

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



A importância da transparência na prestação de contas:
Estudo de caso das auditorias às contas de campanha dos
partidos políticos nos anos de 2015 e de 2019

Andreia Canada

Versão reformulada

Lisboa, agosto de 2025

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE ADMINISTRAÇÃO
DE LISBOA

A importância da transparência na prestação de contas:
Estudo de caso das auditorias às contas de campanha dos
partidos políticos nos anos de 2015 e de 2019

Andreia Sofia Alves do Carmo Canada

Proposta de dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção de grau de Mestre em Auditoria realizada sob a orientação científica do Professor Especialista (Adjunto Convidado) Domingos Manuel Fernandes Cascais, da área científica de Contabilidade e Auditoria.

Lisboa, agosto de 2025

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho. Começar por agradecer a toda a minha família, que são sempre o meu pilar de apoio em todas as etapas da minha vida. À minha mãe, por ser um grande exemplo para mim, de que não se desiste dos sonhos e que temos de lutar pelo que realmente queremos. Agradecer também ao meu pai, por me ensinar a ver a vida de forma leve e que as diversas etapas que temos de enfrentar devem ser com garra.

Não posso deixar de agradecer ao meu irmão, pelo apoio que me deu e por estar sempre do meu lado e ainda, à minha querida avó por ter sempre uma palavra de carinho e força. Ao meu namorado, por todas as conversas, incentivos, paciência e compreensão que teve comigo durante esta fase difícil.

Agradecer ainda ao meu orientador, Professor Domingos Manuel Fernandes Cascais, toda a disponibilidade que sempre demonstrou e os conselhos que me deu no decorrer desta dissertação.

Também aos ex-profissionais da ECFP, entrevistados e não só, que participaram neste estudo, por disponibilizarem os seus conhecimentos e o seu tempo, as suas contribuições foram bastante significativas para este trabalho. Agradecer ainda aos membros da ECFP, pelos anos em que lá trabalhei, sempre me proporcionaram uma experiência muito positiva e enriquecedora.

A todos, o meu obrigada.

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo principal analisar o quão relevante é uma prestação de contas transparente e eficiente no contexto dos Partidos Políticos (PP), com especial foco na sua importância para os *stakeholders* e para a sociedade. Este estudo aborda o enquadramento legal aplicável, os procedimentos exigidos para garantir conformidade com a lei, o papel da sua entidade supervisora, a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), bem como a importância da auditoria e possíveis sanções aos casos de incumprimento.

Para atingir o objetivo de investigação, foi utilizada o tipo de metodologia de estudo de caso múltiplo, com base na análise documental das contas da campanha eleitoral à Assembleia da República (AR) para os anos de 2015 e 2019, entregues ao Tribunal Constitucional (TC) e à ECFP. Adicionalmente a isto, com o objetivo de obter uma perspetiva mais técnica, esta análise foi enriquecida com duas entrevistas realizadas a dois antigos membros da ECFP, um ex-vogal da Direção e uma ex-colaboradora da área financeira.

Os resultados evidenciam que uma eficiente prestação de contas requer uma atuação coordenada entre os partidos, quadro legislativo e a entidade fiscalizadora. Deste modo, torna-se fundamental que os PP adotem práticas mais responsáveis e transparentes, que a ECFP tenha todos os meios necessários para conseguir cumprir com a sua missão - a fiscalização e que a legislação seja adaptada conforme sejam identificadas lacunas ou necessidades de melhoria.

Palavras-chave: Auditoria, Informação Financeira, Prestação de Contas, PP, Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.

Abstract

The present dissertation aims to analyze the relevance of transparent and efficient financial reporting in the context of Political Parties (PP), with a particular focus on its importance to stakeholders and society. The study addresses the applicable legal framework, the procedures required to ensure compliance with the law, the role of the supervisory body, the Entity for Political Accounts and Financing (ECFP), as well as the significance of auditing and the possible sanctions in cases of non-compliance.

To achieve the objective of this research, it was adopted a multiple case study methodology, based on the documentary analysis of electoral accounts for the Assembly of the Republic (AR) for the years 2015 and 2019, submitted to the Constitutional Court (TC) and the ECFP. Additionally, to obtain a more technical perspective, the analysis was enriched with two interviews conducted with former members of the ECFP, a former board member and a former collaborator from the financial department.

The results indicate that efficient financial reporting requires coordinated action among political parties, the supervisory authority, and the legislative framework. Therefore, it is essential that political parties adopt more responsible and transparent practices, that the ECFP is equipped with the necessary resources to fulfil its oversight role effectively, and that legislation is adjusted whenever gaps or areas for improvement are identified.

Keywords: Audit, Financial Information, Accountability, Political Parties, Entity of Political Accounts and Financing.

Índice

Índice de tabelas	iv
Índice de figuras	iv
Índice de gráficos.....	iv
Siglas e acrónimos	iv
1. Introdução.....	1
1.1. Enquadramento e relevância do tema	1
1.2. Objeto e objetivos da investigação	2
1.3. Metodologia da investigação	3
1.4. Estrutura da dissertação	4
2. Enquadramento teórico.....	5
2.1 Importância de uma eficiente prestação de contas	7
2.2 Caracterização e enquadramento legal dos PP em Portugal.....	10
2.3 Financiamento político e a atividade partidária.....	12
2.4 Normalização contabilística para as entidades sem fins lucrativos.....	17
2.5 O relato financeiro dos PP em Portugal.....	20
2.5.1 Receitas de campanha.....	24
2.5.1.1 Subvenção estatal	26
2.5.1.2 Contribuição de PP.....	28
2.5.1.3 Donativos de pessoas singulares	29
2.5.1.4 Angariações de fundos	29
2.5.2 Despesas de campanha	30
2.6 O papel da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos	32
2.7 Mecanismo de fiscalização e sancionatório às contas partidárias	34
3. Estudo Empírico	40
3.1 Aspetos Metodológicos	40

3.2 Análise das contas das campanhas eleitorais para a AR referentes ao ano de 2015 e 2019	41
3.3 Entrevista a antigos colaboradores da ECFP	63
3.4 Discussão dos resultados	65
4. Conclusões, limitações e investigações futuras	67
Referências Bibliográficas.....	76
Anexos	89

Índice de tabelas

Tabela 2.1 - Requisitos à Subvenção	16
Tabela 2.2 - Estrutura do regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro	21
Tabela 2.3 - Requisitos especiais do regime contabilístico próprio	23
Tabela 2.4 - Regime das receitas de campanha – Lei n.º 19/2003 de 20 de junho	25
Tabela 2.5 - Direito à Subvenção Estatal	26
Tabela 2.6 - Subvenções Públicas – adaptado de Silva (2005, p.1201)	27
Tabela 2.7 - Repartição da subvenção pública – criação própria	27
Tabela 2.8 - Incumprimento às obrigações impostas ao financiamento	38
Tabela 2.9 - Incumprimento às regras estabelecidas para as receitas e despesas	39
Tabela 2.10 - Não discriminação das das receitas e despesas	39
Tabela 2.11 - Não entrega das contas	39
Tabela 3.1 - Cumprimento da prestação de contas 2015	45
Tabela 3.2 - Cumprimento da prestação de contas 2019	46
Tabela 3.3 - Informações financeiras - PS	47
Tabela 3.4 - Informações financeiras - PSD	48
Tabela 3.5 - Informações financeiras – CDS-PP	49
Tabela 3.6 - Informações financeiras - BE	50
Tabela 3.7 - Infrações identificadas pela ECFP – AR 2015 (Decisões proferidas pela ECFP)	53
Tabela 3.8 - Infrações identificadas pela ECFP – AR 2019 (Decisões proferidas pela ECFP)	58
Tabela 3.9 - Aplicação de coimas – AR 2015 (Acordãos proferidos pelo TC)	61

Índice de figuras

Figura 2.1 – Pestoff – 3.º setor	18
--	----

Índice de gráficos

Gráfico 3.1 – Receitas e despesas 2015.....	52
Gráfico 3.2 – Receitas e despesas 2019.....	52

Siglas e acrónimos

AL – Autarquias Locais

ALR - Assembleias Legislativas Regionais

AR – Assembleia da República

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Centro Democrático e Social – Partido Popular

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

ECFP – Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

ESNL – Entidades do Setor Não Lucrativo

GCE – Grupo de cidadãos eleitores

IAS - Indexante dos Apoios Sociais

IES - Informação Empresarial Simplificada

LPP - Lei dos Partidos Políticos

LO - Lei Orgânica

NCRF-ESNL – Norma Contabilística e de Relato Financeiro para Entidades do Setor Não Lucrativo

PCP – Partido Comunista Português

PE – Parlamento Europeu

PP – Partidos Políticos

PPD/PSD – Partido Popular Democrático/ Partido Social Democrata

PR – Presidente da República

PS – Partido Socialista

ROC – Revisor Oficial de Contas

TC – Tribunal Constitucional

UE – União Europeia

1. Introdução

Esta dissertação foi elaborada do âmbito no Mestrado em Auditoria a fim de obter o grau de mestre. Neste primeiro ponto, irá ser apresentada a contextualização e a importância do tema, definida a estrutura do trabalho, a metodologia adotada, o objeto e os objetivos da investigação utilizados.

1.1. Enquadramento e relevância do tema

Tanto nas organizações públicas como nas privadas, a eficiência da prestação de contas é preponderante para construir confiança e mostrar transparência na informação financeira. Os *stakeholders* precisam que esta informação seja credível para poderem tomar decisões mais conscientes. Para isto, é necessário que as entidades entreguem uma prestação de contas precisa e clara na forma como utilizam os seus recursos.

Dado que, maioritariamente dos recursos dos PP provêm de financiamento público e de algumas doações privadas, esta necessidade torna-se ainda mais importante. A credibilidade da informação financeira torna-se, desta forma, fundamental para assim ser garantida a confiança dos *stakeholders* e da sociedade.

A eficiência da informação financeira, além da mera apresentação das demonstrações financeiras, envolve ainda a fiabilidade da sua informação e uma adequada gestão dos seus recursos.

Desta forma, é com base neste entendimento que está inserida a função da auditoria, que consiste num processo onde é verificado a veracidade da natureza financeira das entidades a serem auditadas. Por isso, a auditoria torna possível apresentar as demonstrações financeiras de um modo mais credível e transparente. Segundo Cañibano (1996), auditar consiste em examinar e verificar as demonstrações financeiras de uma entidade, emitindo uma opinião sobre a sua fiabilidade.

Para as organizações que dependem de recursos públicos, este processo torna-se ainda mais necessário, na medida em que, ao existir uma responsabilidade perante a sociedade, acaba por haver uma maior responsabilidade em cumprir e justificar de forma transparente, como são utilizados os seus recursos.

No âmbito dos PP, é essencial existir uma supervisão rigorosa para assegurar o cumprimento com a lei e a integridade política, principalmente pelo facto da maioria das suas fontes financeiras advirem de doações ou de financiamento público.

Em Portugal, compete à ECFP a responsabilidade de supervisionar e fiscalizar as contas entregues pelos PP. É esta entidade que fiscaliza, analisa e audita (com auxílio de entidades externas) todos os anos as contas partidárias e, sempre que existam as contas das campanhas eleitorais.

Tendo em conta estes fundamentos, este trabalho de investigação pretende contribuir para a literatura existente com um estudo mais profundo sobre a importância de uma prestação de contas eficiente no contexto dos PP, tentando responder à questão de como é que a informação financeira pode influenciar a confiança pública e a transparência política.

Para obter esta evidência, utilizou-se a metodologia de estudo de caso múltiplo, analisando as contas prestadas pelos PP na campanha eleitoral para a AR, para os exercícios de 2015 e 2019 (contas de campanha mais recentes disponibilizadas online).

Importa ressaltar que, embora as contas apresentadas à campanha eleitoral para a AR referentes a 2022 já se encontrem disponíveis *online*, a ECFP ainda não emitiu qualquer opinião ou relatório sobre as mesmas até à presente data, sendo que, ao incluirmos as contas de 2022 no estudo de caso, não existiriam todos os elementos fundamentais para a conclusão do mesmo.

Adicionalmente, foi realizada uma entrevista a dois antigos membros da ECFP, um ex-vogal da direção e uma ex-colaboradora da área financeira, de modo a fornecer uma perspetiva mais técnica e mais próxima sobre os procedimentos de fiscalização e análise.

1.2. Objeto e objetivos da investigação

Conforme já referido, a importância de uma eficiente prestação de contas poderá refletir-se numa divulgação de informação financeira compreensível e transparente. Como ponto de partida, entende-se que este tipo de divulgação clara acaba por reforçar a confiança dos cidadãos. Contudo, mesmo com normas e recomendações emitidas pela ECFP, podem subsistir insuficiências e reparos, que a entidade que supervisiona os PP pode vir a indicar. Neste contexto, esta investigação irá incidir no enquadramento legal dos PP, no seu

financiamento, na normalização contabilística aplicável, no papel da ECFP em todo este processo identificando as consequências práticas das insuficiências detetadas bem como das diversas conclusões das auditorias efetuadas às contas de campanha eleitoral apresentadas pelos PP. Numa vertente empírica, irá ser desenvolvido um estudo que irá incidir sobre os documentos de prestações de contas de determinados PP, mais concretamente às prestações de contas de campanha eleitorais para a AR referentes ao ano de 2015 e 2019 apresentadas pelos seguintes PP:

- Bloco de Esquerda (BE);
- CDS – Partido Popular (CDS-PP);
- Partido Socialista (PS);
- Partido Social Democrata (PSD);

A escolha destes PP para se desenvolver este trabalho, teve como fundamento o facto de serem PP com muitos anos de atividade, com elevado número de militantes, e com representatividade a nível nacional.

No sentido do alcance do objetivo geral, esta dissertação pretende responder às seguintes questões de investigação:

- a) A informação financeira divulgada pelos PP afigura-se suficiente, transparente e confiável?**
- b) Quais as diferenças e semelhanças entre a informação financeira prestada pelos diversos PP?**
- c) De que forma as insuficiências identificadas pela ECFP influenciaram a aplicação de sanções e as decisões finais do TC?**

Ao longo do trabalho, procurar-se-á manter uma linha orientadora entre o quadro normativo, a análise crítica e as devidas conclusões de forma a compreender a importância da transparência na informação financeira.

1.3. Metodologia da investigação

A presente dissertação adota uma metodologia qualitativa, baseada num estudo empírico, foca-se na análise interpretativa dos documentos legais, decisões e entrevistas, com o objetivo de responder às questões de investigação e uma compreensão aprofundada da importância da transparência da prestação de contas. Numa primeira fase, foi realizada uma pesquisa documental e legislativa, incluindo assim a análise aos diplomas legais e outras

fontes relevantes para assim obterem-se os alicerces primordiais para ser possível fundamentar o elemento que se segue, o estudo empírico. Posteriormente, foi realizado um estudo de caso, analisando as contas partidárias, decisões e relatórios da ECFP, permitindo assim identificar padrões de irregularidades, recomendações e sanções. Para complementar a investigação, foi efetuada uma entrevista, cuja análise contribuiu para validar e enriquecer os resultados obtidos.

1.4. Estrutura da dissertação

O presente estudo encontra-se estruturado e organizado em 4 capítulos. No primeiro capítulo, é apresentada uma Introdução ao estudo, destinado ao detalhe da relevância e justificação do tema escolhido, bem como a definição dos objetivos da investigação e aspetos metodológicos. O segundo capítulo, consiste na revisão da literatura onde serão referidas as matérias a abordar para o desenvolvimento do estudo. O terceiro capítulo, é composto por um estudo empírico, com a descrição do tipo de metodologia adotada, descreve ainda a análise às contas de campanha eleitoral à AR para os anos de 2015 e 2019 entregues pelos 4 partidos seleccionados para a análise, as diferenças e semelhanças das contas prestadas e os reparos dados pela ECFP. Por último, o quarto capítulo diz respeito às conclusões principais que se obtiveram após esta investigação, todas as limitações que foram encontradas no seu desenvolvimento e algumas possibilidades de investigações futuras relacionadas com este tema.

2. Enquadramento teórico

Atualmente, percebe-se que a sociedade procura ser mais exigente quanto à forma de transparência na prestação de contas, quer no âmbito privado como no público. Quando falamos em prestação de contas, podemos defini-la como um conjunto de documentos e informações contabilísticas devidamente organizadas que têm como fim dar transparência e confiança às ações desenvolvidas por uma entidade (artigo 32.º, n.º 2 da LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro).

Cipriano (2022, p. 21), caracteriza a prestação de contas como sendo algo imprescindível para os seus interessados, por forma a que se garanta a «regularidade da gestão e a transparência na administração das entidades». Independentemente da natureza da entidade (privada ou pública), esta transparência é fundamental para a apresentação dos gastos e para a forma de utilização dos recursos. Referindo ainda que, «faz parte do início, do desenvolvimento e do encerramento das atividades, sendo uma necessidade [...] para as decisões da gestão, [...] oportunidades de melhorias e evidenciando os riscos, visando o desenvolvimento e crescimento sustentável das organizações.»

O conceito de prestação de contas, para Araújo, Cardoso e Novais (2011), é definido como o processo de documentar e divulgar tanto o estado patrimonial quanto as suas variações com o objetivo de informar os gestores e os interessados. Deverá conter os elementos fundamentais que permitam aos gestores da entidade avaliar o desenvolvimento e verificar se os objetivos anuais propostos foram atingidos.

Entende-se que o dever de prestar contas abrange quer entidades públicas, como as entidades privadas. O Código das Sociedades Comerciais (CSC), no seu artigo 65.º (entidades privadas) e o Código Comercial (CC), nos artigos 18.º e 62.º determinam que as sociedades devem elaborar e apresentar contas.

Numa ótica de entidades privadas, segundo Fonseca (2017), a prestação de contas visa fornecer aos *stakeholders* informação financeira relevante, incluindo demonstrações financeiras, que permite avaliar o desempenho financeiro da empresa e a conformidade com as Leis em vigor. No setor público, esta prestação de contas exige um maior nível de rigor, dado ao envolvimento de recursos públicos, visando uma maior responsabilização e cumprimento legal.

De acordo com o artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2003 os PP, devem possuir contabilidade organizada, de forma a ser divulgada a sua informação financeira e a cumprirem com as obrigações previstas na Lei, nomeadamente por aplicação da Norma Contabilística e de Relato Financeiro para Entidades do Setor Não Lucrativo (NCRF-ESNL) onde os PP estão enquadrados, como será estudado neste trabalho.

Apesar disto, os PP dependem diretamente de recursos públicos ou até privados para se poderem financiar. Segundo o artigo 2.º da Lei n.º 19/2003, os PP podem ser financiados através de receitas próprias, privadas e subvenções públicas.

Sousa (2005) alerta que a transparência vai além da divulgação das contas e exige confiança mútua entre partidos e entidades fiscalizadoras, pois a falta de transparência no financiamento político pode gerar dúvidas sobre a sua independência.

Neste sentido, a exigência pela transparência, legalidade e gestão democrática obriga a que exista um órgão supremo de supervisão por forma a fiscalizar tudo o que é declarado e apresentado pelos PP. Tal como as entidades privadas têm o dever de prestar contas anualmente aos detentores de capital, estando sujeitas a revisão legal de contas/auditoria consoante a sua dimensão e natureza.

A auditoria pode ser definida como sendo, de acordo com Alves (2015, p. 33):

Uma atividade de realização, de acordo com certas normas, de exames [...] a conjuntos de demonstrações financeiras e a toda a documentação de suporte às mesmas, conduzida com a intenção de exprimir uma opinião sobre se as demonstrações financeiras apresentam apropriadamente a posição financeira e o desempenho da entidade.

Da mesma forma, que existe esta obrigatoriedade de prestação e auditoria às contas para as entidades privadas, também as entidades públicas, como são o caso dos PP, são sujeitos a esta obrigação, mas com algumas limitações e particularidades, como será visto de seguida.

Estas organizações que também prestam contas, sentem de igual modo, a necessidade de apresentar demonstrações financeiras que reflitam credibilidade, uma vez que, representam a sociedade atual e que, de acordo com Lisi (2008), são atores essenciais para o funcionamento correto da democracia e têm a função de estruturar as opções eleitorais dos cidadãos.

No âmbito da fiscalização e auditoria às suas contas, compete à ECFP, delinear as diretrizes (recomendações) indispensáveis para a normalização dos procedimentos a aplicar às prestações de contas anuais, às prestações de contas das campanhas eleitorais, e por fim como efetuar os procedimentos de auditoria às mesmas.

Conforme o disposto no artigo 11.º da LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro, a ECFP tem a capacidade de emitir recomendações genéricas com base em critérios objetivos e vinculados à legislação. Na prática, isto significa que a ECFP pode fornecer orientações para tentar melhorar o cumprimento das normas legais por parte das entidades que monitoram, os PP, para assim garantirem o cumprimento com a legislação em vigor.

Neste seguimento, o exame às contas realizado pela ECFP desempenha um papel importante no que diz respeito à análise das subvenções públicas, despesas dos partidos tal como a forma como os mesmos movimentam os seus recursos.

2.1 Importância de uma eficiente prestação de contas

Quando abordamos o tema da prestação de contas, percebe-se que este está diretamente ligado ao termo *accountability*. Este pode ser definido como «o dever de prestar contas e ser responsabilizado pelos seus atos, ou seja, é necessário responder pela eficiência, eficácia e economia na gestão dos recursos públicos colocados à sua disposição» (Bovens, 2010 citado por Vanni, 2021, p. 27)¹. Este termo, está inerentemente ligado à ação de prestação de contas, através das palavras de Filho (2004), a obrigatoriedade de uma prestação de contas eficiente faz com que a condição para monitorar a organização e edificar a sua confiança perante a sociedade civil liga-se, diretamente à *accountability*.

Segundo Tetlock (1998, citado por Garção, 2020, p. 14)², a sua opinião sobre este termo, passa por:

Accountability is a long-lasting element of organizational growth, guiding agents to act upon the expectations of an audience and to foresee explanations for irregular behaviors.

¹ Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. West European Politics.

² Tetlock, P. E. (1998). Close-call counterfactuals and belief-system defenses: I was not almost wrong but I was almost right. Journal of Personality and Social Psychology, 75 (3).

Quer isto dizer que apesar das diversas peças financeiras que compõe a prestação de contas, uma prestação de contas eficiente, vai muito além de uma mera entrega de relatórios financeiros. O autor Santos (2023), destaca também que para isso os recursos devem ser utilizados de forma correta, legal e transparente, assegurando assim confiança relativamente aos dados apresentados. A ineficiência nesta entrega compromete os objetivos das organizações, aumentando eventuais riscos.

Deste modo, as entidades necessitam de fornecer informações financeiras fidedignas, tanto a nível interno, para interesse dos seus acionistas e gestores, como também para algumas delas é crucial a sua produção para efeitos externos, por exemplo para as instituições financeiras que suportam a atividade das entidades. Segundo Silva (2016, p. 12), «uma organização deve fazer a prestação de contas para mostrar a coerência das suas atividades com os valores subjacentes à sua missão, tentando assim responder às preocupações dos *stakeholders*». Através do fornecimento da posição e informação financeira aos seus *stakeholders*, os mesmos podem tomar decisões económicas e até mesmo mostrar interesse em investir nas suas entidades.

É a partir deste ponto que os acionistas e investidores começam a sentir necessidade de recorrer a auxílios externos para confiar os seus capitais e aplicações. Profissionais externos, como os auditores, podem reforçar a credibilidade da prestação de contas.

De acordo com Ferreira (2005), sabe-se da existência de auditoria nas antigas civilizações da Grécia, Egito e China, surgindo aqui a auditoria destinada a detetar e responsabilizar funcionários por fraude e corrupção. No entanto, ela começou a ser mais desenvolvida na altura da Revolução industrial, onde este período foi marcado pelos investidores que começaram a procurar uma forma de terem contas mais confiáveis. À medida que as organizações se tornavam cada vez mais complexas, acompanhando a transformação da economia, ia também aumentando a dificuldade em controlar os seus ativos.

No que respeita às entidades públicas, como é o caso das Entidades do Setor Não Lucrativo (ESNL), onde estão inseridos os PP, também é necessário que exista a responsabilidade de serem prestadas contas, uma vez que a procura pela confiança pública neste setor é fundamental para garantir a legalidade e ética das informações (Alves, 2015).

Dado que a auditoria pode ser aplicada a diversos ramos e âmbitos, é relevante definir qual o tipo de auditoria a ser utilizado com base no tipo de entidade em causa, o objetivo e finalidade da auditoria, o seu fundamento, se é interna ou externa à organização, entre outros

elementos essenciais a ter em consideração. O autor Rei (2015) salienta que os vários tipos de auditoria podem ser destacados em auditoria interna, auditoria externa e até auditoria de gestão. Apesar destas diversas tipologias, todas partilham de um objetivo comum, a transmissão de uma maior confiança e segurança (garantia de fiabilidade) aos utilizadores da informação financeira. Para isso, o auditor deverá obter um grau elevado de certeza, diminuindo o risco de auditoria, e seguindo os princípios do Código de Ética da OROC (Ordem de Revisores Oficiais de Contas), para assim assegurarem, com um nível razoável, que as demonstrações financeiras estão isentas de distorções materiais.

