I., ALMEIDA, M. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e comentada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda e Comissão Nacional das Eleições, 2015. ISBN: 978-972-27-2393-0.
- Ministério Público. [Em linha]. [Consult. 04 mar. 2016]. Disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/o-ministerio-publico>.
- MATEUS, J., RAMALHO, T. **O Sistema de Partidos em Portugal**. Instituto Universitário de Lisboa, 2013. CIES e-Working Papers. ISSN 1647-0893.
- NOGUEIRA, S. P., TOMÉ, M. J. S. M. C., CORDEIRO, M. J A P., DIAS, A. C. L. **A Divulgação da Informação Contabilística na Campanha Eleitoral Autárquica: Estudo Exploratório**. Instituto Politécnico de Bragança. 2014. ISBN: 978-84-15467-98-4
- Parlamento. [Em linha]. [Consult. 11 mar. 2016]. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/default.aspx>.
- Partidos Políticos. [Em linha]. [Consult. 11 mar. 2016]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/a-democracia-portuguesa/os-partidos-politicos/os-partidos-politicos.aspx>

- Recomendações a Partidos Políticos e Coligações. [Em linha]. 2011. [Consult. 20 fev. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Recomendacoes-AR-2011.pdf?src=1&mid=1493&bid=1026>.
- Regulamento n.º 16/2013. Normalização de procedimentos relativos a contas de partidos políticos e de campanhas eleitorais. Em linha]. [Consult. 30 abr. 2016]. Disponível em: [file:///C:/Users/user/Downloads/0137301398%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/0137301398%20(1).pdf)
- RIBEIRO, J. de S. Brochura de Comemoração do 30º aniversário do Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional. O que é/ Para que serve/ Com funciona. 2012.
- SOARES, F. L. T. **O Modelo de Supervisão do Financiamento Político em Portugal.** [Em linha]. [Consult. 10 out. 2016]. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5881/1/Vers%C3%A3o%20Final%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>.
- TEIXEIRA, F. **Comunicação Política em eleições legislativas em Portugal: Uma análise a partir dos cartazes eleitorais (1975-2009).** [Em linha]. [Consult. 29 out. 2016]. Disponível em: <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/4386/7/Tese.pdf>.
- Terceira alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho – Redução na subvenção e no limite das despesas nas campanhas eleitorais. Lei n.º 55/2010, de 24 de Dezembro. [Em linha]. [Consult. 08 out. 2016]. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas-legislacao030405.html>.
- Tribunal Constitucional. Discurso do Presidente da República no Colóquio Comemorativo do 40º da Constituição da República Portuguesa. [Em linha]. [Consult. 22 abr. 2016]. Disponível em: <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=105228>.
- Tribunal Constitucional. Discurso do ex-presidente do Tribunal Constitucional no Colóquio Comemorativo de 40 anos da Constituição da República Portuguesa. [Em linha]. [Consult. 30 ago. 2016]. Disponível em: [http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/tc\\_ebook\\_crp40/index.html#8](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/tc_ebook_crp40/index.html#8).