Enquanto a auditoria externa tradicional passa pela análise das demonstrações financeiras, os registos e o controlo interno da entidade, é igualmente relevante compreender como este processo se aplica no contexto das ESNL, como é o caso dos PP. Nestes casos, a auditoria incide sobre as contas anuais e as contas de campanhas eleitorais. A análise das informações financeiras, que incluem as receitas e despesas, são fundamentais para que seja garantida a transparência do financiamento político e a integridade das suas operações.

Bértoa, Molenaar, Piccio e Rashkova (2014, p. 1), explana que:

Concerns about party corruption and increasing regulation of political finance are two crucial inter-related features, whose evolution and consequences have characterized democratic politics.

Esta preocupação com a corrupção é essencial para entender a democracia política, uma vez que o sistema democrático português é constantemente alvo de análise e debate.

Scarrow (2007, p. 2), refere a importância de ser entendido que:

It was precisely in order to avoid the temptations of illegal funding and corrupted practices that states started to contribute to the parties' finances, providing them with public funding and introducing a broader system of party finance regulation.

Esta afirmação, encontra-se alinhada com o referido pela autora anterior, dado que dá destaque à importância da regulamentação e fiscalização política.

Desta forma, evidencia-se a importância de uma prestação de contas eficiente, marcada pela fiabilidade e clareza. Esta transparência é essencial para o correto funcionamento das instituições democráticas (Araújo *et al.* (2011)).

Entende-se assim que, o combate à corrupção exige não apenas uma regulamentação e fiscalização eficazes como também uma boa estrutura institucional. Cabe à ECFP fiscalizar,

analisar e auditar (com auxílio de entidades externas) anualmente as contas dos PP e, sempre que ocorram, as contas das campanhas eleitorais. Esta entidade apresenta um papel crucial, averiguando se o financiamento foi obtido por vias lícitas (aceites) ou não, e, ainda assim, se os elementos de prestação de contas apresentados, demonstram fiabilidade e refletem, de forma fidedigna, a situação financeira dos partidos.

2.2 Caraterização e enquadramento legal dos PP em Portugal

Entre 1973 e 1975, foi um período marcado por mudanças políticas e sociais em Portugal, especialmente após a Revolução do 25 de abril de 1974, iniciou-se um período de transição para a democracia (Costa, 2015). Os PP deixaram de ser considerados ilegais e começaram a estar sujeitos a regras específicas de funcionamento e a prestar a sua informação dada a sua natureza de ESNL.

Estes organismos são cruciais para o bom funcionamento das democracias representativas e desempenham um papel essencial ao organizar as opções eleitorais disponíveis para os cidadãos (Lisi, 2008).

Desde 1974, o sistema partidário português tem sido marcado pela competição e presença de diversos PP que representam uma diversidade de ideologias e posições políticas, desde o comunismo ao conservadorismo, moldando o panorama político do país e desempenhando um papel crucial na democracia portuguesa (Lisi, 2022). Foram inscritos oficialmente alguns dos principais partidos ainda hoje presentes, o Partido Comunista Português (PCP), o PSD, o PS e o CDS-PP (Varela, 2010).

Dado o nosso sistema ser representado por diferentes níveis de representação parlamentar, segundo os autores Mateus e Ramalho (2013) o PS e o PSD são destacados como sendo forças centrais, acompanhados por outras como o BE, o PCP e o CDS-PP, cada uma com ideologias distintas.

Segundo Taleigo (2017), uma das bases legais para o estudo dos PP passa pela Constituição da República Portuguesa (CRP). A CRP define as Leis fundamentais, direitos e princípios essenciais ao qual o estado português se deve reger.

É no artigo 2.º, da CRP, que define a República Portuguesa como sendo um “estado de direito democrático”, onde se descreve que:

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática, no respeito e

na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

De acordo com o estipulado no artigo 51.º da CRP, é garantida a liberdade de associação política, exigindo que «os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros». Corroborando assim com o pensamento de Johnston (2005), a democracia interna dos PP, aliada à transparência, é fundamental para a legitimidade para com a sociedade.

Cabe ao TC, conforme disposto no artigo 223.º, n.º 2, al. e) da CRP, a verificação da legalidade partidária, como também das suas denominações, siglas e símbolos, bem como exigir a sua extinção (dos PP) quando assim o decidir. Existe a obrigatoriedade de divulgar, junto do TC, os relatórios financeiros, contribuindo com isto para a transparência da informação. O facto de se encontrarem disponibilizadas todas as informações no site da ECFP, onde permite que sejam consultados os dados e que todos possam ter acesso às informações, faz com que a ECFP contribua também de forma positiva neste processo.

Outro elemento para o enquadramento dos PP em Portugal, é o seu reconhecimento na Lei. Segundo a Lei n.º 2/2003, de 22 de agosto, que abrange do artigo 3.º ao 7.º, são apresentados alguns princípios fundamentais dos PP, com a intenção de regular sua formação, funcionamento e reconhecimento legal. Nestes princípios, podemos destacar o princípio da liberdade, que assegura que a criação dos PP não requer autorização prévia, o princípio democrático, que demanda uma gestão interna participativa e igualitária, o princípio da transparência, que obriga à divulgação pública de suas atividades e estatutos, e, por último, o princípio da cidadania, que estabelece que os PP devem ser formados por indivíduos que possuem direitos políticos.

O financiamento político é regulado em Lei própria, conforme o disposto no artigo 37.º da Lei n.º 2/2003, de 22 de agosto. Esta lei própria, trata-se da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, onde no capítulo II explica a abordagem do financiamento às contas anuais e no capítulo III às contas de campanha eleitoral, tema aprofundado em maior detalhe no ponto 2.3 (Financiamento político e a atividade partidária).

Na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, encontram-se estabelecidos os limites, requisitos e regras dispostos sobre os financiamentos partidários. Nessa mesma Lei, encontram-se ainda

definidas as formas e os tipos económicos admitidos para o mesmo, que será abordado mais a diante na presente exposição. Como referido por vários autores, a transparência e o controlo democrático do financiamento são essenciais para prevenir desigualdades (Soares, 2012; Silva, 2005; Lima e Castro, 2018).

No entanto, não podemos ter em consideração apenas a questão financeira, é importante que também exista participação democrática por parte da população. Onde, no artigo 9.º, alínea c) da CRP, explica a importância da participação da população nos vários problemas da democracia. A participação ativa dos cidadãos, seja através do voto, participações em partidos e opiniões, reflete para a variedade de ideologias e opiniões existentes na sociedade.

Esta diversidade de opiniões, remete-nos para a sua manifestação na classificação dos partidos, onde Mateus e Ramalho (2013, p. 5) destacam 3 grandes divisões:

Partidos de Quadros, Partidos de Massas e Partidos de Integração Social. [...] Dentro dos Partidos de Quadros podemos situar Conservadores e Liberais; os Partidos de Massas englobam Socialistas Especializados e Totalitários [...] e nos Partidos de Integração Social enquadrámos Católicos, Trabalhistas e Sociais-Democratas.

Com base nesta afirmação, percebe-se que a participação dos cidadãos está interligada com as várias classificações dos partidos.

Apesar dos avanços legislativos, continuam a ser verificadas fragilidades no controlo das contas partidárias, demonstradas nas irregularidades que vão sendo detetadas ao longo dos anos em diversas prestações de contas. Estas situações reforçam a ideia de que o quadro legal ainda necessita de um maior nível de rigor e eficácia de prevenção de falhas.

2.3 Financiamento político e a atividade partidária

Como qualquer organização, por forma a conseguir gerir a sua atividade e desenvolver as suas operações é inevitável que sejam incorridas variadas Despesas/Gastos e por consequência obtidas determinadas Receitas/Rendimentos que os possam compensar.

Segundo alguns pensadores modernos que explanaram as suas ideias no IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), Ufen, Piccio, Smilov, Zovatto, Falguera, Sjoberg, Londoño, Ballington, Nassmacher, Ohman, Kahane (2014), afirmam que não existem dúvidas de que os PP necessitam de fundos próprios de forma a poderem desempenhar as suas ações no processo político. É através desta procura pela igualdade que o financiamento político apresenta um papel crucial na democracia. Afirmam também que

os candidatos que compõe os PP necessitam de suporte financeiro, com o objetivo de atingir o eleitorado e conseguirem explicar os seus objetivos.

Ao longo do tempo, os PP passaram a adotar novas estratégias para promoverem a confiança dos eleitores, como campanhas eleitorais, publicidade e comunicação política, o que foi aumentando cada vez mais a procura exaustiva de recursos financeiros por parte destas entidades (Afonso, 2021; Midões, 2009). A atividade partidária, tornou-se assim dependente do financiamento, uma vez que, qualquer atividade que pretendessem desenvolver, envolveria um custo associado.

Partindo da premissa enfatizada por Johnston (2005), em que reforça a ideia de que a escassez ou excesso de recursos pode comprometer a competitividade partidária e a sua ligação à sociedade, sublinhando a importância de políticas de financiamento equitativas.

A proveniência destas verbas pode ser de caráter público ou de caráter privado. O sistema político e a sua vinculação com estas verbas, tem provocado alguns desequilíbrios no atual sistema democrático. A falta de transparência, recursos indevidos e até alguns níveis de corrupção são algumas destas desigualdades. São estes, alguns pontos menos positivos procurados pela comunicação social e que podem fazer com que o sistema democrático comece a perder parte da sua credibilidade, onde Norris e Nai (2017, p. 18) afirmam que:

Traditional and social media commonly seek to expose any wrong-doings or administrative incompetence by EMBs³, such as revealing acts of corruption and partisanship, the production of inaccurate voter registers, or ineffective security provided in polling stations.

Os legisladores começaram assim a mostrar certa preocupação à possível utilização e gestão desapropriada dos fundos financeiros dos PP. Estas preocupações levaram a que se considerasse a definição de regras e regulamentação para o financiamento dos sistemas políticos. No decorrer dos últimos anos, em Portugal, a regulamentação do financiamento partidário foi sofrendo diversas transições.

Anteriormente a 1993, o financiamento dos PP em Portugal era pouco regulado. Durante esse período a CRP, apenas consagrava a “fiscalização das contas eleitorais” e os “princípios gerais das campanhas”, não consagrava nenhum destaque para as formas de financiamento às atividades partidárias (Carvalho, 2007, p. 59-61).

³ A sigla "EMBs" significa Election Management Bodies, referindo-se a organizações responsáveis pela administração e organização de eleições em diferentes países.

A partir desse ano, com a Lei n.º 72/93, datada de 30 de novembro, o sistema começou a ganhar uma estrutura legal (Martins, 2021). Esta Lei encontrava-se dividida em 4 capítulos, sendo o capítulo primeiro e o último, relacionados com disposições gerais e finais, respetivamente, o segundo e terceiro capítulos referentes ao financiamento dos PP e das campanhas eleitorais. Após o início da aplicabilidade desta Lei, começaram a verificar-se algumas incoerências no que respeita ao controlo das doações, veracidade e transparência no financiamento, bem como, no sistema contabilístico pouco exigente.

Conforme o explicado por Carvalho (2007), esta Lei foi sofrendo sucessivas alterações e aperfeiçoamentos que culminaram na entrada de três Leis fundamentais, a Lei dos Partidos Políticos (LPP)⁴, a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho e a LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro, Leis estas que atualmente norteiam os PP e o seu financiamento em Portugal.

Um dos casos mais mediáticos sobre escândalos políticos, foi o da Somague, nas autárquicas de 2002, envolvendo donativos ilegais⁵ (Porto, 2017, p. 52). Este caso, foi noticiado por diversos jornais portugueses, tornando-se num caso bastante viral.

Os autores Norris e Nai (2017, p. 3), explica que:

Disclosure requirements aim to affect the accountability of political actors through legal rules requiring financial reporting and transparency. These policies reduce the anonymity of 'dark money', and they usually stipulate requirements for the disclosure of donor identities, donation amounts, and/or spending accounts.

Entende-se assim que, as normas e legislação quanto à transparência na divulgação sobre o financiamento político, são instrumentos importantes que auxiliam no combate a atos ilícitos.

Na LPP, no seu artigo 6.º, é abordado um dos princípios fundamentais que regem os PP, sendo exigido que:

- As atividades dos partidos sejam divulgadas publicamente, incluindo obrigatoriamente os estatutos, a identidade dos seus dirigentes, as declarações de princípios, os programas e as suas atividades;

⁴ LPP – Lei dos Partidos políticos - LO n.º 2/2003, de 22 de agosto, alterações a 14 de maio pela LO n.º 2/2008.

⁵ Caso Somague: Em 2002, a construtora Somague, entregou donativos indiretos ao PSD perto de 233.000€, desrespeitando o disposto no n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 56/98, de 18 de agosto (alterações com a Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto). A construtora pagou uma fatura do PSD e JSD. Este tipo de pagamento é considerado um donativo indireto e por sua vez, ilegal. Ambas as partes foram sujeitas a sanções.

- A identidade dos líderes, assim como os estatutos, as declarações de princípios e o programa, devem ser comunicados ao TC após a eleição;
- A origem e a utilização dos fundos dos partidos devem ser de carácter público.

O TC pode decretar a extinção de um partido político, a pedido do Ministério Público, onde segundo o artigo 18.º da LPP, caso o PP não apresente contas durante 3 anos consecutivos ou 5 anos alternados num período de 10 anos, o pedido de extinção pode ter fundamento.

Antes de ser examinado em maior destaque como funciona o financiamento político atualmente, é importante dar ênfase de que existem diferenças entre o financiamento político numa visão de contas anuais e o financiamento político das contas das campanhas eleitorais.

Apesar de neste estudo dar-se destaque à ótica do funcionamento das campanhas eleitorais, uma vez que no estudo de caso, a análise efetuada é referente às contas das campanhas eleitorais, não poderíamos deixar de abordar a forma como o financiamento político em Portugal funciona, independentemente da ótica a que é dirigida.

Primeiramente, é essencial especificar que na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, existem dois capítulos fundamentais que dividem os financiamentos em dois grandes grupos:

- Financiamento dos PP, no contexto das contas anuais, definido no seu capítulo II;
- Financiamento das campanhas eleitorais, com regras próprias, estabelecido no seu capítulo III;

Primordialmente, no seu capítulo II, os PP podem financiar-se através de (artigo 3.º ao artigo 5.º da Lei n.º 19/2003):

- Receitas próprias e financiamento privado: incluem subvenções públicas, doações, donativos de pessoas singulares, entre outros (conforme artigo 3.º);
- Financiamento público (subvenções públicas/estatais): subvenções para financiamento dos PP e para as campanhas eleitorais (artigo 4.º e 5.º).

Os recursos citados anteriormente, devem, segundo o disposto no artigo 3.º, n.º 2, da referida Lei, quando pagos em numerário, ser depositados em contas específicas, identificando origem e o seu valor, salvo montantes de valor abaixo de 25% do valor do Indexante dos

apoios sociais (IAS)⁶, desde que não excedam 50 IAS/ano (artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2003).

Após esta constatação, surge a seguinte questão: uma vez que tais receitas não necessitam de “prova bancária” a identificar a origem e o montante, como é que são controladas este tipo de receitas?

Mesmo sem registo bancário, estas receitas têm de ser discriminadas em registos próprios (12.º, n.º 3, alínea b)). No entanto, as contribuições em espécie ou empréstimos devem ser avaliadas a preços de mercado e também registadas (artigo 3.º, 4.º e 12.º, n.º 7, alínea b) da Lei n.º 19/2003).

É no artigo 5.º da lei, que estão consagrados os requisitos necessários para que os PP beneficiem de subvenção pública. A fim de apresentar uma visão consolidada de quais os requisitos, foi elaborada uma tabela resumo, que se encontra detalhada abaixo:

Tabela 2.1 - Requisitos à Subvenção⁷

Requisitos - Subvenção pública	Condição
Participação eleitoral	PP deverá concorrer à eleição para a Assembleia da República, isoladamente ou em coligação (artigo 5.º, n.º 1)
Representação parlamentar	PP deverá eleger pelo menos um deputado para a Assembleia da República (artigo 5.º, n.º 1)
Sem representação (com votos)	Caso o PP não obtenha representação, deve ter mais de 50.000 votos (artigo 5.º, n.º 7)

Cada voto equivale a 1/135 do valor do IAS, pago em duodécimos, mediante um requerimento destinado ao Presidente da Assembleia da República (artigo 5.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 19/2003).

Por forma a tentar que se estabeleça a integridade no sistema político, o artigo n.º 8 da Lei n.º 19/2003, determina uma vasta lista de restrições tais como a proibição de receber donativos anónimos, pecuniários ou em espécie de pessoas nacionais ou estrangeiras (artigo 8.º, n.º 1), proibição de receber e adquirir bens ou serviços abaixo do preço de mercado (artigo 8.º, n.º 3, alínea a) e b)), proibição de receber contribuições ou donativos indiretos (artigo 8.º, n.º 3, alínea c)), como por exemplo, para benefício do PP, o pagamento de despesas vias de terceiros. O incumprimento destas regras pode constituir crime, com pena de 1 a 3 anos de prisão (artigo 28.º da Lei n.º 19/2003).

⁶ O IAS estabelecido para o ano de 2024 é de 509,26€ conforme disposto em Finanças e trabalho, solidariedade e segurança social. (2023). Portaria n.º 421/2023. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 237, 11 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://dre.pt>

⁷ Criação própria com base no artigo 5.º da Lei n.º 19/2003

Na referida Lei, também estão dispostos a partir do capítulo III, os financiamentos das campanhas eleitorais. Nesse capítulo, percebe-se que o financiamento de campanha eleitoral é normatizado de forma própria e distinta do financiamento partidário. O regime determinado para este tipo de financiamento, será estudado num ponto mais à frente 2.5.1 – Receitas de campanha e 2.5.2 – Despesas de campanha, numa ótica mais aprofundada.

Segundo Martins (2021) «contempla-se também um regime misto de financiamento, público e privado, mas bem mais restritivo».

Assim sendo, segundo o artigo 16.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2003, as possíveis fontes de financiamento para as atividades da campanha, podem ser de carácter público - subvenção estatal (artigo 16.º, n.º 1, alínea a)) ou de carácter privado, através de contribuições de PP (artigo 16.º, n.º 1, alínea b)), donativos de pessoas singulares (artigo 16.º, n.º 1, alínea c)), e angariação de fundos (artigo 16.º, n.º 1, alínea d)).

Através desta imposição legal, é possível indagar-se que a necessidade de transparência destas fontes visa auxiliar os cidadãos a perceberem quem é que financia os PP e de que forma, sustentando assim, a ideia de prevenção da corrupção, garantindo uma prestação de contas mais clara. Com isto, acaba por transmitir um acesso mais justo e igualitário aos candidatos no acesso aos seus recursos.

A questão do financiamento político não é apenas sobre a recolha de fundos, mas também sobre como esses fundos são utilizados e como esta prática pode afetar o sistema político num todo.

2.4 Normalização contabilística para as entidades sem fins lucrativos

A CRP, no seu artigo 80.º, alínea b), consagra a existência de três setores importantes para a organização económico-social no país, o setor privado, o público e o terceiro setor, o setor cooperativo e social.

Este terceiro setor, é constituído por ESNL, que desenvolvem atividades com impacto social, promovendo o bem-estar da comunidade (Trindade, 2013). Apesar da designação “sem fins lucrativos”, estas entidades podem gerar excedentes financeiros, o importante é que o lucro não seja o seu primeiro objetivo (Andrade e Franco, 2007).

De acordo com o afirmado por Andrade (1991), estas instituições apresentam propósitos sociais, educacionais, religiosos, onde os seus membros não recebem benefícios económicos

diretos. Estas organizações funcionam com algumas restrições na sua gestão financeira, implicando a não partilha de lucros entre as suas partes interessadas, mesmo sendo investidores ou financiadores (Moura, 2019).

O autor Herzlinger (1996), aborda uma problemática quanto à ineficiência no uso dos recursos e na forma indevida de como os utilizam. Percebe-se assim que, esta má gestão, pode resultar em riscos.

Segundo Pestoff (1992), se uma organização do 3.º setor é considerada como uma entidade sem fins lucrativos, algumas ocupam posições intermédias entre o terceiro setor e os outros domínios, como o mercado, estado e comunidade. A seguinte figura mostra esta mesma contextualização:

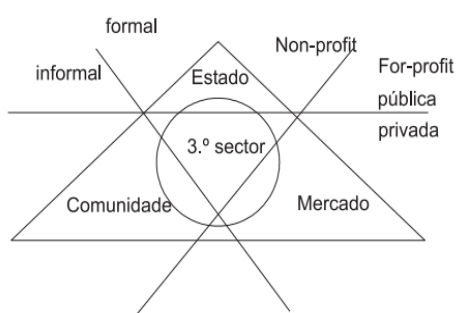


Figura 2.1 – Pestoff – 3.º setor

Fonte: Pestoff (1992)

Entre as ESNL, existem as associações, cooperativas, fundações, federações como também os PP. Segundo Taleigo (2017), os PP inserem-se no grupo de ESNL pela sua natureza não económica e natureza política, sendo financiados por subsídios, doações, contribuições, conseguem utilizá-los para promover os seus objetivos e atividades políticas.

É neste sentido, que Araújo, Cardoso e Novais (2012), confirmam a importância da criação de regras contabilísticas que garantam uma apropriada prestação de contas bem como especifiquem as particularidades destas entidades.

Com a entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), em 2011, foi criada uma norma contabilística para as entidades do setor não lucrativo (NCRF-ESNL), tentando adaptar a contabilidade das ESNL às suas particularidades.

De acordo com o autor Trindade (2013), o Decreto-Lei (DL) 36-A/2011, de 9 de março, dispõe dos seguintes pontos fundamentais:

- Aglomerar diversas normas numa norma única, a NCRF-ESNL;

- Harmonizar as informações financeiras entre diferentes ESNL;
- Implementação de um regime especial para as ESNL de menor dimensão.

Segundo o disposto no artigo 5.º, n.º 1, do DL n.º 36-A/2011 – A, aplica-se apenas a entidades cuja atividade principal seja sem fins lucrativos e que estejam impedidas de distribuir benefícios económicos aos seus membros. O n.º 2, exclui as cooperativas, bem como as entidades que apliquem as normas internacionais de contabilidade.

As entidades abrangidas, encontram-se igualmente obrigadas, conforme estipulado pelo n.º 7 do artigo mencionado, a elaborar contas consolidadas, conforme o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, com as devidas adaptações. A dispensa está prevista no artigo 8.º do mesmo diploma.

As demonstrações financeiras a serem apresentadas, exigidas pelo artigo n.º 11 do DL n.º 36-A/2011, são as mesmas abrangidas pelo SNC, sendo elas:

- Balanço;
- Demonstração dos resultados por naturezas;
- Demonstração dos resultados por funções;
- Demonstração das alterações nos fundos patrimoniais⁸;
- Demonstração dos fluxos de caixa;
- Anexo.

Estas demonstrações financeiras podem ter de incluir algumas divulgações específicas, que foram ocorrendo ao longo do ano, tais como, doações, subvenções, eventos de angariação de fundos, entre outros. Além disso, devem ser preparados relatórios de gestão.

As entidades dispensadas da aplicação da normalização contabilística para as ESNL e que não optem pela sua aplicação, ficam obrigadas à prestação de contas em regime de caixa, conforme artigo 10.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 36-A/2011.

As entidades que ultrapassem os limites referidos no artigo 262.º do CSC e as que apresentem contas consolidadas, passam a estar sujeitas, todos os anos, a Certificação Legal de Contas, conforme destacado no n.º 12 do Decreto-Lei n.º 36-A/2011.

Importa ter em consideração que esta lei, em 2013, sofreu algumas alterações, apresentadas pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

⁸ Apenas é apresentado por opção ou por alguma exigência de entidades públicas financiadoras.

Os autores Andrade e Franco (2007 p. 53), afirmam que, para as ESNL, a prestação de contas não pretende apenas satisfazer o seu público-alvo, para além disto, pretende agir com base em princípios éticos e responsabilidade moral. Esta ideia apresentada por eles, reforça a temática que tem vindo a ser explicada da importância da transparência e integridade da gestão financeira.

2.5 O relato financeiro dos PP em Portugal

O funcionamento saudável do sistema democrático é criado a partir do relato financeiro criado para os PP, promovendo o aumento da transparência e fortalecimento da confiança dos seus eleitores.

Não é de agora, que se manifesta a importância da transparência para se garantir a integridade dos diversos sistemas políticos. Tanto o autor Amundsen (1999) e Gunlicks (1993), indicam que estes aspetos são essenciais para combater a corrupção política e assegurar a integridade no processo democrático.

Em Portugal, os PP são regulados por uma vasta lista de Leis e regulamentos, dando especial destaque para a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. A atual legislação foi resultado de sucessivos ajustamentos legais ao longo dos últimos anos. A ECFP desempenhou um papel muito importante neste processo, onde criou vários regulamentos que fossem tentando melhorar o processo de prestar contas. O regulamento n.º 142/2006, de 31 de julho, por exemplo, foi o regulamento onde foram explicados os primeiros princípios e onde também foi exigido que fossem entregues alguns documentos financeiros como o balanço, a demonstração de resultados, a demonstração de fluxos de caixa, os extratos bancários, a listagem de ações e meios e outros documentos.

Em 2007, o regulamento n.º 65/2007, de 27 de abril, especificou quais os documentos a serem entregues na prestação de contas, estando incluídos, cartas de remessa do envio dos documentos, o relatório de gestão com os principais eventos do ano, a lista das entidades que não foram consolidadas, a ata da aprovação das contas pelos órgãos responsáveis, balanços, demonstrações de resultados, de fluxos de caixa, e seus anexos e outros documentos.

A ECFP, como órgão de fiscalização dos PP, tem vindo a reforçar os seus mecanismos de controlo e melhoria de processos e regras para a entrega de contas, por forma a transmitir mais fiabilidade e clareza nas informações que são entregues.

Em 2013, os regulamentos previamente analisados, foram substituídos pelo Regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro de 2013, o Regime Contabilístico adaptado aos PP (RCPP). Este regulamento foi uma tentativa de uniformização do regime normativo a ser utilizado pelos PP.

O RCPP encontra-se dividido em diversas secções e anexos, conforme detalhado:

Tabela 2.2 - Estrutura do regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro⁹

Secções
I - Do regime contabilístico adaptado aos PP (doravante designado por RCPP)
II - Da apresentação das contas anuais
III - Da apresentação das contas de campanhas eleitorais
IV - Das contas de campanhas das coligações eleitorais
V - Das ações de propaganda política e das ações de campanha eleitoral e meios nelas utilizados
VI - Da adoção pela primeira vez do RCPP
VII - Revogações
Anexos
Anexo I - Minuta de carta de entrega de prestação de contas
Anexo II - Quadro das Contas
Anexo III - Código de contas
Anexo IV - Notas de enquadramento
Anexo V - Balanço Anual
Anexo VI - Demonstração de resultados anual
Anexo VII - Demonstrações das alterações nos Fundos Patrimoniais
Anexo VIII - Demonstração de fluxos de caixa
Anexo IX - Anexo às contas anuais
Anexo X - Balanço de campanha à data do fecho das contas da campanha
Anexo XI - Demonstração de resultados à data do fecho de contas da campanha eleitoral
Anexo XII - Anexo às contas da campanha eleitoral
Anexo XIII - Modelo de mapa de angariação de fundos
Anexo XIV - Modelo de lista de donativos
Anexo XV - Modelo de mapa de comunicação das ações e meios
Anexo XVI -Listagem das contas do código de contas (RCPP) associadas aos meios

Na secção II, era apresentada qual a estrutura da entrega das contas anuais que devia ser adotada, sendo exigidos os seguintes elementos:

- a) Carta de entrega da documentação;

⁹ Criação própria com base no artigo 17.º do Regulamento n.º 16/2013, publicado no D.R., 2ª Série, n.º 7, de 10 de janeiro

- b) Relatório de gestão com os principais eventos do ano;
- c) Ata(s) de aprovação das contas pelos órgãos competentes do partido;
- d) Um conjunto completo de Demonstrações financeiras do partido (Balanço; Demonstração de resultados; Demonstração de alterações de capitais próprios; Demonstração de fluxos de caixa; Anexo);
- e) Contas do grupo parlamentar ou do deputado único representante de partido na Assembleia da República;
- f) Mapas de ações de angariações de fundos;
- g) Listas de donativos;
- h) Lista de ações e meios;
- i) Lista de património dos bens imóveis;
- j) Extratos das transações bancárias;
- k) Balancetes contabilísticos;
- l) Plano de contas geral;
- m) Plano de contas analítico (quando exista);
- n) Principais contratos.

Na seção III, encontravam-se as recomendações da apresentação das contas para cada ato eleitoral, que resumidamente deviam seguir os seguintes pontos:

- a) Balanço:
 - i. Outras contas a receber;
 - ii. Disponibilidades;
 - iii. Fornecedores;
 - iv. Valores a pagar ao partido;
- b) Demonstração de Resultados:
 - i. Receitas;
 - ii. Despesas;
- c) Anexos;

Além disso, os mandatários financeiros deveriam apresentar extratos bancários, mapas de angariação de fundos, contratos e outros documentos.

Foi a 19 de abril de 2018, que foi criada a LO n.º 1/2018, que revogou o regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro, bem como o artigo 10.º da LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro, aperfeiçoando a forma de organização da contabilidade dos PP. Determinou ainda que, eles devem ser regidos pelos princípios básicos do SNC, melhorando o indicado no artigo 12.º,

n.º 2 da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. Com esta revogação, a ECFP deixou de emitir regulamentos, passando apenas a emitir recomendações (artigo 11.º da Lei referida).

Depois deste percurso legislativo, percebe-se que a Lei que representa o marco atual no regime dos financiamentos políticos é a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

É no artigo 12.º desta Lei, que está estabelecido que os PP devem possuir contabilidade organizada, regendo-se pelos princípios aplicáveis pelo SNC.

O n.º 3 do artigo 12.º, detalha os requisitos especiais do regime contabilístico próprio, que de forma resumida, são os seguintes:

Tabela 2.3 - Requisitos especiais do regime contabilístico próprio¹⁰

1) Inventário anual do património do partido;
Discriminação das receitas:
2) Receitas próprias (previstas no artigo 3.º);
3) Recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios (previstos no artigo 4.º);
Discriminação das despesas:
4) Despesas de pessoal (artigo 12.º, n.º 3, alínea c), i));
5) Despesas com aquisição de bens e serviços (artigo 12.º, n.º 3, alínea c), ii));
6) Contribuições para campanhas eleitorais (artigo 12.º, n.º 3, alínea c), iii));
7) Encargos financeiros com empréstimos (artigo 12.º, n.º 3, alínea c), iv));
8) Encargos com o pagamento das coimas (previstas no n.º 1 e n.º 2 do artigo 29.º);
9) Outras despesas com a atividade própria do partido (artigo 12.º, n.º 3, alínea c), vi));
Discriminação das operações de capital:
10) Créditos (artigo 12.º, n.º 3, alínea d), i));
11) Investimentos (artigo 12.º, n.º 3, alínea d), ii));
12) Credores e devedores (artigo 12.º, n.º 3, alínea c), iii));

No que concerne ainda a este artigo, no seu n.º 4, encontra-se estipulado que as contas devem incluir as estruturas descentralizadas (regionais, autónomas ou distritais), permitindo um controlo mais eficaz. A intervenção da ECFP ao incentivar neste número a possibilidade da apresentação de contas consolidadas, promoveu a que eventuais despesas não controladas efetuadas nas outras estruturas não pudessem influenciar negativamente a estrutura central, por falta de conhecimento das mesmas.

Nos seguintes números do referido artigo 12.º, no seu n.º 6 é reforçada a obrigatoriedade da contabilização das receitas e despesas de campanha, enquanto que no n.º 7 exige a inclusão

¹⁰ Criação própria com base no artigo 12.º da Lei n.º 19/2003

de listas específicas, como extratos bancários de movimentos das contas e extratos de conta de cartão de crédito (artigo 12.º, n.º 7, alínea a)), detalhe das receitas obtidas através da atividade de angariação de fundos (data e tipo) (artigo 12.º, n.º 7, alínea b)) e o detalhe do património imobiliário dos partidos (sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 3) (artigo 12.º, n.º 7, alínea c)).

A presente Lei prevê ainda que, entre os artigos 12.º até ao artigo 17.º, os aspetos fundamentais para a entrega das contas anuais e de campanha, que serão analisados mais adiante.

Deve ser tido em consideração, que esta Lei tem sido alvo de diversas adaptações, como é o caso da introdução do artigo n.º 24, que define a ECFP como sendo um órgão independente do TC, responsável pela fiscalização das contas e aplicação de coimas, quando necessário.

No que concerne às regras a ter em consideração na entrega das contas das campanhas eleitorais, deverá considerar-se o que se encontra disposto na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, nos artigos - 15.º a 22.º, no âmbito dos quais se encontram descritos os limites e regras a obedecerem na prestação de contas das campanhas eleitorais. O artigo 15.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2003, estabelece que os orçamentos de campanha devem ser entregues à ECFP até ao último dia da apresentação das candidaturas, sendo publicados no site do Tribunal Constitucional no dia seguinte. Esta entrega é meramente indicativa, não estando prevista qualquer sanção nos casos de omissões.

2.5.1 Receitas de campanha

Partindo da premissa de alguns pensadores, já referidos anteriormente neste trabalho, Ufen *et al.* (2014) afirma que os partidos têm enfrentado crescentes dificuldades em estabelecer um sistema de controlo eficiente e transparente, nas suas despesas e receitas, devido à fraca orientação financeira.

Segundo Silva (2005, p. 1182), existem dois elementos que se destacam quando abordamos o tópico das receitas de campanha, sendo eles «a necessidade de controlar a origem e quantidade de fundos percebidos [...] de forma a evitar situações de corrupção» e «cabe saber se se justifica que a intervenção do Estado nesta matéria [...] vá além do simples controlo do cumprimento das normas eleitorais e das normas de organização e disciplina partidária».

A legislação em Portugal define de forma clara quais os tipos de receitas que podem ser aceites e permitidas, cabe aos PP serem responsáveis e transparentes neste ponto e é neste pressuposto que se atinge a equidade e integridade do regime eleitoral.

O artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, estabelece as regras para o tratamento das receitas e despesas, com destaque para os seguintes pontos:

- as receitas devem obedecer ao regime do artigo 12.º e constar em contas bancárias específicas para a campanha (artigo 15.º, n.º 1);
- para as campanhas autárquicas, as contas devem ser organizadas por bases municipais (artigo 15.º, n.º 2);
- quaisquer receitas de campanha, devem passar por essa conta bancária específica para o efeito (artigo 15.º, n.º 3);

Encontra-se definido no artigo 16.º da Lei referida, as diversas fontes de receita que podem ser usadas para financiar as campanhas eleitorais, onde podem destacar-se:

Tabela 2.4 - Regime das receitas de campanha – Lei n.º 19/2003 de 20 de junho¹¹

Receitas de campanha (Artigo 16.º - Lei n.º 19/2003)
As atividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por (artigo 16.º, n.º 1): 1) Subvenção estatal; 2) Contribuição de PP que apresentem/apoiem candidaturas às eleições para a AR, PE, ALR, AL e PR; 3) Donativos de pessoas singulares; 4) Produto de atividades de angariação de fundos para a campanha eleitoral.
Os partidos podem efetuar adiantamentos às contas das campanhas, designadamente para liquidação de despesas (artigo 16.º, n.º 2);
As receitas provenientes de donativos/angariação de fundos estão sujeitas ao limite de 60 IAS (Indexante de Apoios Sociais) por doador, tituladas por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do valor e de onde veio (artigo 16.º, n.º 4);
As receitas respeitantes ao último dia de campanha, têm de ser depositadas até ao terceiro dia útil seguinte (artigo 16.º, n.º 5);
O uso dos bens afetos ao património do PP, bem como a colaboração de militantes, simpatizantes e de apoiantes, não são consideradas nem receitas, nem despesas de campanha (artigo 16.º, n.º 6);

Com base nesta premissa, é fundamental compreender as diferenças e implicações para estas receitas, especialmente perceber como e para onde é que esses recursos são direcionados, como forma de assegurar o correto funcionamento do processo democrático.

¹¹ Criação própria com base no n.º 16 da LO 19/2003, de 20 de junho

2.5.1.1 Subvenção estatal

Quando abordamos o tema da subvenção pública, entende-se que apresenta um papel preponderante para os PP e que um dos seus principais objetivos é evitar que exista uma grande dependência de financiadores privados, contribuindo assim para uma maior justiça política. Auxíla ainda os partidos com menores posses, a terem mais possibilidades para puderem competir e terem oportunidades mais justas e igualitárias.

Como destaca Johnston (2005) na Alemanha, existe uma Lei fundamental, idêntica à existente em Portugal, que garante financiamento público com base na representatividade eleitoral, reforçando a participação política e a igualdade de oportunidades entre os vários PP.

A subvenção pública está regulada nos artigos 17.º e 18.º da mesma Lei n.º 19/2003, sendo estipulado no seu n.º 1, que os PP que têm direito à subvenção estatal, têm de apresentar candidatura à eleição para a Assembleia da República (AR), para o Parlamento Europeu (PE), às Autarquias locais ou às Assembleias Legislativas Regionais (ALR).

Com base no artigo referido, a tabela abaixo evidencia as condições necessárias para que se tenha direito à subvenção pública, sendo elas:

Tabela 2.5 - Direito à Subvenção Estatal¹²

Candidatura de partido à Assembleia da República:
Os PP que concorram a 51% dos lugares e obtenham representação (min. 1 assento) – artigo 17.º, n.º 2;
Candidatura de partido ao Parlamento Europeu:
Os PP que concorram e obtenham representação (min. 1 assento) – artigo 17.º, n.º 2;
Candidatura de partido às Assembleias Legislativas Regionais:
Os PP que concorram a 51% dos lugares e obtenham representação (min. 1 assento) – artigo 17.º, n.º 2;
Candidatura dos candidatos à Presidência da República:
Candidatos que obtenham pelo menos 5% dos votos – artigo 17.º, n.º 2;
Autarquias Locais:
Coligações e grupos de cidadãos que concorram aos dois órgãos e obtenham representação de pelo menos 1 elemento diretamente eleito ou 2% dos votos - artigo 17.º, n.º 3.

Como relata a autora Silva (2005), é através do n.º 4 do presente artigo que é possível perceber-se quais os montantes atribuídos da Subvenção Pública com base no valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), conforme segue tabela abaixo:

¹² Criação própria com base no artigo 17.º n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

Tabela 2.6 - Subvenções Públicas¹³

Eleição	Montante atribuído¹⁴
Candidatura de partido à Assembleia da República	10.185.200 € (artigo 17.º, n.º 4, alínea a))
Candidatura dos candidatos à eleição para PR	5.092.600 € (artigo 17.º, n.º 4, alínea b))
Candidatura de partido ao Parlamento Europeu	5.092.600 € (artigo 17.º, n.º 4, alínea b))
Candidatura de partido às Assembleias Leg. Regionais	2.037.040 € (artigo 17.º, n.º 4, alínea c))
Autarquias Locais	Subvenção = 150% do limite de despesas aceites para o município – (artigo 17.º, n.º 5)

Fonte adaptado de Silva (2005, p. 1201).

A subvenção é requerida ao Presidente da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais. Posteriormente a isto, é da responsabilidade da AR, com base no n.º 7 daquele artigo, o seu adiantamento de 50% do valor, no prazo limite de 15 dias a contar da entrega da solicitação, sendo que os outros 50% serão pagos dentro do prazo de 60 dias. Caso este prazo não seja cumprido, estará sujeita a juros de mora, à taxa legal aplicável às dívidas do Estado em vigor (artigo 17.º, n.º 6 a 8).

A forma como é efetuada a repartição desta subvenção paga, é determinada no artigo 18.º, da Lei que nos estamos a referir, conforme segue tabela explicativa:

Tabela 2.7 - Repartição da subvenção pública¹⁵

Eleição	Repartição da Subvenção
AR, PE e Candidatura dos candidatos à eleição para PR	- 20% distribuídos para os partidos e candidatos; - 80% distribuídos em proporção dos resultados eleitorais;
ALR	- Dividida entre as Regiões Autónomas com base no número de deputados;
Autarquias Locais	- 25% igual para partidos, coligações e GCR que atendem aos requisitos do n.º 3 do artigo 17.º; - 75% conforme resultados eleitorais para a assembleia municipal;

O valor da subvenção não pode exceder as despesas efetivamente realizadas. Qualquer excedente proveniente de angariação de fundos será revertido para o estado. Além disto, apenas 25% da subvenção pode ser utilizada em «conceção, produção e afixação de estruturas, cartazes e telas», conforme disposto no artigo 18.º, n.º 6 da lei referida.

De acordo com as reflexões de Biezen (2004, p. 703), pode assim, finalizar-se este ponto com a seguinte afirmação:

¹³ Baseado no artigo 17.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

¹⁴ Importa referir, que a este valor ainda existe uma redução de 20%, de acordo com o artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro.

¹⁵ Criação própria com base no artigo 18.º n.º 1 a n.º 3 da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

What emerges from the recommendations and guidelines of these organizations is a strong plea for the state to facilitate fair and equal competition between parties through public subsidies, and to guarantee the accountability of parties and the transparency of party financing through legislation and public control.

Assim, a subvenção estatal é um instrumento crucial para que os PP consigam garantir a integridade, cobrir as suas despesas e atingir mais facilmente os seus resultados através deste apoio.

2.5.1.2 Contribuição de PP

As contribuições dos PP, constituem outra forma de financiamento das campanhas eleitorais, consistindo em transferências financeiras ou em espécie para apoiar as suas próprias candidaturas ou de terceiros, conforme artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 19/2003. Estas contribuições, conforme consta das Recomendações da ECFP¹⁶ publicadas no respetivo site da ECFP, podem ser entregues numa tipologia de dinheiro ou em espécie.

Conforme publicado nas Recomendações da ECFP, é recomendado que sejam distinguidas entre:

- Receitas correspondentes a contribuições dos PP (cfr. artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 19/2003);
- Adiantamentos (cfr. artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 19/2003);

Para ambos existe a obrigatoriedade de serem apresentados documentos certificados pelo organismo competente dentro do PP (cfr. artigo 16.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2003). Enquanto a subvenção não é entregue aos PP, todos os «Adiantamentos» efetuados à campanha eleitoral, têm de ser considerados como «contribuições dos partidos» (artigo 16.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2003).

Devem ser depositadas nas respetivas contas bancárias todas as movimentações de receitas e despesas de campanha. Todas estas receitas, encontram-se obrigadas, caso sejam referentes ao último dia de campanha, até ao prazo limite do 3.º dia útil seguinte (cfr. artigo 15.º, n.º 3 e 16.º, n.º 5, da Lei n.º 19/2003).

¹⁶ Disponível em: www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas

2.5.1.3 Donativos de pessoas singulares

Os donativos de pessoas singulares são outra fonte de financiamento das campanhas, eles encontram-se consagrados na alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 19/2003. Tais donativos, podem ser realizados por cidadãos, o que faz com que sintam um maior envolvimento com o apoio direto às campanhas.

Quanto a este tipo de donativos, a Lei impõe alguns limites e regras que devem ser cumpridos tais como a exigência de tais recebimentos não possam exceder o valor de 60 vezes o valor do IAS por cada doador, o que corresponde a 30.555,60€, conforme o descrito no artigo 16.º, n.º 4 da Lei a que nos estamos a referir. Deve ser pago através de cheque ou meio bancário, onde seja possível perceber-se a origem do valor e a sua identificação (cfr. artigo 16.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2003). A obrigatoriedade de identificação do doador pode levantar algumas questões sobre a confidencialidade, uma vez que o facto de ter de ser conhecido quem doou determinada quantia é quase como um dado “garantido” de que, tal cidadão apoia determinado PP, fazendo com que a sua privacidade seja um pouco posta em causa.

Esta fonte de financiamento, só pode ser recebida até ao último dia de campanha, sendo possível o seu depósito até ao terceiro dia útil, caso diga respeito ao último dia de campanha (cfr. o n.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 19/2003). Encontra-se previsto no artigo 8.º da Lei referida, a proibição de donativos de pessoas coletivas, bem como os donativos anónimos.

A aceitação destes é da responsabilidade do mandatário financeiro da campanha, conforme disposto no n.º 1, do artigo 21.º da Lei acima referida. Este elemento do partido, é o órgão responsável pela gestão financeira do partido durante o período de campanha eleitoral.

Este tipo de financiamento é bastante importante para o fortalecimento democrático, ao serem envolvidos os cidadãos comuns com as suas contribuições cria-se uma ligação mais forte e direta.

2.5.1.4 Angariações de fundos

A angariação de fundos trata-se de outra das formas de financiamento. Está prevista na Lei n.º 19/2003 no seu artigo 16.º, n.º 1, alínea d).

A definição para este tipo de receita, está disposta no artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2003, onde explica que a diferença entre as receitas e as despesas de cada uma das atividades, resulta num montante líquido e a isso, dá-se o nome de angariação de fundos.

As regras para a contabilização deste tipo de receitas estão dispostas no artigo 12.º, n.º 7, alínea b) da Lei n.º 19/2003. É pedido que seja indicado o tipo de angariação, a sua data, bem como qual o valor que foi recebido. Estas receitas estão sujeitas às mesmas regras que os donativos, um «máximo de 60 IAS por doador» e «obrigatoriamente tituladas por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem», conforme artigo 16.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2003.

Apesar de a lei não definir detalhadamente o conceito de angariação de fundos, esta constitui uma ferramenta importante para reforçar a autonomia financeira dos partidos e promover o envolvimento da sociedade civil nas campanhas eleitorais.

2.5.2 Despesas de campanha

Como refere Porto (2017, p. 14), a «imposição de limites de gastos para partidos políticos [...] é outra forma utilizada para reformar o financiamento político e tentar assegurar disputas políticas mais igualitárias». Os gastos de campanha suscitam questões relevantes no que respeita à equidade e transparência das campanhas. A igualdade entre os candidatos é crucial para terem as mesmas oportunidades nas campanhas e o correto funcionamento da democracia do país, assim a legislação portuguesa estabelece regras específicas para os limites e tipos de despesas, possíveis fontes de financiamento bem como a obrigatoriedade de transparência na apresentação das contas.

De Sousa (2005), defende que um dos passos mais importantes para limitar o triângulo entre rendimento, despesa e recompensa é a limitação de donativos de empresas. No entanto, não impede que o dinheiro desempenhe um papel fulcral no processo eleitoral e no funcionamento dos PP.

O autor alerta ainda para o risco de desequilíbrio entre os montantes angariados e os limites de despesa, o que pode levar ao incumprimento ou a práticas irregulares (De Sousa, 2005, p. 19):

Letting parties and candidates arm themselves to their teeth and then telling them to use only a limited amount of that financial capability, is likely to result into non-compliance with ceilings set by law or, more worryingly, financial impropriety.

No artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, dando especial foco neste ponto às despesas de campanha, este artigo define que devem constar em contas bancárias específicas para a campanha movimentando todas as entradas e saídas (artigo 15.º, n.º 1 e 3).

Entende-se com isto, que apesar de as contas de campanha eleitoral apresentarem regras específicas e serem distintas das contas anuais dos PP, eles regem-se de igual forma ao regime contabilístico estipulado no artigo 12.º da Lei n.º 19/2003.

O artigo 19.º define as despesas de campanha como aquelas realizadas nos seis meses anteriores ao ato eleitoral, com fins eleitorais. Estas despesas devem:

- 1) ser categorizadas e acompanhadas por documentos comprovativos;
- 2) ser feitas por meio bancário (à exceção de despesas abaixo do valor do IAS, desde que não ultrapassem 2% do limite global para despesas de campanha);
- 3) ser reembolsadas por meio bancário, quando pagas em numerário por pessoas singulares (despesas abaixo do valor do IAS);
- 4) incluir despesas do dia das eleições, se relacionadas com a comunicação política.

O artigo 9.º reforça que todos os pagamentos devem ser identificáveis, e o artigo 12.º, n.º 7 exige a inclusão dos extratos bancários nas contas apresentadas.

O ato de serem efetuados pagamentos de despesas de campanha, por pessoas terceiras, trata-se de uma contribuição/donativo indireto é um ato considerado como ilegal (cfr. artigo 8.º, n.º 3, alínea c) da Lei n.º 19/2003), no entanto, se tais despesas estiverem consagradas na exceção indicada no artigo 19.º, n.º 3 da Lei referida, podem ser pagas por pessoas singulares, como um adiantamento, sendo posteriormente lhes devolvido o valor via transferência bancária, para que sejam identificados os dados necessários.

O artigo 20.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2003, estabelece o limite máximo admissível de despesas de campanha eleitoral por tipo de eleição.

Através da imposição de todos estes limites, pode constatar-se que o sistema democrático se encontra focado em acompanhar e delimitar um critério de igualdade para todos os atos de campanha política em Portugal.

Não existe uma listagem de categorização de despesas de campanha que são admitidas, no entanto, a ECFP preocupou-se em desenvolver um modelo de categorização de gastos a ser incluído nos orçamentos consolidados de campanha. Neste modelo pode encontrar-se vários exemplares de despesas, tais como os explanados por Silva (2005), «combustíveis, rendas e alugueres, comunicação, seguros transportes de mercadorias, transportes de pessoas, honorários, publicidade, promoção e propaganda (material de campanha, material de oferta,

ações de campanha) e outros». Todas essas despesas devem ser devidamente justificadas e apresentadas nos relatórios de contas que os partidos submetem à ECFP.

2.6 O papel da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

Segundo o estabelecido no n.º 2 da LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro, a ECFP é um órgão independente que aprecia e analisa as contas das campanhas eleitorais e dos PP, aplicando quando necessárias «respetivas coimas». É um órgão que depende diretamente do TC para o seu orçamento uma vez que não tem autonomia financeira própria.

O papel destas entidades é importante, onde ao verificarem as contas partidárias, tentam garantir as boas práticas do sistema democrático em Portugal. Para atingirem este objetivo, estas entidades fiscalizadoras necessitam de ter todos os meios necessários para tal.

Trata-se de um elemento fundamental, tal como foi referido por Mendes e Camões (2005), o controlo democrático depende da existência de instituições com capacidade para assegurar a ligação entre os cidadãos e os seus representantes.

Embora a ECFP tenha sido criada a 2003, a mesma só assumiu funções no ano de 2005. Nesse mesmo ano, foi criada uma Lei onde é estabelecida a organização e funcionamento da ECFP (LO n.º 2/2005 de 10 de janeiro).

De acordo com o artigo 5.º da referida Lei, a ECFP é composta por 1 presidente e 2 vogais (sendo obrigatório um dos membros ser Revisor Oficial de Contas). Estes membros são eleitos até 4 anos de mandato, podendo ser renovado 1 vez por um período semelhante. A eleição exige uma maioria qualificada de 8 votações em plenário (cfr. disposto no artigo 6.º da LO n.º 2/2005). No entanto, estes membros estão sujeitos a algumas limitações, conforme estipulado no artigo 7.º da Lei, sendo elas a proibição de exercer cargos políticos ou funções em empresas ligadas à propaganda partidária. Também não podem ser titulares de órgãos de soberania, nem manter filiação partidária durante o mandato.

Para além dos seus membros, a ECFP conta ainda com a colaboração de um número limitado de funcionários externos que podem ser contratados para auxiliar na prestação de serviços de apoio técnico, administrativo e de secretariado. Estes funcionários são providenciados pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

O facto de a ECFP sentir necessidade de recorrentemente contratar meios externos à Entidade, sublinham a clara insuficiência de pessoal para dar resposta ao trabalho que existe. Conforme afirmado por José Eduardo Figueiredo Dias em entrevista ao *Público*¹⁷, «a alteração da Lei do financiamento dos partidos e a transferência de competências do TC para a ECFP não foi acompanhada de qualquer reforço de meios para esta estrutura».

Existe a consciência de que um papel ativo e forte da ECFP acompanhado por uma boa comunicação social e um movimento de sociedade civil forte serve para que os PP não tenham constantemente um sentimento de impunidade no que respeita às práticas menos regulares de financiamento político (De Sousa, 2004 citado por Soares, 2012).¹⁸

As responsabilidades da ECFP são vastas e estão detalhadas no artigo 9.º da LO n.º 2/2005. Estas incluem a instituição de processos referentes às contas partidárias (artigo 9.º, n.º 1, alínea a) da LO n.º 2/2005), verificação da conformidade entre os valores declarados e os valores efetivamente gastos (artigo 9.º, n.º 1, alínea b) da LO n.º 2/2005), efetuar auditorias e fiscalizações às contas dos PP e de campanha (artigo 9.º, n.º 1, alínea c) da LO n.º 2/2005) e concluir sobre a regularidade e legalidade das atividades financeiras dos PP e das campanhas eleitorais bem como aplicar possíveis coimas (artigo 9.º, n.º 1, alínea d) da LO n.º 2/2005).

Conforme previsto no seu artigo 9.º, n.º 2 da LO n.º 2/2005 e artigo 24.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2003, por forma à ECFP conseguir atingir uma análise com os custos mais próximos à realidade, compete à ECFP:

realizar as consultas de mercado que permitam a elaboração de lista indicativa do valor dos principais meios de campanha e de propaganda política com vista ao controlo dos preços de aquisição ou de venda de bens e serviços prestados.

Ainda assim, conforme o previsto no artigo 11.º da LO n.º 2/2005, outra das competências da ECFP passa por ter de emitir recomendações genéricas por forma a auxiliar a prestação de contas entregue pelos elementos que estão sujeitos à sua fiscalização. É ainda da competência da ECFP a elaboração de uma base de dados das ações de propaganda política

¹⁷ Declarações prestadas pelo presidente da ECFP José Eduardo Figueiredo Dias, em 2018, ao Jornal Público. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/06/08/politica/noticia/sera-impossivel-cumprir-as-nossas-funcoes-sem-muitos-mais-meios-1833407>

¹⁸ De Sousa, Luís. (2004). The regulation of Political Financing in Portugal. West European Politic. XXVII.

dos partidos e as ações de campanha eleitoral, como também de quais os meios foram utilizados (artigo 19.º, da LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro).

Existem 4 obrigações para com a ECFP que devem ser cumpridas e que se encontram dispostas no Capítulo de “Deveres para com a Entidade e o Tribunal Constitucional”, capítulo V da LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro, sendo elas o dever de colaboração (artigo 15.º da Lei referida), o dever de comunicação de dados (artigo 16.º da Lei referida), o dever de entrega do orçamento de campanha (artigo 17.º da Lei referida) e o dever de entrega do orçamento de campanha (artigo 18.º da Lei referida).

Os artigos 20.º e 21.º da LO n.º 2/2005, estabelecem a obrigação de tornar públicas, através do site do TC como em Diário da República determinadas informações que são consideradas relevantes ao conhecimento geral dos cidadãos. Estas informações vão desde as normas legais e a composição da Entidade, até à divulgação dos orçamentos de campanha, meios de propaganda utilizados, contas partidárias, relatórios de auditoria e decisões finais da ECFP.

Em Portugal, o TC tem, além das suas responsabilidades constitucionais mais amplas, competência para reapreciar, em sede de recurso, as decisões sancionatórias proferidas pela ECFP nos termos do n.º 1, do artigo 23.º da Lei n.º 19/2003. Para além do mais, cabe à ECFP, aplicar as sanções administrativas, previstas no Capítulo VII, da LO n.º 2/2005, sempre que detete violações à legislação. Importa ressaltar que, conforme disposto no artigo 46.º, n.º 1 da LO n.º 2/2005, a ECFP não tem a capacidade de aplicar sanções penais, devendo comunicar esses casos ao Ministério Público.

2.7 Mecanismo de fiscalização e sancionatório às contas partidárias

O estado português tem vindo a desenvolver um sistema legislativo robusto no que respeita ao conjunto de mecanismos de fiscalização aos PP, visando o controlo e monitorização dos movimentos financeiros efetuados pelos PP no sistema democrático.

Quando foi explicado o papel da ECFP no sistema político em Portugal, concluiu-se que esta fiscalização trata-se de um elemento integrante das suas competências, onde esta, verifica o cumprimento da legislação em vigor e das normas a serem aplicadas.

Um papel fulcral desde processo é o do agente diretamente responsável pela gestão financeira e prestação de contas dos PP, o Mandatário Financeiro, que atua como elo de ligação para com a ECFP.

O artigo 21.º da Lei n.º 19/2003, prevê que para cada conta de campanha, é necessário que exista um mandatário financeiro responsável por aceitar os donativos de pessoas singulares (cfr. artigo 21.º n.º 1), depositar todas as receitas de campanha nas respetivas contas bancárias (cfr. o artigo 21.º, n.º 2) e controlar todas as despesas que acontecem ao longo da campanha eleitoral (cfr. o artigo 21.º, n.º 3).

Segundo Figueiredo (2022), é indicado que o facto de existirem elementos pertencentes à direção dos PP que tenham autonomia para atuar de forma independente, torna-se num fator decisivo e crucial para o correto e positivo funcionamento deste processo de fiscalização. Conforme ainda referido por este autor, percebe-se que quando os elementos do PP são capazes de atuar de forma responsável, respeitando sempre as regras legais, existe uma tendência para uma maior responsabilidade sobre as contas, transmitindo assim, uma maior confiança aos órgãos que o fiscalizam.

Alguns PP com maiores dimensões e com maior nível de exigência a nível contabilístico, por forma a tentarem cumprir com os requisitos e regras exigidas pela ECFP, têm um auditor próprio do PP ou contratam equipas de auditoria externa para análise às suas contas. Esta prática, faz com que eles sintam maior confiança perante as contas que estão a apresentar à ECFP na altura da sua entrega. No entanto, importa ressaltar, que estas auditorias não são legalmente exigidas, é apenas uma decisão tomada por alguns PP. (Soares, 2012)

Para um estudo mais detalhado desta fiscalização de contas, no Capítulo IV (Apreciação e fiscalização) da Lei n.º 19/2003 e na Seção II da LO n.º 2/2005 encontra-se estabelecido dois procedimentos distintos para a fiscalização de contas, sendo um deles para as contas dos PP e outra para as contas de campanha eleitoral.

Para dar uma pequena abordagem ao processo de fiscalização das contas anuais dos PP, antes de aprofundar o tema central desta dissertação, a fiscalização a estas contas anuais entregues passa por 6 fases distintas. A primeira fase é a da entrega das contas (cfr. artigo 26.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2003 e artigo 25.º da LO n.º 2/2005), a segunda fase é a auditoria às contas entregues pelos partidos, consagradas no artigo 27.º, da Lei n.º 19/2003. Como fase seguinte a esta auditoria, entra a verificação da existência de receitas ou realização de despesas ilícitas, previstas no artigo 30.º da Lei n.º 19/2003. Em seguida, a ECFP prepara um relatório com as conclusões sobre a auditoria que foi efetuada, que se encontra estipulado no artigo 30.º, da LO n.º 2/2005. Após este relatório emitido pela ECFP, os PP têm um prazo de resposta de cerca 30 dias a contar do recebimento do relatório, consagrado no n.º 5, do artigo

30.º, da LO 2/2005. A última fase, é a fase da decisão final sobre a prestação de contas dos PP, previsto no artigo 32.º, da Lei n.º 2/2005.

Uma vez que, esta dissertação incide sobre a importância de uma eficiente prestação de contas, com um estudo de caso às contas apresentadas por determinados PP referentes à campanha eleitoral para a AR, o processo de fiscalização que será abordado de seguida com uma maior profundidade, incide sobre a ótica das campanhas eleitorais.

A legislação onde se encontra inserida a fiscalização das contas de campanhas eleitorais é na LO n.º 2/2005 e na Lei n.º 19/2003. É no artigo 35.º, no seu n.º 1, da Lei n.º 19/2003, como também no artigo 27.º, no seu n.º 1, da Lei n.º 2/2005, que se inicia este processo de fiscalização. É nesta primeira fase, que são entregues as contas de campanha, onde, após o pagamento da totalidade da subvenção, os mandatários financeiros têm um prazo de entrega de 90 dias (no caso das eleições autárquicas) e de 60 dias (para os restantes casos). Após a receção das contas de campanha pela ECFP, cabe à entidade analisá-las e começar a instruir o seu processo (cfr. artigo 36.º da LO n.º 2/2005).

É no artigo 38.º da LO n.º 2/2005, que se encontra disposto que após 5 dias à entrega das contas referida no parágrafo acima, é iniciado o processo de auditoria às contas, tendo de estar finalizado até 35 dias após a entrega. Existe ainda a possibilidade, no caso de se verificarem quaisquer incongruências às contas, um prazo de 30 dias para que as candidaturas possam corrigir as contas entregues (cfr. artigo 27.º, n.º 6, da Lei n.º 19/2003).

Um aspeto relevante a ter em conta e que auxilia a ECFP na análise às contas, é o facto de a ECFP contratar equipas especializadas para analisarem, acompanharem e controlarem os custos das campanhas eleitorais, com o objetivo de conseguirem identificar possíveis divergências entre as atividades realizadas efetivamente (identificadas pelos responsáveis contratados) e os custos reportados nas respetivas contas pelos partidos à ECFP.

Nesta fase de auditoria, tem de ser verificado o regime do tratamento das receitas e despesas eleitorais, que receitas são admitidas, os limites e despesas que são aceites, entre outros elementos que já foram detalhados anteriormente em pontos anteriores.

Após os resultados da auditoria, é entregue por parte das equipas de auditoria contratadas, um relatório à ECFP com as suas opiniões e possíveis irregularidades e é aí que, a ECFP analisa tais relatórios juntamente com as contas entregues pelos PP e emite uma opinião explanada num relatório. Os candidatos são notificados num prazo de 10 dias, para puderem

responder ao conteúdo apresentado no relatório e prestar os esclarecimentos que considerarem pertinentes (cfr. artigo 41.º, da LO n.º 2/2005).

É no artigo 43.º da LO n.º 2/2005, que se encontra estabelecido a fase seguinte, onde cabe à ECFP emitir uma decisão final, com base nos esclarecimentos e resposta que obteve das candidaturas das quais levantou questões. Em matéria de regularidade e legalidade das contas de campanhas eleitorais é obrigatório a publicitação destas decisões, as contas partidárias e as listas de ações e meios de campanha, no site oficial do Tribunal Constitucional e em Diário da República (cfr. alínea f), n.º 2, do artigo 20.º e artigo 21.º, n.º 1, alínea c), da LO n.º 2/2005).

Manifesta-se a existência do direito de recurso às decisões publicadas pela ECFP por parte dos PP, e quando tal acontece, este recurso pode ser recorrido diretamente para o Tribunal Constitucional, que irá analisar estas situações em plenário (cfr. artigo 23.º, n.º 1 da LO n.º 2/2005). No n.º 2 do artigo 23.º referido anteriormente, não existe lugar a possível recurso, que dê lugar a emissão de recomendações ou que digam respeito a preparar decisões do TC.

Posteriormente a esta fase, existem os processos sancionatórios. É no artigo 9.º da LO n.º 2/2005 que encontramos no seu n.º 1, alínea d), a responsabilidade por parte da ECFP decidir sobre a «regularidade e legalidade» tanto das contas de campanha como para as contas anuais dos PP, como a ação de aplicar as respetivas coimas caso existam incumprimentos à Lei em vigor.

É efetuada a notificação por parte da ECFP às candidaturas, de que houve lugar a certas contraordenações após a análise às contas entregues (cfr. artigo 44.º, n.º 1 da LO n.º 2/2005), onde os candidatos têm um prazo de 30 dias para prestarem os devidos esclarecimentos (cfr. artigo 44.º, n.º 2 da lei referida). Terminando os 30 dias, cabe à ECFP decidir se avança com a aplicação das sanções ou não (cfr. artigo 44.º, n.º 3 da Lei indicada).

A competência para se aplicarem sanções cabe à ECFP, no entanto, existe uma exceção, a das sanções penais (cfr. artigo 46.º, n.º 1 da LO n.º 2/2005 e artigo 33.º da Lei n.º 19/2003). Como já explicado anteriormente, no artigo 23.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003, o TC tem o dever de se manifestar, em sede de recurso, sobre as sanções aplicadas pela ECFP (cfr. artigo 46.º, n.º 2 da LO n.º 2/2005).

As notificações das sanções a serem dadas aos PP e mandatários financeiros, devem ser apresentadas por correio registado e por e-mail, conforme o que se encontra previsto no artigo 46.º - A da LO n.º 2/2005.

De acordo com o estipulado no artigo 47.º, n.º 1, da Lei referida, os PP e mandatários financeiros que não cumparam o estabelecido nos artigos 15.º, artigo 16.º e artigo 46.º - A, é-lhes aplicada uma coima em que o seu montante mínimo é de 2 salários mínimos nacionais e o seu máximo pode ir até 32 salários mínimos. Concretamente ao caso dos PP, caso eles incumpram com os devedores de colaboração e comunicação, através no artigo 47.º, n.º 2, da Lei referida, a coima varia desde 6 salários mínimos nacionais até 96 salários mínimos.

Os PP também podem assumir as coimas apresentadas aos candidatos ou aos mandatários financeiros, existindo assim uma sub-rogação¹⁹ deste pagamento (cfr. artigo 47.º, n.º 3, da Lei indicada). Caso exista incumprimento quanto às regras estabelecidas para o financiamento proibido, poderá ser aplicada uma pena de prisão entre 1 a 3 anos (cfr. artigo 28.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2003).

Se existirem violações ao disposto no artigo 20.º da Lei n.º 19/2003, onde estipula os limites das despesas de campanha eleitoral ou se obtiverem qualquer tipologia de receitas que não são admitidas, os candidatos ou mandatários financeiros podem ser punidos com uma pena que varia entre 1 a 3 anos de prisão anos (cfr. artigo 28.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2003).

As decisões da aplicação das sanções por parte da ECFP podem ser publicitadas, no site oficial do Tribunal Constitucional (cfr. artigo 33.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2003).

Todos os atos ilícitos que não cumparam as regras para o financiamento político (estabelecidos no Capítulo II da Lei n.º 19/2003), determina-se que sejam aplicadas as seguintes coimas, com base no artigo 29.º da Lei n.º 19/2003:

Tabela 2.8 - Incumprimento às obrigações impostas ao financiamento²⁰

Elementos	Coima mínima a aplicar	Coima máxima a aplicar
PP	5.092,60€	203.704€
Dirigentes dos PP	2.546,30€	101.852€
Pessoas singulares - violação dos artigos 4.º e 5.º	2.546,30€	101.852€
Pessoas coletivas - violação Cap. II	dobro do valor do donativo proibido	quíntuplo do valor do donativo proibido
Pessoas coletivas - violação art. 8.º - A	5.092,60€	101.852€
Administradores de pessoas coletivas	2.546,30€	101.852€

¹⁹ O termo sub-rogação é um termo jurídico que diz respeito à transferência de direitos ou obrigações de uma das partes para outra parte em certas ocasiões.

²⁰ Criação própria com base no artigo 29.º, da Lei n.º 19/2003

No n.º 7 do artigo referido, o facto de não serem apresentadas contas, dentro do prazo indicado no artigo 26.º, n.º 1, fica suspenso o pagamento da subvenção pública.

No que concerne à não aplicabilidade das regras estabelecidas para as receitas e despesas, existem, com base no artigo 30.º da Lei n.º 19/2003, diversas coimas a ser aplicáveis, tais como:

Tabela 2.9 - Incumprimento às regras estabelecidas para as receitas e despesas ²¹

Elementos	Coima mínima a aplicar	Coima máxima a aplicar
PP	10.185,20€	203.704€
Pessoas singulares - violação do art. 16.º	5.092,60€	25.463€
Pessoas coletivas - violação do art. 16.º	Triplo do donativo proibido	Sêxtuplo do donativo proibido
Administradores das pessoas coletivas	5.092,60€	101.852€

Relativamente às penalidades a serem aplicadas à não discriminação das despesas e receitas, com base no artigo 31.º da Lei n.º 19/2003, são as seguintes:

Tabela 2.10 - Não discriminação das receitas e despesas ²²

Elementos	Coima mínima a aplicar	Coima máxima a aplicar
Mandatários financeiros, candidatos presidenciais, primeiros candidatos de lista, proponentes de GCE	509,26€ (valor do IAS)	40.740,80€
PP	5.092,60€	101.852€

Por fim, e não menos relevante, as penalidades apresentadas à não entrega de prestação de contas, encontram-se estabelecidas no artigo 32.º da Lei n.º 19/2003, onde se estabelece:

Tabela 2.11 - Não entrega das contas²³

Elementos	Coima mínima a aplicar	Coima máxima a aplicar
Mandatários financeiros, candidatos presidenciais, primeiros candidatos de lista, proponentes de GCE	2.546,30€	40.740,80€
PP	7.638,90€	101.852€

Poderá haver lugar à suspensão do pagamento da subvenção estatal até à data da apresentação desta falha, conforme estabelecido no artigo 32.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2003.

²¹ Criação própria com base no artigo 30.º, da Lei n.º 19/2003

²² Criação própria com base no artigo 31.º, da Lei n.º 19/2003

²³ Criação própria com base no artigo 32.º, da Lei n.º 19/2003

3. Estudo Empírico

3.1 Aspetos Metodológicos

Com base na informação obtida na revisão da literatura, o presente estudo tem como objetivo efetuar uma comparação da informação financeira entre vários PP, o estudo das insuficiências e as conclusões da ECFP, respondendo às questões de investigação definidas anteriormente. Quanto à sua metodologia adotada, utilizou-se um estudo de caso múltiplo para diferentes PP, o que permite que a análise seja enriquecida em diferentes contextos e em distintos períodos temporais. Este tipo de abordagem permite a identificação de padrões comuns e até perceber melhorias ou retrocessos nas fiscalizações efetuadas pela ECFP. O facto de ter escolhido dois períodos distintos e diferentes PP deveu-se essencialmente à necessidade de perceber a evolução de práticas de transparência, padrões comuns entre os PP e o desenvolvimento dos controlos de fiscalização.

Neste tópico irei desenvolver um estudo sobre as contas partidárias referentes às contas de campanha eleitorais para as candidaturas à Assembleia da República de quatro PP.

Os anos escolhidos para esta análise foram os anos de 2015 e 2019. A razão pela qual não se optou por analisar as contas de campanha eleitoral referentes a um ano mais recente, como por exemplo, o ano de 2022, foi unicamente pelo facto de ainda não existirem disponíveis para esse ano os relatórios da ECFP, nem as suas decisões finais. Desta forma, para uma análise mais completa e com maior rigor, considerou-se que faria mais sentido analisar uma prestação de contas com todas as fases e documentação necessária (2019 e 2015), onde se dispõe de:

- Informação entregue pelos PP à ECFP:
 - Orçamentos de campanha;
 - Lista de ações e meios de campanha;
 - Contas de campanha eleitoral;
- Informação disponível pela ECFP:
 - Recomendações;
 - Relatórios da ECFP;
 - Decisões finais da ECFP;

Neste estudo, por forma a ter um maior nível de comparabilidade, optou-se por escolher, como se disse, quatro partidos com uma considerável representatividade e mediatismo para assim analisar as contas das campanhas apresentadas pelos mesmos, identificar possíveis semelhanças e encontrar possíveis distinções no que cada um deles reporta.

Os partidos escolhidos foram os seguintes:

- BE – Bloco de Esquerda;
- CDS – PP;
- PS - Partido Socialista;
- PSD - Partido Social Democrata;

A seleção destes PP teve como principal objetivo conseguir obter uma maior diversidade do panorama político por pertencerem a diferentes correntes políticas (dois partidos de direita e dois partidos de esquerda) e por serem partidos com antiguidade e relevância no contexto político em Portugal.

Para responder às questões de investigação detalhadas no ponto 1.2) tiveram de ser recolhidas as informações necessárias para o desenvolvimento deste trabalho no site oficial da ECFP, onde foram obtidos, os orçamentos de campanha, as listagens de ações e meios, as contas partidárias, as recomendações, relatórios e decisões da ECFP para os anos de 2015 e 2019.

A legislação que nos serviu de base para este estudo foi a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho e a LO n.º 2/2005, de 10 de janeiro.

3.2 Análise das contas das campanhas eleitorais para a AR referentes ao ano de 2015 e 2019

De forma a avaliar a suficiência e transparência das contas de campanha eleitoral, é crucial começar por analisar a documentação entregue pelos PP. De acordo com a legislação que fomos estudando ao longo da revisão de literatura, sabe-se que existe a obrigatoriedade de prestação de contas por parte dos PP, onde estes documentos que são entregues pelos PP servem para que se possa avaliar a sua situação financeira e apurar eventuais irregularidades.

De acordo com o artigo 27.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2003, cada candidatura tem um prazo de 90 dias (para eleições autárquicas) e 60 dias (para os restantes casos), após ser efetuado o respetivo pagamento da subvenção pública, para entregar as contas de campanha eleitoral.

Para uma prestação de contas de campanha eleitoral de forma completa os partidos devem entregar com base nas recomendações dadas pela ECFP os seguintes documentos:

- Orçamento de campanha eleitoral;
 - Receitas (subvenção estatal, contribuição de partido(s) político(s) e angariação de fundos para a campanha eleitoral);
 - Despesas (conceção da campanha, agências de comunicação e estudos de mercado; propaganda, comunicação impressa e digital; estruturas, cartazes e telas; comícios e espetáculos; brindes e outras ofertas; custos administrativos e operacionais);
- Documentação da responsabilidade do mandatário financeiro;
- Abertura de uma conta bancária de campanha;
- Detalhe das receitas de campanha (subvenção estatal, contribuição dos PP produto de angariação de fundos, donativos em espécie, cedência de bens a título de empréstimo);
- Detalhe das despesas de campanha (conceção da campanha, agências de comunicação, estudos de mercado, propaganda, comunicação impressa e digital, estruturas, cartazes, telas, comícios, espetáculos, caravanas, brindes, custos administrativos e operacionais, entre outras);
- Lista de ações e meios de campanha;
- Balanço, demonstração de resultados e anexo às contas;
- Balancetes;
- Para um maior detalhe, podem ser consultadas as recomendações²⁴ de abril de 2015, publicadas pela ECFP no site do Tribunal Constitucional.

Segundo Soares (2012), em 1994 e 1995, onze PP não apresentaram qualquer informação referente à prestação de contas dos referidos anos, no entanto, esta realidade, ano após ano tem vindo a registar uma inversão de sentido, passando a existir o cumprimento da legislação em vigor.

²⁴ Consultar no site do TC as Recomendações publicadas pela ECFP a 4/2015 e 2/2019, disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Recomenda%C3%A7%C3%B5es-AR2015.pdf?src=1&mid=3134&bid=2314>

A análise que se segue, necessita de ser estudada de forma conjunta, no entanto está estruturada em 3 grupos separados, a saber:

- No 1.º Grupo serão analisadas as contas, entregues pelos PP que apresentaram todos os relatórios financeiros necessários, se existiram documentações incompletas, onde é pretendido que se conclua se existiu falta de prestação de contas e/ou se existiram algum tipo de infrações por parte dos mesmos. O objetivo desta primeira fase, é perceber-se se foi identificado algum incumprimento com a legislação em vigor.
- No Grupo 2, é o grupo onde será efetuada uma análise mais profunda, com a apresentação das informações financeiras entregues pelos (quatro) PP, onde se encontram incluídas as receitas, as despesas e qual o valor que estava orçamentado para os mesmos. Neste grupo, será analisado as variações nas rubricas entre anos, quais as diferenças e semelhanças nas fontes de receitas e despesas apresentado pelos PP, quais os financiamentos públicos que foram obtidos, quais as irregularidades aplicadas e em função do quê.
- Por fim, no Grupo 3, proceder-se-á a uma verificação e análise das coimas que foram aplicadas a cada um dos PP por parte da ECFP e se se mantiveram na decisão final do TC (a título de exemplo inclui-se em anexo ao presente trabalho algumas das decisões proferidas pela ECFP).

Previamente ao desenvolvimento do estudo às contas partidárias, importa sublinhar que, na análise às contas do PSD e do CDS-PP, foi necessário adotar um tratamento metodológico específico para garantir a comparação dos dados entre o ano de 2015 e 2019. A adoção deste método foi necessário devido ao facto de, no ano de 2015, estes dois partidos terem concorrido para a AR sob a forma de coligação “Portugal à Frente” em Portugal Continental, enquanto, nas regiões autónomas (Açores e Madeira) apresentaram candidaturas separadas enquanto partidos individuais.

A análise às contas do CDS-PP e PSD foi realizada com base nos seguintes critérios:

- Peso relativo de cada PP na coligação - através da análise aos relatórios financeiros da coligação “Portugal à Frente”, entendeu-se que, o PSD teve uma contribuição enquanto partido de cerca de 77%, enquanto o CDS-PP teve uma contribuição de cerca de 23%. Com base nestes dados, utilizaram-se estes pesos percentuais para efetuar-se a desagregação proporcional das contas da coligação entre estes dois PP;

- Incorporação das contas afetas às regiões autónomas – dado que para as regiões dos Açores e Madeira o PSD e o CDS-PP concorreram de forma individual, foram adicionados estes valores individuais aos percentuais atribuídos a cada PP na coligação, referidos no ponto anterior;
- Valores consolidados – com base nos valores apurados anteriormente, obteve-se um valor consolidado das receitas e despesas de campanha para cada um dos PP em 2015. O valor total consolidado corresponde às respetivas contas individuais nas regiões autónomas para cada PP somando às parcelas que foram atribuídas a cada PP na coligação, com base nos percentuais definidos no primeiro ponto.





















A adoção deste método permitiu avaliar de forma mais precisa o impacto financeiro individual de cada um destes PP para os dois ciclos eleitorais considerados como também assegurar uma base possível de comparação consistente com os dados de 2019 (ano em que estes PP concorreram à AR de forma individual).

A partir desta explicação, terá de ser tido em conta, que as contas que serão analisadas seguidamente para o PSD e CDS-PP para 2015, refletem as contas individuais da região autónoma somando a sua parcela calculada para cada PP na coligação. Outro aspeto a ser considerado, é o facto de que qualquer irregularidade apurada para a coligação “Portugal à Frente” terá impacto em ambos os PP que a compõem.

A tabela seguinte ilustra o cumprimento do ato de prestação de contas por parte dos PP em análise, referente à campanha eleitoral para a AR do ano de 2015:

Tabela 3.1 - Cumprimento da prestação de contas 2015²⁵

Legenda:	Entregue 	Incompleto 	Não entregue 
----------	--	---	--

Prestação de contas – AR 2015							
Partido Político	Orçamento	Receitas e Despesas	DF's	Lista de ações e meios	Outros	Observação	Disponível no site
CDS - PP						BS e DR entregues com data do final do ano e extrato contabilístico, balancetes gerais e cópias dos documentos suporte entregues na fase de auditoria	Orçamento ; Receitas; Despesas; BS; LAEM
PSD						Extrato contabilístico, balancetes gerais e cópias dos documentos suporte à contabilidade entregues apenas na fase de auditoria	Orçamento ; Receitas; Despesas; BS; LAEM
PS						-	Orçamento ; Receitas; Despesas; BS; LAEM
BE						Extrato contabilístico e balancetes entregues apenas na fase de auditoria	Orçamento ; Receitas; Despesas; BS; LAEM

Para o ano de 2015, verifica-se que foram feitas algumas observações quanto à entrega incompleta ou à necessidade de correções a serem feitas posteriormente às documentações entregues. Verifica-se que o PS, foi o único a entregar toda a informação financeira necessária para apreciação da ECFP e para auditoria externa. O CDS-PP apresentou o Balanço e a Demonstração de Resultados com data de 31/12/2015 erradamente, a data a ser apresentada deveria ser a do encerramento das contas de campanha eleitoral. Na fase de auditoria externa às contas, o CDS-PP enviou a versão corrigida para a equipa externa de auditoria, no entanto, não entregou esta nova versão à ECFP, tendo a mesma levantado esta limitação como sendo um «processo de prestação de contas incompleto» apresentado no Relatório da ECFP. Na fase do exercício do direito ao contraditório por parte do partido, o mesmo apresentou as correções às demonstrações financeiras que se encontravam por entregar à ECFP/TC, sendo deste modo, suprimida esta irregularidade conforme descrito em decisão final emitida pela ECFP, datada a julho de 2018. Para além desta irregularidade, outras falhas que o CDS-PP apresentou, tendo reflexo também nas contas do PSD por terem sido identificadas enquanto coligação “Portugal à Frente”, foi terem entregado os extratos

²⁵ Criação própria com base no estipulado no artigo 27.º, da Lei n.º 19/2003.

de contas, balancetes de razão geral antes e após apuramento e os documentos suporte à contabilidade apenas na fase de auditoria aos auditores, não sendo disponibilizados à ECFP/TC na fase da entrega das contas de campanha. Quanto ao BE, este PP entregou os extratos contabilísticos e os balancetes de razão gerais apenas no decorrer da auditoria aos auditores, estes documentos não foram entregues à ECFP/TC. Na tabela abaixo encontra-se detalhada a informação referente ao cumprimento da apresentação de contas referente ao ano de 2019.

Tabela 3.2 - Cumprimento da prestação de contas 2019²⁶

Legenda:	Entregue 	Incompleto 	Não entregue 
----------	--	---	--

Prestação de contas – AR 2019							
Partido Político	Orçamento	Receitas e Despesas	DF's	Lista de ações e meios	Outros	Observação	Disponível no site
CDS - PP						-	Orçamento; Receitas; Despesas; BS; LAEM
PSD						-	Orçamento; Receitas; Despesas; BS; LAEM
PS						-	Orçamento; Receitas; Despesas; BS; LAEM
BE						-	Orçamento; Receitas; Despesas; BS; LAEM

Vejam-se os dados apresentados para o ano de 2019, percebe-se que, por outro lado, os atrasos na entrega da informação não foram observados. Verifica-se que a tipologia de documentação a ser entregue foi a mesma comparativamente ao ano de 2015. Observou-se uma melhoria nas observações por parte da ECFP, existindo assim, uma ausência das mesmas, o que desde logo se traduz numa melhoria significativa quanto ao cumprimento da legislação em vigor. Observou-se ainda, uma evolução na qualidade da informação recebida e no cumprimento dos prazos, o que indicia, como referido, uma melhoria no processo de apresentação das contas de campanha eleitoral.

²⁶ Criação própria com base no artigo 27.º, da Lei n.º 19/2003.

Reconhece-se que as informações financeiras entregues se encontram organizadas com base nas Recomendações preparadas pela ECFP e disponibilizadas no site do TC, apresentando assim uma maior facilidade de leitura e clareza da informação.

Contrariamente ao Grupo 1 onde o foco era essencialmente verificar o cumprimento da entrega de contas e identificar se houve alguma infração que foi identificada nesta fase, neste Grupo 2, será efetuada uma análise às informações financeiras de forma mais minuciosa. Será efetuada uma tabela por PP, com o detalhe dos valores orçamentados, das receitas e despesas de campanha. Através dos valores que estavam orçamentados face aos valores reais, consegue perceber-se se, foi cumprido com o que estava planeado e quais as principais fontes de receita e despesa.

Nas tabelas que se seguem, analisam-se os montantes orçamentados, as receitas e despesas reais referentes ao ano de 2015 e 2019, respetivamente:

Tabela 3.3 - Informações financeiras - PS²⁷

	Partido Socialista			
	2015		2019	
	Valor real	Valor orçamentado	Valor real	Valor orçamentado
Receitas				
Subvenção estatal	2.252.577,25€	2.385.100,00€	2.378.445,66€	2.400.000,00€
Contribuições de PP	925.193,45€	59.830,00€	158.437,83€	6.605,00€
Angariações de fundos	159.068,25€	150.000,00€	47.503,81€	-
Cedência de bens	9.709,00€	-	3.400,00€	-
Donativos	-	-	215,25€	-
Total de receitas	3.346.547,95€	2.594.930,00€	2.588.002,55€	2.406.605,00€
Despesas				
Comícios	1.441.218,38€	966.391,00€	1.466.645,08€	589.200,00€
Custos administrativos	28.428,26€	120.239,00€	116.963,46€	423.745,00€
Propaganda	738.445,73€	534.836,00€	553.618,15€	508.100,00€
Outros	1.023.601,07€	973.464,00€	817.503,30€	885.560,00€
Total de despesas	3.231.693,44€	2.594.930,00€	2.954.729,99€	2.406.605,00€
Resultado (Receitas – Despesas)	114.854,51€	-	-366.727,44€	-

Ao analisarem-se os dados apresentados pelo PS para os anos de 2015 e 2019, verifica-se que para ambos os anos existiu um excesso de valor orçamentado para a subvenção estatal face ao valor real recebido, revelando um peso de 67% em 2015 e de 92% em 2019, considerando o valor da subvenção estatal face ao total das receitas. Verifica-se que o financiamento público é a principal fonte de receita para ambos os anos, sendo que a segunda principal fonte de receita foram as contribuições dos PP, onde foi identificada uma grande discrepância entre o orçamentado e o real recebido.

²⁷ Criação própria - artigos 15.º, 16.º e 19.º, da Lei n.º 19/2003

No que respeita às despesas (reais) de campanha, identifica-se que a tipologia de despesas que tem maior peso são as despesas relacionadas com comícios, representando um peso de 45% em 2015 e de 50% em 2019 para o total de despesas.

No que diz respeito ao resultado da campanha, observa-se que existiu um decréscimo de 2015 para 2019 nesse resultado. Onde se verifica que em 2015 existiu um resultado positivo que perfez o total de 114.855€ e no ano de 2019, foi um ano em que as receitas não foram suficientes para suportar todas as despesas que foram incorridas, gerando desta forma, um resultado negativo no valor de -366.727€, esta situação, pode indiciar que existiu uma falha no planeamento orçamental face às despesas que ocorreram na realidade, embora o facto de que em 2019 o financiamento público ter sido superior a 2015, não foi suficiente para fazer face a todas as despesas, o que demonstra deveria ter existido uma maior diversidade das outras fontes de receitas. Numa perspetiva futura, o resultado negativo pode gerar preocupações no que respeita à sua sustentabilidade, prejudicando a imagem pública do PP.

Tabela 3.4 - Informações financeiras - PSD²⁸

	Partido Social Democrata			
	2015		2019	
	Valor real	Valor orçamentado	Valor real	Valor orçamentado
Receitas				
Subvenção estatal	2.105.505,41€	2.006.516,86€	1.853.541,23€	2.050.000,00€
Contribuições de PP	1.413.470,67€	286.403,33€	5.688,00€	-
Angariações de fundos	4.641,29€	58.016,15€	-	-
Cedência de bens	649,78€	-	2.380,00€	-
Donativos	185,65€	-	-	-
Total de receitas	3.524.452,81€	2.350.936,34€	1.861.609,23€	2.050.000,00€
Despesas				
Comícios	1.256.095,42€	524.365,36€	353.743,55€	220.000,00€
Custos administrativos	428.324,08€	301.542,04€	468.800,03€	650.000,00€
Propaganda	679.091,52€	664.867,98€	421.877,32€	350.000,00€
Outros	1.276.940,54€	860.160,96€	619.707,64€	830.000,00€
Total de despesas	3.640.451,57€	2.350.936,34€	1.864.128,54€	2.050.000,00€
Resultado (Receitas – Despesas)	-115.998,76€	-	-2.519,31€	-

Verifica-se que entre 2015 e 2019 ocorreu uma pequena diminuição do financiamento público, passando de 2.105.205€ em 2015 para 1.853.541€ em 2019. Esta situação mostra a continuidade da dependência desta fonte de receita por parte do PSD. A segunda fonte de receita com maior peso foram as contribuições do PP, verificando-se uma significativa diminuição de 2015 para 2019 de cerca de menos 1 milhão de euros.

²⁸ Criação própria - artigos 15.º, 16.º e 19.º, da Lei n.º 19/2003. Importa ter em consideração que para o ano de 2015 as contas apresentadas neste quadro refletem as contas individuais do PP na região autónoma somadas ao peso percentual do PP enquanto coligação “Portugal à Frente”.

Relativamente às despesas (reais) de campanha, identifica-se que no ano de 2015 as despesas com maior peso eram relacionadas com comícios, representando 29% sobre o total de despesas. No entanto, no ano de 2019, a despesa com maior relevância foram os custos administrativos, totalizando 35% das despesas na sua totalidade.

No que respeita ao resultado de campanha, nota-se que em ambos os anos de análise, os seus resultados foram negativos, sendo que o ano de 2015 foi o ano que apresentou um maior resultado negativo no valor de -115.999€, sendo este resultado é o do impacto contas da região autónoma da Madeira e dos Açores. Ocorreu uma melhoria significativa no ano de 2019 face a 2015, demonstrando uma melhoria na gestão financeira do PP, no entanto, as fontes de receitas ainda não foram suficientes para fazer face à totalidade de despesas incorridas, perfazendo um resultado negativo de -2.519,31€.

Esta redução significativa, apesar de ainda negativa, no seu resultado, demonstra que apesar de ainda existir lugar a melhorias na gestão dos gastos incorridos face às fontes de receitas existentes, uma aproximação para situação financeira mais equilibrada.

Tabela 3.5 - Informações financeiras – CDS-PP ²⁹

	CDS-PP			
	2015		2019	
	Valor real	Valor orçamentado	Valor real	Valor orçamentado
Receitas				
Subvenção estatal	598.396,82€	563.483,14€	413.174,95€	700.000,00€
Contribuições de PP	459.087,88€	128.596,67€	541.077,46€	-
Angariações de fundos	1.358,71€	16.983,85€	10.000,00€	-
Cedência de bens	190,22€	-	-	-
Donativos	54,35€	-	-	-
Total das receitas	1.059.087,97€	709.063,66€	964.252,41€	700.000,00€
Despesas				
Comícios	363.824,12€	173.584,64€	81.301,69€	126.000,00€
Custos administrativos	110.985,85€	92.007,96€	242.580,57€	175.000,00€
Propaganda	200.483,63€	187.882,02€	133.516,11€	70.000,00€
Outros	386.717,58€	255.589,04€	326.440,10€	329.000,00€
Total das despesas	1.062.011,17€	709.063,66€	783.838,47€	700.000,00€
Resultado (Receitas – Despesas)	-2.923,20€	-	180.413,94€	-

Ao analisar-se a tabela acima, verifica-se que no ano de 2015, a principal fonte de receita do CDS-PP foi a subvenção estatal, contrariamente a 2019, em que foram as contribuições internas. Em 2015 a subvenção pública atribuída ao PP totalizou um peso de 57% do total das receitas de campanha. Em 2019, apesar do peso do financiamento público ter diminuído pouco significativamente face a 2015, as contribuições do PP aumentaram em mais 13%.

²⁹Criação própria – artigos 15.º, 16.º e 19.º, da Lei n.º 19/2003. Importa ter em consideração que para o ano de 2015 as contas apresentadas neste quadro refletem as contas individuais do PP na região autónoma somadas ao peso percentual do PP enquanto coligação “Portugal à Frente”.

Em ambos os anos existe a perceção de que o CDS-PP sobrevive essencialmente das contribuições internas e do financiamento público, não dependendo na sua maioria de angariações de fundos, cedências de bens e serviços e donativos.

No ano de 2015, existiram duas tipologias de fontes de receitas, os donativos e cedência de bens e serviços, categorias estas que em 2019 não existiram. Relativamente às despesas de campanha, percebe-se que no ano de 2015 a tipologia de despesas que tinha maior representatividade eram as despesas com comícios, sendo que no ano de 2019, o foco dos custos concentrou-se nas despesas administrativas, reduzindo significativamente os gastos com comícios.

A respeito dos resultados de campanha, o ano de 2015 foi um ano onde existiram mais custos incorridos face aos recursos que estavam disponíveis. Desta forma, as receitas não foram suficientes para cobrir todos os gastos existentes o que gerou um resultado de campanha com saldo negativo de -2.923€ sendo este resultado é o reflexo do impacto contas da região autónoma da Madeira e dos Açores. Contrariamente a isto, no ano de 2019, o partido apresentou uma melhoria no que se refere à sua gestão financeira, mostrando ser capaz de controlar as suas despesas e equilibrar as suas demonstrações financeiras. Nesse ano o CDS-PP conseguiu apresentar um resultado de campanha positivo em 180.414€, o que demonstra progressos claros na otimização das suas despesas e aumentando as receitas.

Tabela 3.6 - Informações financeiras - BE³⁰

	Bloco de Esquerda			
	2015		2019	
	Valor real	Valor orçamentado	Valor real	Valor orçamentado
Receitas				
Subvenção estatal	796.156,58€	585.584,80€	737.242,74€	890.577,24€
Contribuições de PP	532,50€	-	498.493,74€	77.396,24€
Angariações de fundos	40.740,20€	12.500,00€	64.589,80€	15.750,00€
Cedência de bens	2.034,87€	-	1.208,90€	-
Donativos	-	-	-	-
Total das receitas	839.464,15€	598.084,80€	1.301.535,18€	983.723,48€
Despesas				
Comícios	298.374,87€	205.151,50€	471.385,93€	484.155,64€
Custos administrativos	246.591,99€	118.654,94€	467.563,58€	235.115,50€
Propaganda	124.473,26€	134.998,08€	183.249,33€	119.992,60€
Outros	170.024,03€	139.280,28€	179.336,34€	144.459,74€
Total das despesas	839.464,15€	598.084,80€	1.301.535,18€	983.723,48€
Resultado (Receitas – Despesas)	-	-	-	-

³⁰ Criação própria - artigos 15.º, 16.º e 19.º, da Lei n.º 19/2003.

O BE no ano de 2015 apresentou receitas e despesas reais superiores às previstas no seu orçamento em todas as rubricas, com exceção das despesas referentes a propaganda política. Ao analisarem-se as rubricas para esse ano, verifica-se que a sua principal fonte de receita foi o financiamento público, representando 95% do total das receitas, o que demonstra uma quase total dependência deste tipo de financiamento, sendo que a segunda fonte de receita com maior peso foram as angariações de fundos, totalizando um valor de 40.740€. No ano de 2019, já houve lugar a outra fonte de receita com um peso considerável de 38%, as contribuições dos PP, o que explana uma maior aposta na diversidade das suas receitas de campanha. Sendo que, o financiamento público neste ano, apresentou um peso total face ao total das receitas de campanha, no valor de 57%.

Em ambos os anos de análise, as despesas de campanha que apresentaram maior representatividade foram as despesas com comícios e as despesas com custos administrativos, apresentando um peso de 65% para 2015 e 72% para 2019, respetivamente. Em 2019, os valores de campanha numa ótica global aumentaram consideravelmente face ao ano de 2015, isso pode demonstrar uma maior visibilidade e maior número de contribuições que o PP obteve.

Dado que os valores apresentados das receitas face ao valor das despesas de campanha não apresentaram qualquer diferença, significa que em ambos os anos, o resultado de campanha é nulo, não existindo excesso ou insuficiência de receitas para conseguir que sejam cobertos os custos. Quando esta situação ocorre, considera-se que contas se encontram em equilíbrio.

Apresentam-se de seguida, dois gráficos que resumem para ambos os anos as receitas e despesas reais para cada um dos PP:

Gráfico 3.1 – Receitas e despesas 2015

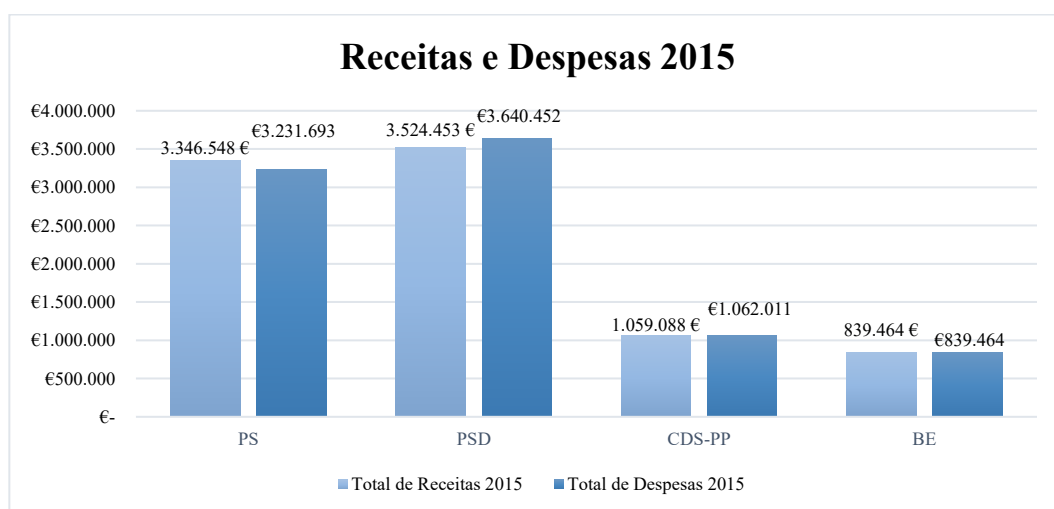
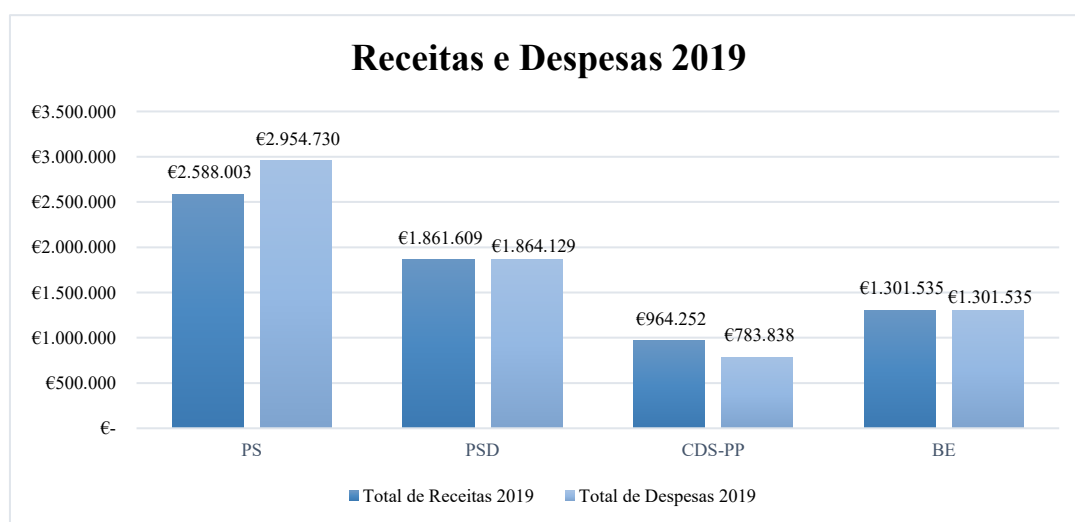


Gráfico 3.2 – Receitas e despesas 2019



Ao serem analisados os valores apresentados pelos quatro PP, verifica-se que o PS foi o partido que em ambos os anos apresentou uma subvenção pública de valor mais significativo, o que demonstra a sua representação nas eleições e ao volume de votos que obteve. O segundo PP que apresentou um montante de financiamento público também bastante significativo foi o PSD. Verifica-se que o PS e o BE apresentam um maior recurso às angariações de fundos privados, enquanto o PSD e o CDS-PP têm uma maior independência neste tipo de receitas. Adicionalmente, percebe-se que o PS e o PSD são os PP que investem mais em despesas que têm visibilidade pública, tal como os comícios, propagandas, entre outros.

Face ao apresentado, após a entrega das contas por parte dos PP, importa aprofundar esta análise com as irregularidades apresentadas pela ECFP após efetuar-se a análise à prestação

de contas que foi entregue. As contas prestadas pelos PP foram analisadas pela ECFP e por equipas de auditoria externa contratadas para verificar a veracidade e cumprimento com a legislação das informações financeiras apresentadas (cfr. artigo 36.º a 38.º da LO n.º 2/2005). Encontra-se estipulado no artigo 36.º a 38.º da LO n.º 2/2005, a existência de um prazo de 35 dias após a entrega das contas para ser apresentado um relatório onde se emite uma opinião sobre as contas, bem como possíveis infrações identificadas. Importa ressaltar que, ao serem identificadas estas limitações, o PP dispõe de um prazo de 10 dias para prestar quaisquer esclarecimentos, cfr. artigo 41.º da LO n.º 2/2005. Após esse prazo de contraditório, algumas das limitações apresentadas pela ECFP nos seus relatórios podem já se encontrar resolvidas com as justificações e provas apresentadas pelos PP. Assim, de acordo com o artigo 43.º da LO n.º 2/2005, na fase na emissão da decisão final da ECFP, as infrações apresentadas no seu relatório inicial podem não ser consideradas infrações efetivas. A ECFP, como entidade fiscalizadora, identifica por vezes incumprimentos com a legislação em vigor, podendo estar relacionadas com falta de transparência nas receitas, falta de prova documental das despesas, limites de despesas excedidos, entre outros.

As contas de campanha apresentadas para a AR de 2015 e 2019, resultaram na identificação de algumas infrações. Algumas delas foram resolvidas na fase do contraditório, quando foram apresentados os esclarecimentos por parte dos partidos, porém, outras infrações permaneceram, levando a aplicação de coimas. Por forma a apresentar uma análise objetiva, o foco será apenas nas infrações que não ficaram resolvidas na fase do contraditório e que constam na decisão final apresentada pela ECFP.

A tabela abaixo evidência os incumprimentos à legislação identificados pela ECFP por parte dos PP às contas de campanha eleitoral para a AR de 2015 (dos quatro PP analisados):

Tabela 3.7 - Infrações identificadas pela ECFP – AR 2015 (Decisões proferidas pela ECFP)

Infrações identificadas - AR 2015				
Partido Político	Incumprimento	Montante	Observação	Artigo violado
CDS - PP	Despesas fora do período de elegibilidade	40.724,29 €	Apenas as despesas que ocorram entre o ato eleitoral e 6 meses imediatamente após, são consideradas despesas de campanha eleitoral	Incumprimento ao art. 19.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003
	Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas	241.886,32 €	Não são admitidas despesas cujo descritivo da documentação de suporte se apresenta incompleto ou não é suficientemente claro para permitir aferir a sua natureza e concluir sobre a razoabilidade do seu montante	Incumprimento do artigo 15.º da Lei n.º 19/2003

Infrações identificadas - AR 2015				
Partido Político	Incumprimento	Montante	Observação	Artigo violado
CDS - PP	Existência de despesas não elegíveis com deslocações ao estrangeiro	1.926,34 €	Não são abrangidas viagens ao estrangeiro, para o eleitor residente no estrangeiro a Campanha eleitoral será realizada exclusivamente através da remessa de documentação escrita, via postal	Incumprimento dos arts 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro e art. 19.º da Lei n.º 19/2003
	Existência de ações e meios não refletidos nas Contas de Campanha	-	É necessário que seja possível identificar-se o respetivo registo na listagem de ações e meios e/ou nas Contas da Campanha (despesas e receitas)	Incumprimento do art. 12.º e 15.º da Lei n.º 19/2003
PSD	Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas	644.423,63 €	Não são admitidas despesas cujo descritivo da documentação de suporte se apresenta incompleto ou da falta de comparabilidade dos preços faturados face aos constantes da Listagem n.º 38/2013	Incumprimento do art. 15.º da Lei n.º 19/2003
	Despesas fora do período de elegibilidade	135.740,25 €	Apenas as despesas que ocorram entre o ato eleitoral e 6 meses imediatamente após, são consideradas despesas de campanha eleitoral	Incumprimento ao art. 19.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003
	Existência de despesas não elegíveis com deslocações ao estrangeiro	6.449,07 €	Não são abrangidas viagens ao estrangeiro, para o eleitor residente no estrangeiro a Campanha eleitoral será realizada exclusivamente através da remessa de documentação escrita, via postal	Incumprimento dos arts 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro e art. 19.º da Lei n.º 19/2003
	Existência de ações e meios não refletidos nas Contas de Campanha	-	É necessário que seja possível identificar-se o respetivo registo na listagem de ações e meios e/ou nas Contas da Campanha (despesas e receitas)	Incumprimento do art. 12.º e 15.º da Lei n.º 19/2003
PS	Contribuição do PP indevidamente refletidas como contribuições em espécie	4.744,50 €	O pagamento deveria ter sido feito pela conta bancária de campanha e ter sido registado como contribuição do PP	Incumprimento do art. 15.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2003
	Despesas com deslocações ao estrangeiro não elegíveis	17.388,98 €	Não são abrangidas viagens ao estrangeiro, para o eleitor residente no estrangeiro a Campanha eleitoral será realizada exclusivamente através da remessa de documentação escrita, via postal	Incumprimento dos arts 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro e art. 19.º da Lei n.º 19/2003
	Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas	412.217,73 €	Não são admitidas despesas cujo descritivo da documentação de suporte se apresenta incompleto ou da falta de comparabilidade dos preços faturados face aos constantes da Listagem n.º 38/2013	Incumprimento do art. 15.º da Lei n.º 19/2003
BE	Despesas com deslocações ao estrangeiro não elegíveis	1.732,65 €	Não são abrangidas viagens ao estrangeiro, a lei eleitoral não prevê meios de propaganda no estrangeiro que não sejam os divulgados por via meramente postal	Incumprimento dos arts 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro e art. 19.º da Lei n.º 19/2003
	Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas	78.611,47 €	Não são admitidas despesas cujo descritivo da documentação de suporte se apresenta incompleto ou da falta de comparabilidade dos preços faturados face aos constantes da Listagem n.º 38/2013	Incumprimento do art. 15.º da Lei n.º 19/2003

Nas contas de campanha para a AR de 2015, foram identificadas pela ECFP diversas irregularidades ao nível das receitas e das despesas apresentadas pelos diferentes PP.

Existiram diversas irregularidades que foram identificadas na fase da auditoria às contas de campanha, onde após a notificação apresentada pela ECFP aos PP, estes optaram por continuar sem corrigi-las, no entanto, houve determinadas observações que foram justificadas pelos PP.

Os partidos que apresentaram mais deficiências nas suas contas de campanha para a AR de 2015 foram o CDS-PP e o PSD. Uma das causas foi o facto de estes dois partidos terem concorrido nesse ano como coligação “Portugal à Frente”, o que faz com que para além das irregularidades que cada um dos partidos tiveram individualmente enquanto partido nas regiões autónomas dos Açores e Madeira, foram adicionadas ainda as irregularidades identificadas nas contas da coligação, sendo os montantes divididos de forma proporcional (23% CDS-PP e 77% PSD).

Das doze infrações cometidas pelo CDS-PP (seis enquanto partido individual e nove enquanto coligação “Portugal à Frente”, sendo que três delas se repetem entre as duas situações, ficando doze infrações no total) verifica-se que, segundo a decisão proferida pela ECFP, oito delas foram justificadas e corrigidas e as restantes quatro avançaram para irregularidades finais (três enquanto partido individual e quatro enquanto coligação “Portugal à Frente”, sendo que três delas se repetem entre as duas situações, totalizando quatro). A primeira infração a ser destacada, diz respeito a despesas registadas fora do período de elegibilidade, onde destaca o seguinte:

- Foram identificadas despesas imputadas à campanha, suportadas por faturas com data de emissão anterior ao referido período de elegibilidade;
- Foram identificadas despesas que se reportam a período após o termo da Campanha eleitoral (após o dia 2 de outubro);

A conduta de registo de despesas fora do período eleitoral viola o estipulado no artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003.

A segunda infração a ser destacada pela ECFP na sua decisão, teve lugar ao incumprimento do artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, onde foi verificada a impossibilidade de ser concluída qualquer razoabilidade de valores de determinadas despesas de campanha. Apesar de em sede do exercício de direito ao contraditório prestado pelo PP, a ECFP concluiu que ainda assim existiam despesas que não permitiam aferir da razoabilidade dos valores praticados. A ECFP na sua decisão final, destacou que:

A adequação dos preços praticados face aos valores de mercado ficou por demonstrar, ao contrário do que era seu ónus. Tal circunstância impossibilita a emissão de um juízo sobre a razoabilidade dos valores pagos pelo Partido àquelas empresas, o que consubstancia uma violação do art.º 15.º da L 19/2003.

Outra irregularidade apontada pela ECFP, foi a existência de despesas não elegíveis com deslocações ao estrangeiro no valor de 8.375,41€, incumprindo com o artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003, e dos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76.

Ainda houve lugar, na sua última irregularidade, ao incumprimento do artigo 12.º e 15.º da Lei n.º 19/2003, onde foram apuradas na auditoria às contas, algumas ações/meios no qual não foi possível verificar-se o respetivo registo na listagem de ações e meios ou nos mapas de despesas e receitas de campanha. A ECFP referiu na sua decisão que algumas justificações dadas pelo PP foram adequadas e não apresentaram subavaliação de qualquer receita ou despesa, no entanto, ficaram por justificar maioria das situações não respeitando o artigo 12.º da Lei n.º 19/2003, aplicável *ex vi* art.º 15.º do mesmo diploma.

Relativamente ao PSD, das treze irregularidades identificadas na fase de auditoria às suas contas (sete enquanto partido individual e nove enquanto coligação “Portugal à Frente”, sendo que três delas se repetem entre as duas situações, ficando treze infrações no total), quatro delas permaneceram na decisão final da ECFP, após serem consideradas as correções e justificações apresentadas pelo partido. Estas quatro infrações apuradas, dizem respeito a:

- Impossibilidade de concluir sobre os valores de certas despesas, onde a ECFP indica que:

No que respeita às despesas, para as quais o descritivo apresentava insuficiências ou não havia elementos que permitissem aferir da razoabilidade dos valores praticados, nada tendo sido referido no sentido de suprir as mencionadas insuficiências, não é igualmente possível aferir da adequação dos preços praticados aos valores de mercado.

- Existência de despesas fora do período de elegibilidade, em que a ECFP refere o seguinte:

Não foram trazidos ao procedimento quaisquer elementos que permitam concluir pela elegibilidade das despesas em causa, ao arrepio do exigido pelo n.º 1 do art.º 19.º da Lei 19/2003 para serem consideradas despesas de Campanha.

- Despesas não elegíveis com deslocações ao estrangeiro, onde a ECFP conclui que:

Não havendo um mínimo de correspondência verbal que permita abranger as viagens ao estrangeiro enquanto meio de realização de Campanha eleitoral e tratando-se de norma especial, não afastada pelo art.º 19.º da L 19/2003, mantém-se a posição assumida em sede de Relatório.

- Existência de ações e meios não refletidos nas Contas de Campanha, onde a ECFP refere o seguinte:

Ficou por esclarecer grande parte das situações, conforme decorre da análise efetuada, pelo que, neste caso, não dando os elementos de prestação de contas cabal resposta às mencionadas situações, não houve respeito do art.º 12.º da Lei 19/2003, aplicável *ex vi* art.º 15.º do mesmo diploma.

Na fase de auditoria às contas de campanha apresentadas pelo PS, verificou-se que do total de despesas apresentadas pelo PP, 13% apresentaram irregularidades. A ECFP na emissão do seu relatório, apurou cerca de sete infrações cometidas pelo partido, onde quatro delas foram corrigidas, ficando três infrações no total a serem remetidas para o TC. Dentro destas deficiências apresentadas, destacou-se uma contribuição do partido indevidamente refletida como sendo contribuição em espécie, infringindo o artigo 15.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2003, despesas não ilegíveis referentes a idas ao estrangeiro, situação atentatório aos artigos 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, e 19.º da Lei n.º 19/2003, e por fim, em violação ao artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, em que foram identificadas despesas onde não foi possível concluir a sua valorização.

O BE apresentou igualmente duas infrações que foram também identificadas no PS, o que leva a crer que existem padrões semelhantes na gestão financeira destes PP. As irregularidades apresentadas na decisão final emitida pela ECFP diziam respeito a despesas com deslocações ao estrangeiro que não são consideradas elegíveis (violação do artigo 19.º da Lei n.º 19/2003, lido em consonância com os artigos 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 95-C/76) e a impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de determinadas despesas (incumprimento ao artigo 15.º da Lei n.º 19/2003).

Apresenta-se ao longo das decisões emitidas pela ECFP uma constante violação ao artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, onde trata a natureza das despesas e receitas e a forma como são apresentadas, percebe-se assim que, isto é um ponto que é sistematicamente apresentado como uma falha, mostrando assim a importância de ser um ponto de melhoria a ser adotada pelos PP. Existiram ainda, algumas infrações onde os valores envolvidos não foram referidos pela ECFP.

De seguida, será evidenciado os incumprimentos à legislação identificados pela ECFP por parte dos PP às contas de campanha eleitoral para a AR de 2019:

Tabela 3.8 - Infrações identificadas pela ECFP – AR 2019 (Decisões proferidas pela ECFP)

Infrações identificadas - AR 2019				
Partido Político	Incumprimento	Montante	Observação	Artigo violado
CDS - PP	Deficiências na apresentação dos elementos de prestação de contas, nomeadamente nas demonstrações financeiras	-	Não deve existir uma incongruência de dados, que reflete não só um incumprimento do regime legal vigente, mas também um deficiente controlo interno da Candidatura	Incumprimento ao art. 12.º, n.ºs 1 e 2, e art. 15.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2003
	Não foi disponibilizada a prova de encerramento da conta bancária de campanha	-	É obrigatória a apresentação da declaração de encerramento da conta bancária emitida pela respetiva instituição bancária	Incumprimento do dever previsto no art. 15.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 19/2003
	Incumprimento do regime das receitas com angariação de fundos	10.000,00€	As receitas obtidas com recurso a angariação de fundos têm de apresentar documentos bancários que permitam a identificação da origem do valor de angariação e de lista discriminativa	Incumprimento do art. 16.º, n.º 4 e 12.º, n.º 7, alínea b), este por remissão do art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003
	Incumprimento do regime das receitas com contribuições dos Partidos	22.555,40€	Não podem existir divergências entre o valor das contribuições do Partido constantes do mapa de receitas e o montante líquido transferido pelo CDS-PP, para a conta bancária de campanha	Incumprimento do art. 16.º, n.º 1, al. b) e n.º 2 e do art. 12.º, n.ºs 1 e 2, aplicável ex vi art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003
	Inexistência de suporte documental das despesas	5.502,73€	As despesas de campanha devem estar devidamente documentadas, têm de ser apresentadas as respetivas faturas referente às despesas do processo de prestação de contas.	Incumprimento do art.º 19.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2003
	Existência de deficiências no suporte documental de algumas despesas e/ou inexistência de elementos complementares de análise	119.229,35€	Existe um dever genérico de organização contabilística, por forma a que a contabilidade reflita, designadamente, as suas receitas e despesas. Os suportes documentais não podem padecer de deficiências.	Incumprimento do art. 12.º, n.ºs 1 e 2 e art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003
	Não esclarecimento das situações de incongruência detetadas em sede de circularização de fornecedores	-	Existe um dever genérico de organização contabilística por parte dos partidos/coligações eleitorais, por forma a que a contabilidade reflita, designadamente, as suas receitas e despesas. Não devem existir diferenças entre os saldos apresentados pelos fornecedores e as faturas apresentadas pelo PP.	Incumprimento do art. 12.º, n.ºs 1 e 2 e art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003
	Existência de financiamento ilícito	-	As atividades só podem ser financiadas por subvenção estatal, contribuições de PP, donativos de pessoas singulares e produto de atividades de angariação. Não podem existir descobertos bancários.	Incumprimento do n.º 1 do art. 16.º da Lei n.º 19/2003

Infrações identificadas - AR 2019				
Partido Político	Incumprimento	Montante	Observação	Artigo violado
CDS - PP	Não reconhecimento nas contas de campanha de todas as receitas e despesas - Subavaliação das receitas e/ou despesas	-	Existe um dever de organização contabilística, por forma a que a contabilidade reflita, designadamente, as suas receitas e despesas. Não deve existir o não reconhecimento por parte do PP de todas as receitas e despesas.	Incumprimento do art. 12.º, n.ºs 1, 2 e 3, alíneas b) e c) e do art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003
PSD	-	-	-	-
PS	Existência de deficiências no suporte documental de algumas despesas	869.389,29 €	Os suportes documentais não devem padecer de deficiências, como é o caso dos detalhes em faturas serem insuficientes	Incumprimento do art. 12.º, n.ºs 1 e 2 e art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003
BE	-	-	-	-

Ao analisar-se a tabela acima, verifica-se que o PP que apresentou mais irregularidades foi o CDS-PP, onde das nove infrações referidas nos relatórios da ECFP, o mesmo optou por não exercer o direito ao contraditório, ficando assim, na decisão final da ECFP com todas estas deficiências por corrigir.

Iniciando pelo incumprimento ao artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003, verificaram-se as seguintes deficiências na apresentação das contas:

- Deficiências na apresentação dos elementos de prestação de contas;
- Existência de deficiências no suporte documental de algumas despesas e/ou inexistência de elementos complementares de análise;
- Não esclarecimento das situações de incongruência detetadas em sede de circularização de fornecedores;

Adicionalmente a isto, não foi apresentada nenhuma prova que se apresenta o encerramento da conta bancária de campanha, violando o estipulado no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 19/2003. Foi também indicado como irregularidade, o incumprimento do regime de angariações de fundos e de contribuições dos partidos, onde os valores apresentados não padeciam de documentos bancários identificativos da origem da angariação, tal como, a divergência entre o valor apresentado da contribuição do PP e o montante transferido pelo partido, consagrando-se assim a violação dos artigos 16.º, n.º 1, n.º 2 e n.º 4 e 12.º, n.º 1, n.º 2 e n.º 7, alínea b), este por remissão do art. 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003. Existiu ainda, um incumprimento do n.º 1 do art. 16.º da Lei n.º 19/2003, onde se aferiu a existência de um financiamento ilícito, através de um descoberto bancário. Para finalizar as irregularidades estabelecidas na decisão final da ECFP, consagrou-se ainda a falta de suporte documental para algumas despesas incorridas e subavaliação de algumas despesas e receitas, existindo a

violação do artigo 19.º, n.º 2, do artigo 12.º, n.ºs 1, 2 e 3, alíneas b) e c) e do artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003. Existiram algumas infrações por parte deste partido cujo valor envolvido não foi indicado pela ECFP no seu relatório.

A escolha por parte do CDS-PP em não responder ao seu direito ao contraditório, faz com que perca a oportunidade de demonstrar transparência aos cidadãos e irresponsabilidade face às irregularidades que lhe foram apresentadas.

No que respeita ao PS, no início do relatório à auditoria efetuada às suas contas, eram apresentadas seis irregularidades. Tendo o mesmo exercido do seu direito de resposta efetuando as respetivas justificativas às deficiências indicadas, passou de seis irregularidades para apenas uma. A irregularidade apurada pela ECFP exposta na sua decisão final, diz respeito à existência de deficiências no suporte documental de algumas despesas, sendo esta uma situação atentatória do artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 19/2003, onde a ECFP destaca que:

Foram identificadas despesas de campanha cujos suportes documentais padecem de deficiências, em virtude de as descrições constantes das faturas serem insuficientes e, como tal, impeditivas de aferir da conformidade do valor de cada uma das despesas em causa com os valores constantes da Listagem n.º 5/2017 e, em consequência, da sua razoabilidade.

Foram identificadas um total de 869.389€ de despesas cujo descritivo não permite identificar o tipo de despesa e comparação de valores para com a Listagem n.º 5/2017. Uma vez que, as despesas do PS para a campanha para a AR de 2019 totaliza o valor de 2.9M€, verificasse que esta irregularidade apresenta um peso de perto de 30% face ao total de despesas. Este peso de 30%, pode gerar preocupações sobre o cumprimento das normas que estabelecem a transparência das operações dos PP, indiciando uma problemática na gestão financeira do partido.

No que se refere ao PSD e ao BE, no relatório apresentado pela ECFP às suas contas de campanha, o PSD apresentava quatro deficiências nas contas e o BE duas. No entanto, ambos os partidos convidados a se pronunciarem sobre os elementos mencionados juntando os elementos necessários para corrigir tais irregularidades, fizeram com que tais infrações ficassem supridas. Isto demonstra claramente uma cooperação dos PP em colaborar com a ECFP, fornecendo todos os elementos necessários por forma a sanar as irregularidades

apresentadas e refletindo um compromisso na transparência das suas informações financeiras.

Posteriormente às decisões emitidas pela ECFP, os PP dispõem de um prazo de 30 dias (cf. artigo 44.º, n.º 1, da LO n.º 2/2005) para se pronunciarem sobre tais relatórios. É posteriormente à extinção deste prazo, que a ECFP determina a aplicação ou não das sanções necessárias, de acordo o artigo 44.º, n.º 3, da LO n.º 2/2005. Após estas decisões de aplicação das sanções, os PP podem efetuar o recurso da decisão diretamente para o TC. Em sede de recurso em matéria de regularidade e legalidade das contas, a sanção aplicada pela ECFP fica suspensa até que o TC tome uma decisão final. Após análise do recurso, o TC emite o acórdão, onde nele é descrito se a decisão emitida pela ECFP será mantida ou anulada. Este documento trata-se da última fase do processo de fiscalização das contas partidárias.

Segue abaixo, uma tabela onde detalha a aplicação de coimas que foram aplicadas aos PP referentes à campanha eleitoral para a AR de 2015:

Tabela 3.9 - Aplicação de coimas – AR 2015 (Acórdãos proferidos pelo TC)

Aplicação de coimas - AR 2015							
Partido Político	Incumprimento	Acórdão do TC	Artigo violado	Coima inicial da ECFP	Coima aplicada pelo TC	Infração punível	Observação final
CDS - PP	-Despesas fora do período; -Despesas com deslocações ao estrangeiro; -Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade e valorização de certas despesas; -Ações e meios não refletidos nas contas;	Acórdão n.º 320/2021 e Acórdão n.º 864/2020	Incumprimento ao art. 19.º, n.º 1, artigo 15.º e artigo 12.º e 15.º da Lei n.º 19/2003	5.112,00€ + 5.538,00€	5.112,00€ + 5.112,00€	Artigo n.º 31 n.ºs 1 e 2	Mantida a coima das contas individuais do PP à região autónoma e alterada a coima a aplicar referente à coligação “Portugal à Frente”
PSD	-Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade e valorização de certas despesas; -Despesas fora do período; -Despesas com deslocações ao estrangeiro; -Ações e meios não refletidos nas contas;	Acórdão n.º 238/2021 e Acórdão n.º 864/2020	Incumprimento ao art. 19.º, n.º 1, artigo 15.º e artigo 12.º e 15.º da Lei n.º 19/2003	5.964,00€ + 5.538,00€	5.964,00€ + 5.112,00€	Artigo n.º 31 n.ºs 1 e 2	Mantida a coima das contas individuais do PP à região autónoma e alterada a coima a aplicar referente à coligação “Portugal à Frente”
PS	-Contribuição do PP indevidamente refletidas como contribuições em espécie; -Despesas com deslocações ao estrangeiro; -Impossibilidade de concluir sobre algumas despesas;	Acórdão n.º 756/2020	Incumprimento do 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, do art. 15.º, n.º 3, artigo 15.º, artigos e art. 19.º da Lei n.º 19/2003	7.668,00€	4.668,00€	Artigo n.º 31 n.ºs 1 e 2	Alterada a coima a aplicar

Aplicação de coimas - AR 2015							
Partido Político	Incumprimento	Acórdão do TC	Artigo violado	Coima inicial da ECFP	Coima aplicada pelo TC	Infração punível	Observação final
BE	-Despesas com deslocações ao estrangeiro; -Impossibilidade de concluir sobre algumas despesas;	Acórdão n.º 237/2021	Incumprimento dos art.s 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro e art. 15.º e 19.º da Lei n.º 19/2003	4.260,00 €	-	Artigo n.º 31 n.ºs 1 e 2	Revogação da decisão do PCO

Conforme tabela acima, verifica-se que foram mantidas duas das coimas aplicadas inicialmente pela ECFP e que após reanálise efetuada pelo TC, o tribunal concluiu que as irregularidades praticadas pelo CDS-PP e pelo PSD enquanto partidos individuais, às regiões autónomas da Madeira e dos Açores, previstas e sancionadas pelas disposições conjugadas do artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 19/2003, deveriam ser mantidas. No entanto, as coimas aplicadas inicialmente pela ECFP aos partidos CDS-PP e PSD enquanto coligação “Portugal à Frente” foram reduzidas em 426€. O CDS-PP teve uma coima a ser aplicada no valor equivalente a 24 salários mínimos nacionais referentes ao ano de 2008. Importa indicar que, para além da coima aplicada ao partido, foi também aplicada uma coima equivalente a 3 salários mínimos nacionais referentes ao ano de 2008 contra o mandatário financeiro, perfazendo um montante de 1.278€. No caso do PSD, a coima aplicada ao partido foi de cerca de 26 salários mínimos nacionais de 2008, totalizando o montante de 11.076€, sendo que, foi aplicado adicionalmente ao mandatário financeiro do partido, o valor de 1.704€, correspondente a 4 salários mínimos nacionais de 2008. O PSD foi o partido que apresentou um maior montante de coimas a ser aplicado, no entanto, não foi o único PP a apresentar maior número de irregularidades.

O TC decidiu diminuir a coima a ser aplicada ao PS no valor de 7.668€ para 4.668€, uma vez que, segundo o TC foram justificadas sete despesas tituladas por faturas incompletas do total de 13 faturas incompletas, tendo levado à redução da coima. No que respeita à coima aplicada ao mandatário financeiro, esta também foi reduzida, passando de 1.704€ para o valor de 852€.

O BE recebeu uma coima aplicada pela ECFP no valor de 4.260€, no entanto, após revisão do TC de toda a documentação justificativa para essa irregularidade, o mesmo decidiu reverter a coima a aplicar, por considerar que já não existiam deficiências nas contas apresentadas pelo PP. Foi adicionalmente, aplicado o montante sancionatório equivalente a 1 salário mínimo nacional de 2008 (426€) ao Mandatário Financeiro, no entanto, o TC absolveu-o da contraordenação que lhe foi imputada.

Sabe-se que a aplicação de coimas pode variar de 1 a 400 vezes o valor do IAS, conforme o estipulado no artigo 28.º e 29.º da Lei n.º 19/2003, assim torna-se evidente que as coimas aplicadas atualmente estão muito abaixo do limite máximo que poderia ser aplicado.

Analisando os artigos que foram violados e que no final deram lugar a estas irregularidades, percebe-se a repetição do incumprimento de alguns artigos nos diversos PP, isto demonstra a problemática de certas questões em áreas semelhantes, como é o caso do incumprimento ao artigo 15.º e 19.º da Lei n.º 19/2003.

No que concerne às decisões de contraordenação e respetivos acórdãos referentes às contas de campanha de 2019, a ECFP e o TC ainda não proferiram qualquer documento a esse respeito. Uma vez que, já passaram 5 anos desde que ocorreu a campanha eleitoral, isto demonstra uma falha temporal e confiança dos cidadãos neste processo. Este atraso, para além de impactar o meu estudo comparativo entre os anos, impacta também a opinião dos cidadãos, podendo demonstrar a ineficiência e falta de prioridade ou meios da ECFP nesta fiscalização. Esta falta de informação disponível impede que seja possível efetuar-se uma comparação direta com os dados apresentados para o ano de 2015.

3.3 Entrevista a antigos colaboradores da ECFP

Por forma a complementar o meu estudo com uma componente mais técnica e até tentar entender algumas das razões destes significativos atrasos na tomada de decisões e relatórios da ECFP, realizei uma entrevista a um ex-vogal da Direção da ECFP e a uma ex-colaboradora da ECFP. Estes profissionais foram diretamente responsáveis por analisar, auditar e emitir opiniões sobre as contas entregues pelos PP, coligações e GCE.

Esta entrevista revelou aspetos fundamentais que ajudam a demonstrar: i) algumas das dificuldades sentidas pela ECFP; ii) a importância de ter um vogal ROC na Direção da ECFP; e iii) os seus recursos limitados para tentarem que sejam realizadas as suas tarefas de forma eficiente.

Questão 1 - Qual considera que seja a importância e o papel de um ROC na ECFP?

Os entrevistados destacaram que o papel de um ROC na ECFP é fundamental. A parte substantiva das suas tarefas passa por analisar as informações das prestações de contas anuais, legislativas e de campanha entregues pelos partidos políticos, coligações e GCE. É um profissional responsável por liderar a equipa da área financeira da ECFP e acompanhar todos os trabalhos que estão a ser desenvolvidos. Os entrevistados referiram ainda que a

importância de um ROC na ECFP é essencial para o suporte da entidade, uma vez que até a própria Lei orgânica específica que é obrigatório a presença de um ROC na ECFP, sem um ROC a ECFP não funciona.

Questão 2 – Através da vossa experiência, consideram a legislação que regula os PP suficiente para se garanta uma prestação de contas transparente?

Ao serem questionados sobre a suficiência legislativa os entrevistados afirmaram que, a legislação que regula os PP remete para as normas contabilísticas, se eles cumprirem com a legislação, acabam por estar a cumprir também com as normas contabilísticas com as devidas adaptações à especificidade dos PP. Indicaram ainda que, é efetuada uma auditoria às contas dos PP, no entanto, importa realçar que não pode ser efetuada uma auditoria dita “comum” em que se faz através de amostras de dados, tem de ser efetuada uma adaptação e realizar-se uma análise exaustiva ao nível documental.

Questão 3 - Que alterações legislativas consideram que seriam necessárias ser aplicadas na auditoria aos PP?

Questionados sobre as possíveis alterações à legislação na auditoria às contas, responderam que existe algum tipo de melhorias que poderiam ser adotadas, como é o caso das circularizações de saldos. Se não existir colaboração na resposta às cartas de circularização por parte dos fornecedores, não existe qualquer aplicação de sanção. Isto mostra que, existe o direito da ECFP efetuar a circularização de saldos, no entanto, se houver falta ou incumprimento de resposta, não existe qualquer sanção, o que é problemático.

Questão 4 - Algum partido político já apresentou alguma resistência em prestar esclarecimentos ou apresentar alguma informação?

Com esta pergunta, entendeu-se que apesar de existirem algumas melhorias que foram observadas ao longo dos anos, ainda existem algumas dificuldades. Os entrevistados explicaram que, foram sentindo ao longo do trabalho na ECFP uma melhoria em determinadas resistências por parte dos PP. A maior problemática que sentiram nesse período, foi na sua identificação dos filiados, o que acaba por se tornar numa dificuldade em perceber-se se os donativos que são recebidos pelos PP são de filiados ou não.

Questão 5 - Na vossa opinião, a Lei que atualmente regula o financiamento partidário é suficiente e eficiente?

Os entrevistados mencionaram que a ECFP necessita de mais recursos técnicos e humanos. Indicaram ainda que, existem algumas lacunas na legislação. As ações e meios realizadas pelos PP é o mais complicado de ser analisado e identificar se existiram operações ilícitas

ou não. Deveria existir um reforço da Lei no que respeita às ações e meios das campanhas, uma vez que, podem existir financiamentos e despesas ilegais que não são identificadas.

Como por exemplo, o PP compra 1500 bandeiras para distribuir num comício, no entanto, o fornecedor decide entregar-lhe 3000 bandeiras. Existe assim, uma dificuldade na verificação do cumprimento da Lei em vigor.

Era crucial que a ECFP tivesse mais meios, um reforço das suas capacidades mais técnicas e humanas, como também a Lei dar mais capacidades à ECFP para controlar o financiamento das campanhas. A ECFP necessita de reforçar os seus meios para conseguir cumprir a sua missão com maior rigor. Outro exemplo dado pelos entrevistados, foi o facto de por exemplo, nos Estados Unidos da América, a Lei que regula os donativos de pessoas singulares ou coletivas ser muito mais ampla, existindo várias restrições na Lei sobre isto. Em Portugal, existe claramente um problema de economia paralela, onde há partidos que podem ter financiamentos paralelos e não identificados.

3.4 Discussão dos resultados

Através dos dados apresentados ao longo desta dissertação, foi possível obter uma visão fundamentada de algumas das fragilidades sentidas pela ECFP no controlo da prestação de contas dos PP bem como a sua importância no que diz respeito à transparência das informações. Mediante o complemento da análise documental, dos dados recolhidos quanto à forma de atuação da ECFP e da análise qualitativa através da entrevista a antigos colaboradores da ECFP obtiveram-se evidências claras sobre as vulnerabilidades do atual sistema e da importância de melhorias ao nível estrutural e legal.

Os resultados apresentaram algumas falhas não apenas da organização interna dos PP, mas também através de uma aparente ausência de consequências eficazes para acabar com a reincidência de erros e omissões. O facto de os PP ano após ano cometerem algumas das mesmas irregularidades demonstra que não sentem uma elevada penalização para os seus atos o que acaba por comprometer a transparência que a lei exige. Percebeu-se que maioria dos relatórios que são emitidos pela ECFP apresentam atrasos significativos, o que reduz drasticamente o efeito preventivo de futuras irregularidades e confirma a informação obtida através da entrevista quanto à falta de recursos humanos e técnicos. A entrevista efetuada veio complementar alguns aspetos já confirmados de que a legislação atual é insuficiente para garantir um controlo eficaz e transparente sobre as contas partidárias. A atual legislação

apresenta lacunas que, aliadas ao controlo insuficiente da ECFP à baixa transparência nas contas entregues pelos PP abrem espaço para a ocorrência de financiamento ilícito.

4. Conclusões, limitações e investigações futuras

O tema da importância da transparência da prestação de contas apresenta um aspeto preponderante no contexto da integridade e transparência no sistema político. Neste estudo, procurou-se demonstrar até que ponto uma eficiente prestação de contas apresentada pelos PP é essencial para a confiança pública e para o crescimento de uma democracia estável. Procurou-se também entender em que medida uma suficiente, transparente e confiável informação financeira partilhada pelos PP impactam uma eficiente prestação de contas.

Através do estudo empírico realizado, foram analisadas as contas apresentadas para as campanhas eleitorais para a AR de 2015 e 2019 dos partidos CDS-PP, BE, PS e PSD, tendo este trabalho sido complementado com a entrevista efetuada a dois antigos elementos da ECFP, foram obtidas perspetivas e conclusões relevantes para a finalidade deste estudo.

De notar que a presente investigação permitiu atingir os objetivos propostos, e por consequência, confirmar a relevância de uma prestação de contas eficiente e o quanto isso impacta com todos os utentes dessa mesma informação.

Todos os métodos de investigação que foram utilizados, ao qual foi feita a devida referência no ponto da Metodologia, permitiram obter um entendimento tanto ao nível teórico, como depois ao nível técnico-prático, através do estudo empírico que foi realizado e respetiva entrevista. Por forma a desenvolver o elemento teórico, o capítulo 2 deste estudo foi crucial, não só pela importância na contextualização da temática como também para serem estudados os conceitos-chave. Este capítulo foi utilizado como base principal para posteriormente iniciar-se a discussão prática do tema. Destaca-se que o capítulo 3 foi crucial para que se analisasse de forma prática as contas partidárias para posteriormente ser possível responder às questões de investigação, onde também, através da entrevista efetuada, a mesma representou um contributo bastante importante para ser entendida de forma mais técnica e prática a perspetiva de quem trabalhou na ECFP e tem outra visão das problemáticas por detrás da prestação de contas.

Esta investigação teve com principal objetivo responder às seguintes questões elencadas:

- a) **A informação financeira divulgada pelos PP afigura-se suficiente, transparente e confiável?**

Ao analisar-se as informações financeiras apresentadas pelos PP para a campanha eleitoral do ano de 2015, verificou-se que foi um ano em que existiram algumas falhas na entrega

dessas informações, nomeadamente no CDS-PP, PSD e BE. O PS foi o único partido que apresentou todas as informações financeiras de forma completa. Verificou-se que 3 dos 4 partidos analisados, entregaram a documentação incompleta, tendo entregue a restante informação posteriormente às equipas de auditoria externa.

Percebe-se que em 2015 existiram dificuldades, como por exemplo, atrasos na entrega da documentação e algumas retificações posteriores no caso do BE, PSD e CDS-PP.

Em 2019, existiu uma clara melhoria na prestação de contas por parte destes partidos, tendo sido entregue toda a documentação de forma completa, dentro do prazo legalmente estabelecido. Esta melhoria em termos de cumprimento de prazos e esforço para entregar toda a documentação necessária à ECFP em 2019, reforça a confiança neste processo.

A entrega de informações incompletas em 2015 e identificação de irregularidades por parte da ECFP nos dois anos de análise levanta algumas questões ao nível da transparência.

As informações financeiras disponíveis (publicadas no site da ECFP) para o público em geral são as Receitas, Despesas, Listagem de Ações e Meios, Orçamento e Balanço, as restantes informações que apresentam um maior detalhe financeiro são entregues à ECFP, não sendo disponibilizadas no site do TC ou no site da ECFP. Na ótica pública, esta informação até que pode ser considerada uma base sólida para que se consiga realizar uma análise mais superficial da estabilidade financeira de cada partido, contudo, para a ECFP conseguir auditar as suas contas, é necessário um leque de documentação financeira mais profundo, onde conforme referido, estes dados não se encontram disponibilizados no site, mas sim apenas à ECFP e respetiva equipa de auditores.

A documentação disponibilizada no site da ECFP, com o respetivo acesso público, fortalece a transparência das informações. Contudo, algo que pode levantar algumas questões sobre isto, é o facto de, por exemplo, em 2015 o CDS-PP, PSD e o BE terem efetuado correções ou terem entregue informação em falta apenas na fase do início da auditoria às suas contas. Como também, o facto de toda a informação das contas de campanha completa apenas se encontra disponível fisicamente nas instalações do TC. Esta documentação completa não está disponível online, fazendo com que, seja necessária a deslocação até às instalações do TC para que se possam analisar as mesmas mediante agendamento.

No que diz respeito à qualidade da informação apresentada, verificou-se que o BE, PSD e CDS-PP apresentaram os seus mapas financeiros conforme o estabelecido nas recomendações publicadas pela ECFP, tanto em 2015, como em 2019, o PS foi o único

partido a apresentar mapas próprios, apesar de conter toda a informação de forma clara e necessária.

Quanto às irregularidades identificadas pela ECFP no ano de 2015, existiram problemas com o suporte documental inadequado para os 4 partidos analisados, onde houve a impossibilidade de comprovar a razoabilidade de determinadas despesas com valores significativos, designadamente o PSD apresentou 644.423,63€, o PS 412.217,73€, o CDS-PP 241.886,32€ e o BE 78.611,47€, incumprindo todos os PP, com o artigo 15.º da Lei n.º 19/2003. Houve igualmente outra irregularidade que foi identificada em todos os PP, que dizia respeito às despesas com deslocações ao estrangeiro não elegíveis. Estas lacunas, transversais aos diferentes partidos comprometem a suficiência da informação e criam limitações à respetiva auditoria às suas contas.

Não obstante, apesar de em 2019 ter-se observado uma evolução positiva das informações financeiras prestadas face a 2015, ainda existe a necessidade de existir um maior nível de rigor em certos aspetos, designadamente um maior suporte documental das despesas, maior transparência nos registos contabilísticos e maior detalhe das suas fontes de financiamento, por forma a que a ECFP consiga verificar com maior facilidade a existência ou não de situações ilícitas. Estas situações, ao ocorrerem, comprometem a perceção de transparência das contas. Em contrapartida, em 2019, a diminuição do número de irregularidades e as respetivas reduções nos níveis de severidade das mesmas, refletem um aumento do esforço por parte dos PP em procurar aumentar a confiança pública e transparência dos seus relatórios.

De um modo geral, percebe-se que a confiança pela prestação de contas entregue, apesar de algumas reincidências (de irregularidades), de um ano para o outro, foi reforçada em 2019. Os PP procuraram nessa campanha, respeitar os prazos legais e a documentação a ser disponibilizada à ECFP e não apenas, como se verificou em 2015, às equipas de auditoria. Por outro lado, verificou-se igualmente a diminuição de correções aos documentos já entregues, assim como, uma redução significativa das irregularidades identificadas pela ECFP.

Esta questão de investigação é crucial para a solidificar a confiança pública, uma vez que uma prestação de contas rigorosa e transparente promove uma maior credibilidade do sistema político e contribui para o interesse dos demais.

b) Quais as diferenças e semelhanças entre a informação financeira prestada pelos diversos PP?

Através dos relatórios emitidos pela ECFP, foi possível concluir que, apesar de 2015 para 2019 ter existido uma diminuição das irregularidades identificadas, os PP apresentam um denominador comum quanto à tipologia das deficiências na informação financeira entregue.

Com base na análise efetuada, verificou-se que a semelhança (de irregularidades) mais comum, apresentada pelos PP em 2015, foi a impossibilidade da ECFP conseguir concluir sobre a razoabilidade da valorização de determinadas despesas, uma vez que, a informação de suporte para essas despesas era insuficiente. Esta irregularidade, foi identificada em todos os PP em 2015 e violou o disposto no artigo 15.º da Lei n.º 19/2003. A segunda tipologia de irregularidades que mais se identificaram, foram as despesas relacionadas com as deslocações ao estrangeiro não elegíveis, tendo sido identificada em todos os PP, incumprindo com os artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro e artigo 19.º da Lei n.º 19/2003. A identificação destas irregularidades demonstra que há uma problemática comum em algumas documentações entregues pelos PP, nomeadamente nas despesas de campanha. O facto de as despesas de campanha serem compostas por um elevado número de transações, requer que exista uma boa organização e suporte documental adequado, para que se consiga verificar conformidade com as normas legais. A não uniformização dos procedimentos financeiros e a forma como apresentam os suportes documentais pode gerar dificuldades para a entidade fiscalizadora na validação das informações, levando a que possam existir mais solicitações extra no processo de auditoria às contas.

No ano de 2019, verificou-se que as irregularidades identificadas pela ECFP diminuíram face à anterior campanha, sendo que em 2019 a irregularidade que mais se verificou foi a existência de deficiências no suporte documental de algumas despesas, nomeadamente nas campanhas do PS e CDS-PP.

As principais diferenças identificadas ao longo deste estudo nas contas prestadas pelos PP analisados foram, claramente, relacionadas ao nível dos montantes envolvidos nas infrações, tendo existido uma notória discrepância nos seus valores onde, por exemplo, em 2015, o PS apresentou despesas cuja razoabilidade das mesmas não pode ser avaliada no valor de 412.217,73€, o PSD 644.423,63€ enquanto, o CDS-PP apresentou um valor de 241.886,32€ e o BE apresentou um montante de 78.611,47€.

Em 2015, o PS foi o único partido a apresentar uma irregularidade que não foi identificada em nenhum outro PP e que estava relacionada com as contribuições do PP indevidamente refletidas nas contas como sendo contribuições em espécie. Desta forma, foi identificado (erradamente) o montante de 4.745€ de um pagamento não efetuado pela conta bancária da campanha e não registado como sendo contribuição do PP, mas sim como contribuição em espécie. Esta falha levou ao incumprimento do artigo 15.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2003.

Em 2019, o BE diferenciou-se drasticamente em comparação ao CDS-PP e PS, uma vez que não apresentou qualquer irregularidade a ser identificada pela ECFP, tal como o PSD. Estes dois partidos, apresentaram uma notória melhoria nas informações financeiras que prestaram em 2019, face ao ano de 2015.

Já o CDS-PP apresentou um agravamento na sua responsabilização e luta pela transparência das suas contas, uma vez que, contrariamente ao que ocorreu em 2015, optou por em 2019 não usufruir da oportunidade do seu direito ao contraditório, não respondendo às irregularidades apresentadas pela ECFP. Este comportamento diferenciado face aos restantes partidos, acaba por afetar a visão pública do partido, quanto à integridade das suas contas, sendo por isso um comportamento reprovável, a corrigir.

Assim, numa ótica geral, os PP esforçaram-se em melhorar as suas práticas financeiras e cuidado na sua prestação de contas, à exceção do CDS-PP, que como já foi referido, em 2019, preferiu não responder ao seu direito ao contraditório. Em 2015, os quatro partidos desta análise apresentaram irregularidades apontadas pela ECFP, enquanto, em 2019, apenas o CDS-PP e o PS apresentaram deficiências nas suas contas.

No que se refere aos montantes com infrações, verificou-se que estes foram mais elevados no ano de 2015, face ao apresentado em 2019, à exceção do PS que apresentou um aumento nas irregularidades referente às deficiências documentais das despesas apresentadas, perfazendo um valor de 869.389€ de insuficiência documental em 2019.

De acordo com os dados expostos e numa ótica global, existiu uma melhoria de 2015 para 2019, tendo-se mesmo verificado que dois dos partidos analisados (PSD e BE), que apresentavam irregularidades no ano de 2015, em 2019 melhoraram significativamente a sua prestação de contas, entregando uma prestação de contas completa e sem deficiências identificadas pela ECFP. Esta situação demonstra uma preocupação por parte destes partidos em procurar garantir a integridade da sua informação e dar uma maior credibilidade e transparência na informação que entregam.

c) De que forma as insuficiências identificadas pela ECFP influenciaram a aplicação de sanções e as decisões finais do TC?

Quando se analisam as insuficiências identificadas nos respetivos documentos referentes às decisões proferidas pela ECFP para cada PP, percebe-se que muitas irregularidades apontadas inicialmente, são supridas através do exercício de direito ao contraditório por parte dos PP. Ao serem justificadas, documentadas e/ou esclarecidas as respetivas irregularidades, cabe depois à ECFP verificar se com estas informações adicionais as contas ficam ou não prestadas sem irregularidades.

Conforme disposto no artigo 43.º, n.º 1 da LO n.º 2/2005, cabe à ECFP verificar se existiu o cumprimento da prestação de contas e se elas foram prestadas com ou sem irregularidades. Após esta primeira avaliação por parte da ECFP, os PP podem recorrer das decisões para o TC e, em sequência, são emitidos os respetivos acórdãos, em resposta aos recursos às decisões emitidas pela ECFP. Nestes acórdãos são explanados se, irão ser ou não, ser mantidas as decisões e coimas definidas pela ECFP.

Através da tabela 3.9 - Aplicação de coimas – AR 2015, criada com base nos acórdãos proferidos pelo TC, consegue-se perceber que as insuficiências apontadas pela ECFP foram cruciais na aplicação de sanções e nas decisões do TC. Verifica-se assim que, algumas das irregularidades indicadas pela ECFP bem como as coimas a ser aplicadas, foram alteradas posteriormente, pelo TC, mediante parecer do MP.

Primeiramente existiu uma decisão emitida pela ECFP, onde os PP, em sede de recurso a esta decisão, recusaram as coimas propostas pela ECFP. Posteriormente a isto, a ECFP teve de sustentar a sua decisão, recorrida pelos PP, remetendo-a para o TC. Após isto, o TC teve de solicitar ao Ministério Público a abertura do processo, onde este emitiu os seus pareceres sobre o tema. Para os casos em que foi obtida resposta aos pareceres do Ministério Público, foram emitidos os respetivos acórdãos onde foram decididas coimas finais a serem aplicadas.

Os montantes das coimas, a serem aplicadas pelo TC, foram sempre de montantes inferiores às coimas que foram indicadas inicialmente pela ECFP. Verificou-se que, apenas no caso do CDS-PP e do PSD se mantiveram duas das coimas definidas pela ECFP, sendo que as outras duas foram reduzidas após análise das justificações do PP em 2015. Já o BE, teve a contraordenação que lhe foi imputada, retirada e o PS teve a sua coima reduzida em cerca de 3.000€.

Com esta análise, entende-se que, dada a dimensão dos PP, a discrepância entre as coimas aplicadas e os montantes com irregularidades, não apresentam um impacto significativo para os mesmos, ou seja, as coimas aplicadas não têm expressão suficientemente significativa face ao montante elevado das irregularidades praticadas.

Não obstante, entende-se que o papel da ECFP é determinante no que diz respeito ao processo de coimas e decisões finais. Inicialmente, as decisões proferidas pela ECFP são a base para aplicação das coimas, mas como já referido anteriormente, o direito do PP ao seu contraditório pode permitir corrigir determinadas irregularidades, o que faz com que existam alterações nas decisões e nas contraordenações a serem aplicadas. Para que exista justiça na aplicação das coimas, todo o processo que vai desde a decisão inicial da ECFP até ao contraditório após os pareceres do Ministério Público, são cruciais. O caso da anulação da coima aplicada inicialmente ao BE é um excelente exemplo disto.

Com isto, percebe-se que as insuficiências indicadas nas decisões da ECFP foram fundamentais para o desenvolvimento deste processo, onde verifica-se também que, as sanções inicialmente definidas foram adaptadas conforme as justificações e correções que os PP foram dando.

A resposta a esta questão de investigação apenas se pode basear com os dados disponíveis de 2015, sendo que para 2019, até à data da finalização desta dissertação, não estavam disponíveis os acórdãos proferidos pelo TC.

Com base nisto, deveria existir um aumento da responsabilidade por parte das entidades competentes em tentarem reduzir os atrasos na emissão destes relatórios, uma vez que, comprometem a transparência e afetam a confiança pública.

Na sequência desta investigação, observou-se que para os dois anos em análise, a principal fonte de receita dos partidos foi a subvenção pública, independentemente da dimensão do mesmo.

Sabe-se que a Lei n.º 19/2003 promove a transparência através dos artigos que a compõe, prevendo ainda a aplicação de sanções aos PP que não cumpram com o estipulado na mesma. Desta forma, ao se incumprir com os artigos dispostos na Lei n.º 19/2003, geram-se falhas na transparência das contas prestadas. Os PP que cumpram com o estipulado na Lei, têm por consequência uma redução do número de infrações, que resulta assim, num maior nível de transparência nas suas contas de campanha.

Verificou-se que o ano de 2019 foi o ano em que, comparativamente a 2015, se observou uma evolução positiva quanto à transparência das contas prestadas. Visto que, de acordo com a análise que se realizou, através dos relatórios e decisões emitidas pela ECFP, foi possível observar-se uma diminuição das irregularidades indicadas pela ECFP, verificando-se assim, uma melhoria e um aumento da transparência das contas entregues.

Entende-se que, a importância de uma eficiente prestação de contas não é essencial apenas para que se cumpram os requisitos legais e que esteja tudo em conformidade com a Lei, mas também que, exista o compromisso de responsabilidade perante as contas que se apresentam, não só para efeitos de entrega à ECFP, mas também e principalmente por respeito ao público em geral. Uma eficiente prestação de contas afeta diretamente a confiança pública e uma boa gestão financeira dos PP.

Através da entrevista realizada, foi reforçada a ideia de que existe uma grande complexidade neste processo, bem como existe alguma legislação que deveria ser adaptada, foi ainda referido que, existe uma falta de meios na ECFP e uma necessidade urgente de estes serem reforçados. Um exemplo disto mesmo, é a demora na disponibilização dos acórdãos onde se encontram as decisões finais de contraordenação a serem aplicadas aos PP referentes às contas de campanha para a AR de 2019.

Para além das conclusões do estudo em que se percebeu que alguma da legislação, embora funcione, necessita de ser melhorada, através de algumas das respostas à entrevista reforçou-se esta ideia. Ao procurar-se um controlo mais eficaz das contas dos PP é necessário que se tenha em vista algumas melhorias a ser feitas na legislação. Como é o caso dos exemplos que foram referidos na entrevista, relacionados com as dificuldades na fiscalização das ações e meios como também, a dificuldade de obtenção de respostas às circularizações de saldos.

Conclui-se assim que, uma eficiente prestação de contas requer que as várias componentes atuem em conjunto para que se atinjam os resultados pretendidos. É, pois, fundamental que os PP adotem práticas mais responsáveis e transparentes, a ECFP tenha todos os meios necessários para conseguir cumprir com a sua missão - a fiscalização, e que a legislação seja adaptada conforme forem identificadas lacunas ou necessidades de melhoria.

Quanto mais se procurar apresentar contas transparentes, em conformidade com a Lei em vigor, maior será a confiança pública nas informações prestadas, aumentando não apenas a credibilidade, mas também o fortalecimento da democracia.

No que diz respeito às limitações deste estudo, a principal limitação foi a impossibilidade de concluir sobre as contraordenações para as contas de campanha para a AR de 2019, uma vez que, o TC ainda não proferiu os respetivos acórdãos com as decisões finais. Este lapso temporal na disponibilização destas informações dificulta as análises que poderiam ser efetuadas e coloca em causa a confiança pública, considerando que já passaram 5 anos e até à data ainda não houve qualquer acórdão para estas contas.

Além desta, existiu outra limitação que esteve relacionada ao facto de que as informações completas das contas de campanha apenas se encontram disponíveis fisicamente nas instalações do TC. Esta documentação completa não está disponível online, fazendo com que, seja necessária a deslocação até às instalações do TC para que se possam analisar as mesmas.

No desenvolvimento deste estudo, verificaram-se alguns elementos que podem vir a ser desenvolvidos e estudados futuramente. Podem ser estudadas as contas de outros PP que não foram incluídos na amostra deste estudo, bem como, devem ser analisados os acórdãos referentes às contas de campanha para a AR de 2019 que ficaram por analisar por ainda não terem sido disponibilizados pelo TC. Será igualmente interessante expandir a margem temporal desta análise, incluindo contas de campanha para anos mais recentes (por exemplo, 2022 e 2024). Isto iria permitir avaliar se existiu evolução na transparência das contas, refletidos na redução do número de irregularidades identificadas de ano para ano.

Referências Bibliográficas

- Afonso, R. R. M. (2021). *Relato Financeiro dos Partidos Políticos Portugueses – Período de 2015 a 2019*. (Tese de Mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal) Disponível em: https://ria.ua.pt/bitstream/10773/33284/1/Documento_Rog%c3%a9rio_Afonso.pdf
- Alves, J. (2015). *Princípios e Prática de Auditoria e Revisão de Contas*. 1.^a Edição. Edições Sílabo, Lda.
- Amundsen, I. (1999). Political Corruption: An introduction to the issues. *Development Studies and Human Rights*, 7, 3-20. Disponível em: https://open.cmi.no/cmi-xmlui/bitstream/handle/11250/2435773/WP1999.7%20Inge07192007_3.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Andrade, A., & Franco, R. C. (2007). *Economia do Conhecimento - Organizações sem Fins Lucrativos*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação. Disponível em: http://www.spi.pt/colecao_economiadoconhecimento/documentos/manuais_PDF/Manual_VIII.pdf
- Andrade, G. A. (1991) *Contabilidade de entidades sem fins lucrativos*. In: *Cursos sobre temas contabilísticas*. São Paulo: Atlas.
- Araújo, D. N., Cardoso, P., & Novais, J. (2012). *Manual de Prestação de Contas nas Entidades do Setor Não Lucrativo*. O processo de relato financeiro em SNC – ESNL. Lisboa: Editora Vida Económica.
- Araújo, D., Cardoso, P., & Novais, J. (2011). *Manual de Prestação de Contas nas Sociedades Comerciais*. O processo de relato financeiro em SNC. *Jornal Fiscal*. Lisboa: Editora Vida Económica.
- Bértoa, F. C., Moelnaar, F., Piccio, D. R. & Rashkova, E.R. (2013). The world upside down: de-legitimizing political finance regulation. *International Political Science Review*, 35 (3), 356-373.
- Biezen, I. (2004). Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, 10 (6), 701-722.

Cañibano Calvo, L. (1996). *Curso de Auditoría Contable* (4a Edición). Madrid: Ediciones Pirâmides S. A.

Cipriano, I. (2022). A coragem de “prestar contas e dar balanço”. *Contabilidade & Empresas*, N.º 73 – 2.ª Série, 21-22.

Costa, F. S. (2015). *Democracia em Portugal e na Europa: problemas, desafios e oportunidades*. (Tese de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, Portugal)

De Sousa, L. (2005). *Challenges to political financing regulation: sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability* (Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE, Lisboa) Disponível em: <https://home.iscte-iul.pt/~ansmd/CC-Sousa.pdf>

Ferreira, J. C. G. (2005). *Evolução da regulamentação da auditoria em Portugal*. (Tese de Mestrado, Instituto Politécnico do Tomar, Tomar, Portugal). Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/18502/1/Evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20normativo%20de%20auditoria%20em%20Portugal%20%20Os%20novos%20desafios%20do%20setor.pdf>

Figueiredo, M., M., E. (2022). *O financiamento dos partidos políticos e a prevenção/repressão do branqueamento*. (Tese de Mestrado, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal). Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/99801/1/TESE%20Manuel%20Figueiredo%202022.pdf>

Filho, M. M. A. F. (2004). *A função controladoria em entidades filantrópicas: uma contribuição para a avaliação de desempenho* (Tese de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil) Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001414543>

Fonseca, M. (2017). A Prestação de Contas como garante da Boa Gestão Financeira Pública. Gomes, J., Tavares, J. (Ed.). *Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL. As vozes dos autores*. (pp. 141-154) Lisboa: IPPS-Iscte.

Garção, A. C. M. (2020). *The Effect of Accountability Type on the Consumer Decision Making Process* (Tese de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, Portugal)

Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/31146/1/152118038_AnaCarolinaGarcao_DP_DFA_Revised2904.pdf

Gunlicks, A. B. (1993). *Campaign And Party Finance In North America And Western Europe*. (1.^a ed.). New York: Routledge.

Herzlinger, R. E. (1996). Can Public Trust in Nonprofits and Governments Be Restored? *Harvard Business Review. Public Relations*.

Johnston, M. (2005). *Political Parties and democracy in theoretical and practical perspectives*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs.

Lima e Castro, G. (2018). *Partidos políticos e princípio democrático – A seleção de candidatos a deputados federais* (Tese de Mestrado, Faculdade de Direito, Lisboa, Portugal).

Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/38380/1/ulfd138271_tese.pdf

Lisi, M. (2008). Análise Social. *Ao serviço do líder: as campanhas eleitorais do partido socialista*, 43 (3), 505-529.

Lisi, M. (2022). Partido Político. *Dicionário de Filosofia Moral e Política*, (2), 1-14. Disponível em: <https://doi.org/10.34619/c59c-klwj>

Martins, M., S., O. (2021). *O financiamento político e o direito*. (Tese de Mestrado, Universidade Lusíada de Lisboa, Lisboa, Portugal). Disponível em: <http://hdl.handle.net/11067/5914>

Mateus, J., Ramalho, T. (2013). *O Sistema de Partidos em Portugal*. (Tese de Mestrado, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/9838>

Mendes, S. M., Camões, P., J. (2005). Corruption and Political Institutions in Portugal: An Exploratory Analysis. *3rd Annual Meeting of the European Consortium for Political Research*, 60(1), 4-12.

Midões, M. (2009). *Comunicação Política: que futuro?* Disponível em: <http://bocc.ufp.pt/pag/midoes-miguel-comunicacao-politica-que-futuro.pdf>

Moreira, A. (2009). *Ciência política* (4.^a ed.). Coimbra: Almedina.

Mozzicafreddo, J. (2003). *Ética e Administração*. Oeiras: Celta Editora.

Moura, L., Lima, E. P., Deschamps, F., Aken, E. M. V., Costa, S. E., Treinta, F. T., Cestari, J. M. A. P. (2019). Designing performance measurement systems in nonprofit and public administration organizations. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 68 (8), 1373-1410.

Norris, P., Nai, A. (2017). *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. New York: Oxford Academic

Pestoff, V. A. (1992). Third Sector and Co-operative Services – an Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy – Stockholm University*, 15

Porto, S. F. M. P. (2017). *O financiamento de campanhas eleitorais e a transparência no combate à corrupção e a recuperação da representatividade política nas democracias modernas* (Tese de Mestrado - Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal). Disponível em: <https://hdl.handle.net/10316/84173>

Rei, R. (2015). *A Influência da Auditoria Externa na Qualidade da Informação Financeira nos Municípios Portugueses*. (Tese de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa, Portugal). Disponível em: <https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/6544/1/Disserta%20a7%20a3o%20de%20Mestrado%20-%20Ricardo%20Rei%20-%20Vers%20a3o%20FINAL.pdf>

Scarrow, S. E. (2005). *Political Parties and democracy in theoretical and Practical Perspectives*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs.

Silva, A. R. (2005). O financiamento de partidos e de campanhas: legislação e prevenção de fraudes. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 15 (2), 1180-1250.

Silva, P. A. P. A. (2016). *A importância da Accountability para os Stakeholders das Organizações Sem Fins Lucrativos: o estudo de caso da Re-food*. (Tese de Mestrado, Escola

Superior de Tecnologia e Gestão, Porto, Portugal). Disponível em: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/9829/1/DM_PatriciaSilva_MGO3S_2016.pdf

Soares, F. L. T. (2012). *O Modelo de Supervisão do Financiamento Político em Portugal* (Tese de Mestrado, ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal). Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5881/1/Vers%C3%A3o%20Final%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>

Taleigo, E. M. de C. (2017). *A fiabilidade do relato das campanhas eleitorais para a Assembleia da República (2005 a 2011)*. (Tese de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa, Portugal) Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/13478/1/52.pdf>

Trindade, D. M., N. (2013) *Enquadramento Contabilístico e Fiscal das Entidades Sem Fins Lucrativos: O caso das IPSS*. (Tese de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, Portugal). Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14546/1/Dulce_Trindade.pdf

Ufen A., Piccio D., Smilov D., Zovatto D., Falguera E., Sjoberg F., Londoño J., Ballington J., Nassmacher K., Ohman M., Kahane M. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: Um manual sobre financiamento político*. (1.ª ed.) Rio de Janeiro: Editora FGV.

Vanni, C. (2021). *Prestação de Contas como estratégia para a legitimidade e gestão de organizações públicas*. (Tese de Mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Brasil). Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/27177/2/prestacaocontasorganizacoespublicas.pdf>

Varela, R. C. (2010). *História da Política do Partido Comunista Português durante a revolução dos cravos (1974-1975)*. (Tese de Mestrado, ISCTE-IUL - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal). Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7112/1/tese-raquel.pdf>

Legislação

Lei n.º 72/1993, de 30 de novembro. Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Revogado. *D.R. 280 Série I-A.* (30-11-1993) 6712-(2) - 6712-(7). Disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2498&tabela=leis&so_miolo

≡

Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais. *D.R. 140 Série I-A.* (20-06-2003). Disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=747&tabela=leis

Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto. Lei dos Partidos Políticos. *D.R. 193 Série I-A.* (22-08-2003) Disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2883&tabela=leis&so_miolo

≡

Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro. Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *D.R. 6 Série I-A.* (01-10-2005). Disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=751&tabela=leis&ficha=1&pagina=1

Regulamento n.º 142/2006, de 31 de julho de 2006. *D.R. 146 Série II.* (31-07-2006) 13437 – 13438. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/regulamento/142-2006-766020>

Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio. *D.R. 93 Série I.* (14-05-2008) 2633 – 2637.

Disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2884&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=

Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril. *D.R. Série I.* (19-04-2018) 1606 – 1647. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-organica/1-2018-115138846>

Regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro. *D.R. 7 Série II.* (10-01-2013) 1373 – 1398.

Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/regulamento/16-2013-800298>

CDS-PP

2015

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha do CDS-PP*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/CDS-PP.pdf?src=1&mid=3230&bid=2378>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha do CDS-PP*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/CDS-PP.pdf?src=1&mid=3801&bid=2934>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2017). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha do CDS-PP nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%C3%B3rio%20ECFP%20AR%202015%20%20CDS-PP.pdf?src=1&mid=4515&bid=3512>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2018). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha do CDS-PP nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Decis%C3%A3o%20AR%202015_CDS_fina1_ComAnexo.pdf?src=1&mid=4535&bid=3532

Tribunal Constitucional. (2021). Acórdão n.º 320/2021. Diário da República, 2.ª série, n.º 124. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210320.html>

2019

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha do CDS-PP*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/CDS-PP%20-%20Or%C3%A7amento.pdf?src=1&mid=5287&bid=4003>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha do CDS-PP*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/CDS-PP.pdf?src=1&mid=5702&bid=4362>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2021). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha do CDS-PP nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%C3%83%C2%B3rio%20AR%202019%20-%20CDS.pdf?src=1&mid=6555&bid=5219>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2021). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha do CDS-PP nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Decis%C3%83%C2%A3o%20AR%202019%20-%20CDS-PP.pdf?src=1&mid=6575&bid=5239>

PPD/PSD.CDS-PP_Portugal à Frente

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha de PPD/PSD.CDS-PP_Portugal à Frente*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PSD_CDS.pdf?src=1&mid=3247&bid=2395

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha de PPD/PSD.CDS-PP_Portugal à Frente*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PORTUGAL%20%C3%80%20FRENTE.pdf?src=1&mid=3819&bid=2952>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2017). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha de PPD/PSD.CDS-PP_Portugal à Frente nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%C3%B3rio%20ECFP%20AR%202015%20-%20CE%20PORTUGAL%20%C3%80%20FRENTE.pdf?src=1&mid=4533&bid=3530>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2018). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha de PPD/PSD.CDS-PP_Portugal à Frente nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Decis%C3%A3o%20AR%202015_Portugal%20%C3%A0%20Frente_final.pdf?src=1&mid=4553&bid=3549

Tribunal Constitucional. (2020). Acórdão n.º 758/2020. Diário da República, 2.ª série, n.º 107. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200758.html>

PSD

2015

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha do PSD*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PSD.pdf?src=1&mid=3231&bid=2379>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha do PSD*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PSD.pdf?src=1&mid=3802&bid=2935>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2017). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha do PSD nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%C3%B3rio%20ECFP%20AR%202015%20%20PSD.pdf?src=1&mid=4516&bid=3513>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2018). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha do PSD nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Decis%C3%A3o%20AR%202015_PSD_final.pdf?src=1&mid=4536&bid=3533

Tribunal Constitucional. (2021). Acórdão n.º 238/2021. Diário da República, 2.ª série, n.º 124. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210238.html>

2019

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha do PSD*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PSD%20-%20Or%C3%A7amento.pdf?src=1&mid=5288&bid=4004>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha do PSD*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PSD.pdf?src=1&mid=5703&bid=4363>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2017). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha do PSD nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/RELATORIO%20AR%202019%20PSD.pdf?src=1&mid=6556&bid=5220>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2021). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha do PS4D nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/DECISAO%20AR%202019%20PSD.pdf?src=1&mid=6576&bid=5240>

PS

2015

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha do PS*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PS.pdf?src=1&mid=3232&bid=2380>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha do PS*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PS_Contas.pdf?src=1&mid=3803&bid=2936

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2017). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha do PS nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%C3%B3rio%20ECFP%20AR%202015%20%20PS.pdf?src=1&mid=4517&bid=3514>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2018). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha do PS nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal

Constitucional. Disponível em:
https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Decis%C3%A3o%20AR%202015_PS_final.pdf?src=1&mid=4537&bid=3534

Tribunal Constitucional. (2021). Acórdão n.º 756/2020. Diário da República, 2.ª série, n.º 249. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200756.html>

2019

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha do PS*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PS%20-%20Or%C3%A7amento.pdf?src=1&mid=5289&bid=4005>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha do PS*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/PS.pdf?src=1&mid=5704&bid=4364>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2021). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha do PS nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%C3%83%C2%B3rio%20AR%202019%20-%20-%20PS.pdf?src=1&mid=6557&bid=5221>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2021). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha do PS nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Decis%C3%83%C2%A3o%20AR%202019%20-%20PS.pdf?src=1&mid=6577&bid=5241>

BE

2015

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha do BE*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/B.E..pdf?src=1&mid=3237&bid=2385>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha do BE*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/BE.pdf?src=1&mid=3808&bid=2941>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2017). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha do BE nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%C3%B3rio%20ECFP%20AR%202015%20-%20B.E..pdf?src=1&mid=4522&bid=3519>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2018). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha do BE nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Decis%C3%A3o%20AR%202015_BE_final_ComAnexo.pdf?src=1&mid=4542&bid=3539

Tribunal Constitucional. (2021). Acórdão n.º 237/2021. Diário da República, 2.ª série, n.º 311. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210237.html>

2019

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Orçamento de campanha do BE*. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/BE%20-%20Or%C3%A7amento.pdf?src=1&mid=5295&bid=4009>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. *Contas de campanha do BE*. Tribunal Constitucional. Disponível em: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/BE_13-04-2021.pdf?src=1&mid=5709&bid=5215

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2021). *Relatório da ECFP sobre as contas de campanha do BE nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Relat%C3%83%C2%B3rio%20AR%202019%20-%20BE.pdf?src=1&mid=6561&bid=5225>

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2021). *Decisão final da ECFP sobre as contas de campanha do BE nas eleições à Assembleia da República de 2015*. Tribunal Constitucional. Disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Decis%C3%83%C2%A3o%20AR%202019%20-%20BE.pdf?src=1&mid=6581&bid=5245>

Anexo 1 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – BE - 2015

São as seguintes as irregularidades apuradas:

- a) Despesas com deslocações ao estrangeiro não elegíveis (ver supra ponto 2.3.), em violação do art.º 19.º da L 19/2003, lido em consonância com os art.ºs 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 95-C/76; e
- b) Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas, contrariando o disposto no art.º 15.º da L 19/2003 (ver supra ponto 2.4.).

Extraia-se certidão para os efeitos previstos no art.º 44.º da LO 2/2005.

Notifique-se, nos termos do n.º 3 do art.º 43.º da LO 2/2005, com a menção de que da presente decisão cabe recurso para o Tribunal Constitucional, atento o disposto no art.º 9.º, al. e), da LTC.

Anexo 2 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – PS – 2015

São as seguintes as irregularidades apuradas:

- a) Contribuições do Partido indevidamente refletidas como contribuições em espécie (ver supra ponto 2.1.), situação atentatória do art.º 15.º, n.º 3, da L 19/2003;
- b) Despesas com deslocações ao estrangeiro não elegíveis (ver supra ponto 2.5.), em violação dos art.ºs 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, e 19.º da L 19/2003; e
- c) Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas, contrariando o disposto no art.º 15.º da L 19/2003 (ver supra ponto 2.6.).

Extraia-se certidão para os efeitos previstos no art.º 44.º da LO 2/2005.

Anexo 3 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – PSD – 2015

É a seguinte a irregularidade apurada:

- a) Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas (ver supra ponto 2.6.), situação atentatória do art.º 15.º da L n.º 19/2003.

Extraia-se certidão para os efeitos previstos no art.º 44.º da LO 2/2005.

Anexo 4 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – CDS-PP – 2015

São as seguintes as irregularidades apuradas:

- a) Despesas fora do período de elegibilidade (ver supra ponto 2.3.), situação atentatória do art.º 19.º, n.º 1, da L 19/2003;
- b) Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas (ver supra ponto 2.5.), contrariando o disposto no art.º 15.º da L 19/2003; e
- c) Ações e meios não refletidos nas Contas de Campanha (ver supra ponto 2.6.), atentando contra o art.º 12.º da L 19/2003, aplicável *ex vi* art.º 15.º do mesmo diploma.

Extraia-se certidão para os efeitos previstos no art.º 44.º da LO 2/2005.

Anexo 5 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – Coligação Portugal à Frente – 2015

- a) Existência de despesas fora do período de elegibilidade (ver supra ponto 2.4.), situação atentatória do art.º 19.º, n.º 1, da L n.º 19/2003;
- b) Existência de despesas não elegíveis com deslocações ao estrangeiro (ver supra ponto 2.5.), situação atentatória do art.º 19.º, n.º 1, da L n.º 19/2003, e dos art.ºs 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76;
- c) Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas (ver supra ponto 2.6.), situação atentatória do art.º 15.º da L 19/2003;
- d) Existência de ações e meios não refletidos nas Contas de Campanha (ver supra ponto 2.9.), situação atentatória do art.º 16.º, e do art.º 19.º, da L n.º 19/2003.

Extraia-se certidão para os efeitos previstos no art.º 44.º da LO 2/2005.

Anexo 6 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – BE – 2019

3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria, a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado, os esclarecimentos ulteriores prestados pelo **Bloco de Esquerda** e a sua análise supra, verifica-se que se está perante uma situação de contas prestadas sem irregularidades (art.º 43.º, n.º 1, da LO 2/2005).

Anexo 7 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – PS – 2019

3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria, a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado, os esclarecimentos ulteriores prestados pelo **Partido Socialista** e a sua análise supra [não obstante parte das situações não serem imputáveis ao Partido ou terem sido esclarecidas (cfr. supra, pontos 2.1., 2.2., 2.4., 2.5. e 2.6.)], verifica-se que se está perante uma situação de contas prestadas com irregularidades (art.º 43.º, n.º 1, da LO 2/2005).

É a seguinte a irregularidade apurada:

- a) Existência de deficiências no suporte documental de algumas despesas (ver supra, ponto 2.3.), situação atentatória do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma; e

Anexo 8 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – PSD – 2019

3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria, a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado, os esclarecimentos ulteriores prestados pelo **Partido Social Democrata** e a sua análise supra, verifica-se que se está perante uma situação de contas prestadas sem irregularidades (art.º 43.º, n.º 1, da LO 2/2005).

Notifique-se, nos termos do n.º 3 do art.º 43.º da LO 2/2005.

Anexo 9 – Irregularidades apuradas Decisão ECFP – CDS-PP – 2019

3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria, a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado e o silêncio do **CDS-Partido Popular** em relação às imputações resultantes do Relatório [não obstante uma situação não ser imputável ao Partido (cfr. supra, ponto 2.7.-parte)], verifica-se que se está perante uma situação de contas prestadas com irregularidades (art.º 43.º, n.º 1, da LO 2/2005).

São as seguintes as irregularidades apuradas:

- a) Deficiências na apresentação dos elementos de prestação de contas, nomeadamente nas demonstrações financeiras (ver supra, ponto 2.1.), situação atentatória do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, ex vi art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma, nas contas de campanha;
- b) Não foi disponibilizada a prova de encerramento da conta bancária de campanha (ver supra, ponto 2.2.), em incumprimento do dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003;
- c) Incumprimento do regime das receitas com angariação de fundos nas contas de campanha (ver supra, ponto 2.3.), situação atentatória do art.º 16.º, n.º 4 e 12.º, n.º 7, alínea b), este por remissão do artigo 15.º, n.º 1, todos da L 19/2003;
- d) Incumprimento do regime das receitas com contribuições dos Partidos nas contas de campanha (ver supra, ponto 2.4.), situação atentatória do art.º 16.º, n.º 1, al. b) e n.º 2 e do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, aplicável ex vi art.º 15.º, n.º 1, todos da L 19/2003;
- e) Inexistência de suporte documental das despesas nas contas de campanha (ver supra, ponto 2.5.), situação atentatória do art.º 19.º, n.º 2, da L 19/2003;
- f) Existência de deficiências no suporte documental de algumas despesas e/ou inexistência de elementos complementares de análise nas contas de campanha (ver supra, ponto 2.5.), situação atentatória do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, ex vi art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma;
- g) Não esclarecimento das situações de incongruência detetadas em sede de circularização de fornecedores, nas contas de campanha (ver supra, ponto 2.7.), situação atentatória do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, aplicável ex vi art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma;
- h) Existência de financiamento ilícito (ver supra, ponto 2.8.), situação atentatória do disposto no n.º 1 do artigo 16.º da L 19/2003; e
- i) Não reconhecimento nas contas de campanha de todas as receitas e despesas de Campanha (ver supra, ponto 2.9.), situação atentatória do art.º 12.º, n.ºs 1, 2 e 3, alíneas b) e c), da L 19/2003, aplicável ex vi art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma.