

A fiabilidade do relato das campanhas eleitorais para a Assembleia da República (2005 a 2011)

Ellene Carvalho
ellenemc@hotmail.com

Paula Gomes dos Santos
ISCAL / CAPP
pasantos@iscal.ipl.pt

Vera Fonseca Pinto
ISCAL
vcpina@iscal.ipl.pt

Carlos Santos Pinho
Universidade Aberta / CAPP
Carlos.Pinho@uab.pt

RESUMO

A Lei n.º 19/2003 estabelece o regime aplicável às contas das campanhas eleitorais, cabendo a sua fiscalização ao Tribunal Constitucional. Com o presente trabalho, pretende-se estudar se aquele regime garante a fiabilidade da informação relatada, tendo-se analisado as contas das campanhas eleitorais à Assembleia da República dos anos de 2005, 2009 e 2011.

A principal conclusão a retirar é a falta de fiabilidade daquelas contas, verificando-se a existência de infrações recorrentes e comuns aos vários partidos, sendo de salientar os reduzidos valores das coimas aplicadas face aos valores das infrações. Note-se que as contas são consideradas prestadas sem que sejam retificadas e que as receitas/despesas com infrações se mantêm nas contas (contribuindo, inclusive, para o valor da subvenção pública recebida). Pode, assim, concluir-se que o benefício que os partidos podem retirar das infrações será maior que o custo suportado com as coimas, o que poderá limitar o alcance daquela Lei.

1. Introdução

As campanhas eleitorais em Portugal têm as subvenções públicas como uma das suas fontes de financiamento. As contas das campanhas são um elemento essencial para verificar o cumprimento das obrigações previstas na Lei do Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e suportam o direito ao recebimento daquela subvenção.

Assim, devido à sua importância, interessa conhecer o regime aplicável aos recursos financeiros das campanhas eleitorais e se os partidos políticos cumprem as regras impostas por este diploma nas prestações de contas. A apreciação das contas das campanhas eleitorais é da responsabilidade do Tribunal Constitucional (TC), que se pronuncia sobre a sua regularidade e legalidade.

2. Questão de investigação

Com o presente estudo pretende-se responder à seguinte questão de investigação:

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

O objeto deste estudo consiste nas prestações de contas das campanhas para a Assembleia da República (AR) dos anos em que foi aplicada a Lei n.º 19/2003 e, relativamente às quais já foram concluídos os processos de apreciação pelo TC, ou seja, 2005, 2009 e 2011.

3. A Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais a partir de 2005

A Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, regula o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, substituindo a Lei n.º 56/98, de 18 de agosto (alterada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto).

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

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

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

2.1 Regras a observar nas Contas das Campanhas para a AR

As regras relativas ao financiamento das campanhas eleitorais estão definidas no Capítulo III, artigos 15.º a 22.º, da Lei n.º 19/2003, onde se estabelecem, nomeadamente, o regime a que devem obedecer as despesas e receitas e respetivos limites. No Quadro 3.1 são apresentadas as principais regras relativas às contas das campanhas eleitorais.

Quadro 3.1 Principais regras a observar nas Contas das Campanhas Eleitorais

Artigo 12.º Regime contabilístico
Os partidos políticos devem possuir contabilidade organizada, de modo que seja possível conhecer a sua situação financeira e patrimonial e verificar o cumprimento das obrigações previstas na presente lei.
Devem ser apresentados os extratos bancários de movimentos das contas da campanha.
Devem ser apresentadas as receitas provenientes de atividades de angariação de fundos, em lista própria, anexa à contabilidade da campanha, com identificação do tipo de atividade e data de realização.
Artigo 15.º Regime e tratamento de receitas e de despesas

As receitas e despesas da campanha eleitoral constam de contas próprias restritas à respetiva campanha e obedecem ao regime do artigo 12.º.

Às contas da campanha eleitoral correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, onde são depositadas as respetivas receitas e movimentadas todas as despesas relativas à campanha.

O orçamento de campanha deve ser entregue ao Tribunal Constitucional até 5 dias após a publicação do decreto que marca a data das eleições. Estes orçamentos são disponibilizados no sítio oficial do Tribunal Constitucional na Internet a partir do dia seguinte ao da sua apresentação.

Quadro 3.1 Principais regras a observar nas Contas das Campanhas Eleitorais (cont.)

Artigo 16.º Receitas de campanha
As atividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por: a) Subvenção estatal; b) Contribuição de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições para a Assembleia da República; c) Produto de atividades de angariação de fundos para a campanha eleitoral.
Os partidos podem efetuar adiantamentos às contas das campanhas, designadamente a liquidação de despesas até ao recebimento da subvenção estatal, devendo estes, bem como as contribuições dos partidos, ser certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes do respetivo partido.
As receitas relativas a angariação de fundos, ainda que no âmbito de campanha dirigida para o efeito, estão sujeitas ao limite de 60 IAS por doador, e são obrigatoriamente tituladas por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem. Quando respeitantes ao último dia de campanha, aquelas angariações são depositadas até ao terceiro dia útil seguinte.
A utilização dos bens afetos ao património do partido político, bem como a colaboração de militantes, simpatizantes e de apoiantes, não são consideradas nem como receitas, nem como despesas de campanha.
Artigo 19.º Despesas de campanha eleitoral
Só são consideradas as despesas efetuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo.
Devem ser discriminadas por categorias, com a junção de documento certificativo em relação a cada ato de despesa.
O seu pagamento faz-se, obrigatoriamente, por meio de cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e a entidade destinatária do pagamento, com exceção das despesas de montante inferior ao valor do IAS desde que, durante este período, estas não ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas de campanha.
Artigo 20.º Limite das despesas de campanha eleitoral
O limite máximo admissível de despesas realizadas em cada campanha eleitoral para a Assembleia da República, é fixado em 60 vezes o valor do IAS por cada candidato apresentado na campanha eleitoral, devendo os partidos políticos ou coligações declarar ao Tribunal Constitucional o número de candidatos apresentados relativamente a cada ato eleitoral.

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

No que respeita à subvenção pública para as campanhas eleitorais, a mesma encontra-se regulamentada nos artigos 17.º e 18.º da Lei n.º 19/2003. Na redação dada pelo artigo 152.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, a subvenção é de valor total equivalente a 20.000 vezes

o valor do indexante de apoios sociais (IAS). Na redação originária, a subvenção é de valor total equivalente a 20.000 salários mínimos mensais nacionais. Salienta-se que nos termos do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 152.º, as alterações previstas apenas produzem efeitos no ano em que o montante do IAS atinja o valor da retribuição mínima mensal garantida fixada para o ano de 2008. Assim, enquanto não ocorrer aquela convergência, os montantes das subvenções públicas, dos financiamentos de partidos e campanhas eleitorais e das coimas mantêm os valores de 2008. Salienta-se que aquela convergência ainda não ocorreu.

A subvenção pública prevista no artigo 17.º da Lei n.º 19/2003, destina-se à cobertura das despesas das campanhas eleitorais e é atribuída aos partidos que, no caso de eleições para a Assembleia da República, concorram a, pelo menos, 51% dos lugares sujeitos a sufrágio e obtenham representação. Aquela subvenção tem como limite atribuível a cada uma das candidaturas um montante que não pode, em qualquer caso, de acordo com o n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 19/2003 “ultrapassar o valor das despesas [...] efetivamente realizadas, deduzido do montante [...] de angariação de fundos.” Assim, o valor da subvenção pública, acrescido do IVA eventualmente reembolsado e do produto das angariações de fundos, não pode superar, em caso algum, o valor total das despesas realizadas (Acórdão n.º 346/2012). Salienta-se que, em caso de eventual excedente proveniente de ações de angariação de fundos relativamente às despesas realizadas, o mesmo reverte para o Estado. Nos termos do artigo 27.º, cada candidatura deve prestar ao TC as contas discriminadas da sua campanha eleitoral, no prazo máximo de 60 dias após o integral pagamento da subvenção pública (esta é solicitada ao Presidente da AR nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais, devendo ser paga no prazo de 60 dias, após o que vencerá juros de mora à taxa legal).

2.2 Responsabilidade pelas Contas das Campanhas

O artigo 21.º da Lei n.º 19/2003, estabelece que por cada conta de campanha é constituído um mandatário financeiro, a quem cabe o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo

das despesas. No prazo de 30 dias após o termo do prazo de entrega de listas ou candidatura a qualquer ato eleitoral, o partido ou a coligação promovem a publicação, em jornal de circulação nacional¹, da lista completa dos mandatários financeiros.

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

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

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

2.3 Apreciação e Fiscalização das Contas das Campanhas

Nos termos do artigo 23.º da Lei n.º 19/2003, é ao TC que cabe apreciar as contas das campanhas eleitorais, pronunciando-se sobre a sua regularidade e legalidade. O TC é coadjuvado tecnicamente na apreciação e fiscalização das contas das campanhas eleitorais pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), que tem a responsabilidade pela instrução dos processos apreciados pelo TC, bem como pela fiscalização da correspondência entre os gastos

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

declarados e as despesas efetivamente realizadas (a sua organização e funcionamento encontra-se regulamentada pela Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, onde se estabelecem os deveres para com a Entidade nos artigos 15.º a 18.º).

Importa salientar que o TC fiscaliza o cumprimento da Lei n.º 19/2003, mas a competência para proceder a alterações legislativas é da AR. A este respeito, Soares (2012, p. 18) salienta que “a regulamentação do financiamento político debate-se, ainda, com outro problema: a autorregulação. As regras de financiamento dos partidos políticos são discutidas, aprovadas e rejeitadas pelos próprios a quem se aplicam, o que pode levar a que a legislação produzida nesta matéria fique aquém da existência de um sistema de controlo de financiamento político exigente e das expectativas do sistema democrático”.

O último interveniente deste processo de fiscalização é o Ministério Público (MP). Após o Acórdão do TC, este notifica o MP para promover a aplicação das respetivas penalizações (coimas) imputadas aos partidos/coligações e mandatários financeiros.

2.4 Sanções

No que respeita às sanções, salienta-se que o TC é competente para aplicar as previstas na Lei n.º 19/2003, com ressalva das sanções penais, e a ECFP é competente para aplicar as sanções previstas na Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro.

Importa delimitar o universo das condutas passíveis de serem sancionadas com coima. Conforme se afirma no Acórdão n.º 417/2007, e se repete nos Acórdãos n.º 77/2011, 139/2012 e 177/2014, não se verifica “uma correspondência perfeita entre os deveres que o Capítulo III da Lei n.º 19/2003 impõe às candidaturas e as coimas previstas nos artigos 30.º a 32.º, existindo, inclusivamente, deveres cujo incumprimento não é sancionado com coima”.

Assim, podem existir factos que consubstanciem situações de incumprimento de determinações específicas constantes daquele Capítulo III, relativas ao financiamento e à organização das contas das campanhas eleitorais (*ilegalidades*) que não sejam objeto de sanção.

No Quadro 3.2 apresentam-se as condutas passíveis de sancionamento com coima em matéria de financiamento e organização das contas das campanhas eleitorais, nos termos do Acórdão n.º 177/2014.

Quadro 3.2 Condutas passíveis de sancionamento com coima

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

Da comparação do Quadro anterior com as regras a observar nas Contas das Campanhas Eleitorais (apresentadas no Quadro 3.1), resulta que existirão várias condutas que configuram ilegalidades, mas para as quais não se preveem sanções específicas, como o incumprimento do dever de apresentar os extratos bancários de movimentos das contas da campanha, ou a perceção das receitas e pagamento das despesas da campanha através da conta bancária diversa da especificamente constituída para este efeito.

Além das ilegalidades, podem existir condutas que, apesar de não corresponderem à violação de determinações específicas do Capítulo III, não deixam de constituir deficiências ou insuficiências de organização contabilística, suscetíveis de colocar em causa a fiabilidade das contas apresentadas e de impedir, por essa razão, o conhecimento da situação financeira das candidaturas e a verificação do cumprimento das obrigações a que as mesmas se encontram

legalmente adstritas (Acórdão n.º 177/2014). Esses factos consubstanciam *irregularidades* que podem atentar contra o dever genérico de organização contabilística consagrado no n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 19/2003, aplicável às candidaturas eleitorais por força do artigo 15.º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

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

Salienta-se, assim, que nem todas as ilegalidades e irregularidades detetadas nas contas das campanhas eleitorais implicam responsabilidades contraordenacionais. E isto porque, apesar de a violação da Lei n.º 19/2003, em matéria de financiamento e organização das contas das campanhas eleitorais, poder resultar do incumprimento de qualquer um dos deveres específicos que as suas normas impõem ou da violação do dever genérico de organização contabilística, apenas são passíveis de coima aquelas condutas que sejam subsumíveis à previsão tipificadora dos artigos 30.º a 32.º do referido diploma legal. Como salienta o Acórdão n.º 417/2007, as candidaturas “não poderão ser sancionadas por ações ou omissões que a lei não declara puníveis e não lhes poderão ser aplicadas coimas que não estejam expressamente cominadas na lei”.

Na opinião de Soares (2012, p. 17) os partidos são dotados de uma cultura gastadora e “não facilitam o processo de implantação eficaz da regulação do financiamento político, não apenas porque o esforço necessário para o efeito não lhes é recompensado, como também porque muitas vezes, o resultado dos atos que praticam supera o custo moral, ético e punitivo que deles resultam”.

No Quadro 3.3 apresentam-se as más condutas mais recorrentes detetadas nos vários Acórdãos do TC referentes às campanhas eleitorais, e a respetiva posição daquele Tribunal.

Quadro 3.3 Más condutas recorrentes e comuns aos vários Partidos

Contribuições dos partidos classificadas como adiantamentos
De acordo com o Acórdão n.º 135/2011 “os valores adiantados e posteriormente devolvidos não deixam de ser uma contribuição ou adiantamento do partido, cuja contabilização não pode, em caso algum, deixar de ser efetuada”.
Contribuições dos partidos após o ato eleitoral
O Tribunal vem afirmando, desde o Acórdão n.º 567/2008, que “as contribuições dos partidos para o financiamento da campanha eleitoral devem ser transferidas ao longo da campanha”. No entanto, pode existir “justificação aceitável para as contribuições partidárias registadas posteriormente à eleição” (Acórdão n.º 316/2010). A própria ECFP estabelece nas suas Recomendações (2011, p. 7) que, “se a Campanha não dispuser de fundos próprios para a liquidação das faturas de fornecedores que não tiverem sido pagas até ao dia das eleições, deverá o Partido transferir os fundos para a Campanha que permitam a liquidação das responsabilidades no referido prazo (de 90 dias).” Serão, assim, admissíveis transferências que ocorram após o ato eleitoral, desde que justificadas e dentro do prazo de 90 dias.
Subavaliação das receitas da subvenção
O Acórdão n.º 19/2008 (reproduzido no Acórdão n.º 135/2011), estabelece que “nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, as contas das campanhas eleitorais obedecem ao regime do artigo 12.º do mesmo diploma, o qual considera aplicável ao regime contabilístico os «princípios aplicáveis ao Plano Oficial de Contas com as devidas adaptações». O Plano Oficial de Contas, por sua vez, com o objetivo de obter uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados das operações, estabelece como princípio contabilístico fundamental o da materialidade, segundo o qual “as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes”. Assim, o Tribunal entende que, devendo as contas refletir todos os elementos relevantes, existe um dever geral de retificação das mesmas, ainda que o facto relevante ocorra em momento posterior à apresentação dessas contas e desde que, tal retificação possa ser efetuada em tempo útil, nomeadamente antes de as mesmas serem julgadas (Acórdão n.º 346/2012).
Abertura de diversas contas bancárias
A questão da abertura de diversas contas bancárias de campanha foi objeto de pronúncia por parte do Tribunal no Acórdão n.º 617/2011, aí se afirmando que tal abertura configura “uma violação do disposto no artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, já que, de acordo com aquele preceito, a cada conta de campanha corresponde uma conta bancária. Aliás, só assim se pode concretizar o comando do n.º 3 daquele artigo que exige que aí sejam depositadas as receitas e pagas todas as despesas”. Acresce, ainda, que uma pluralidade de contas bancárias traduzir-se-ia num entrave ao controlo e na facilitação de movimentações mais difíceis de detetar (Acórdão n.º 346/2012).
Despesas faturadas após o ato eleitoral
Como o Tribunal recordou no Acórdão n.º 567/2008, “uma coisa é que a despesa tenha sido realizada posteriormente ao ato eleitoral, outra coisa é que tenha sido realizada antes, mas tenha sido faturada apenas depois (seja por causa imputável ao fornecedor, seja por outra causa qualquer)”. Como então também se acrescentou, “só no primeiro caso se verifica verdadeiramente uma irregularidade”. Por sua vez, no que se refere à realização de despesas após o ato eleitoral, escreveu-se nos Acórdãos n.ºs 563/2006 e 19/2008, que “a inclusão nas contas da campanha de despesas realizadas após o ato eleitoral constitui uma prática irregular, quando não seja devidamente justificada.”
Falta de pedido de confirmação de saldos a bancos e fornecedores
Segundo o Tribunal, Acórdão n.º 394/2011, trata-se “de casos em que está em causa o incumprimento de uma obrigação própria dos partidos, a qual poderá indiciar a violação de um dever de colaboração para com a ECFP, imposto pelo artigo 15.º da Lei Orgânica n.º 2/2005 e eventualmente sancionável, pela própria ECFP, nos termos do artigo 47.º, n.º 2, da mesma Lei”, mas sem relevância autónoma no quadro do julgamento das contas da campanha pelo TC.

4. Análise das Contas das Campanhas Eleitorais para a AR

4.1 Metodologia

Neste capítulo são estudadas as contas das campanhas eleitorais para a Assembleia da República, referentes aos anos de 2005, 2009 e 2011. No presente estudo não foram consideradas as contas da campanha de 2015 por ainda não estar concluído o processo de apreciação pelo TC, nem as contas das campanhas de anos anteriores a 2005 por não se regerem pela Lei n.º 19/2003.

Os dados para esta análise foram recolhidos através das prestações de contas das campanhas de cada partido, dos Relatórios da ECFP e dos respetivos acórdãos do TC. Na análise das contas das campanhas será utilizado o conceito de “infrações” como sinónimo de irregularidades ou ilegalidades detetadas pelo TC, em função da aplicação da Lei n.º 19/2003 (recorde-se que o TC não se pronuncia sobre o não cumprimento dos deveres impostos pela Lei Orgânica n.º 2/2005, por ser da competência da ECFP).

A análise às contas das campanhas eleitorais será apresentada por ano (2005, 2009 e 2011), tendo-se optado pela apresentação da informação por partido/coligação. Este estudo limita-se às contas dos cinco partidos que elegeram representantes para a AR. Em todos os anos analisados, os partidos que elegeram representantes foram o CDS-PP, o PS, o PSD, o BE e a coligação CDU.

4.2 Análise às Contas de 2005

No que respeita às contas das campanhas dos partidos políticos com representação na AR em resultado das eleições de 2005, observaram-se diversas situações que suscitaram dúvidas à auditoria. Destas, algumas consubstanciaram infrações que foram objeto de sanção pelo TC. No Quadro 4.1 apresentam-se os montantes das despesas e das receitas realizadas em que se verificaram infrações (e respetivo peso nos valores totais).

Quadro 4.1 Despesas e Receitas com Infrações em 2005

Partidos/ Coligação	Despesas Realizadas	Despesas com infrações		Receitas Realizadas	Receitas com infrações	
CDS-PP	2.243.619,20 €	31.625,00 €	1,4%	2.186.100,59 €	1.594.947,73 €	73%
PSD	4.737.821,53 €	0	0	3.079.709,53 €	169.244,00 €	5,5%
PS	4.700.000,00 €	0	0	4.600.000,00 €	828.169,00 €	18,0%
BE	561.594,00 €	26.126,00 €	4,7%	561.594,00 €	4.160,00 €	0,7%
CDU	843.629,00 €	0	0	939.830,00 €	292.218,00 €	31,1%

É possível constatar que as infrações observadas em 2005 se centram, principalmente, nas receitas, destacando-se o caso do CDS-PP em que se detetaram infrações em 73% das receitas realizadas. Salienta-se o facto da CDU apresentar receitas superiores às despesas, o que será uma situação anómala uma vez que o partido recebeu subvenções estatais.

A Lei n.º 19/2003 não prevê explicitamente as situações em que as receitas e as despesas das campanhas tenham valores diferentes. No entanto, estas situações podem indiciar a subavaliação de receitas. Por exemplo, se o partido tiver efetuado o pagamento de despesas da campanha pela conta do partido, a “Contribuição do Partido” não fica registada na conta da campanha e a receita fica subavaliada.

As infrações descritas no Quadro 4.2 foram as identificadas pela auditoria no primeiro ano de vigência da Lei n.º 19/2003.

Quadro 4.2 Principais infrações em 2005

Partidos/ Coligação	Infrações	Montantes
CDS-PP	Contribuição do partido não contabilizada.	1.594.947,73 €
	Despesa de campanha não contabilizada.	31.625,00 €
PSD	Contribuição do partido não contabilizada.	111.845,00 €
	Donativo em numerário sem identificação do doador ou origem.	57.399,00 €
PS	Pagamento de despesa de campanha através da conta bancária do partido.	251.213,00 €
	Angariação de Fundos depositada após ato eleitoral.	381.000,00 €
	Angariação de Fundos com documento de suporte insuficiente.	195.956,00 €
BE	Angariação de Fundos depositada após ato eleitoral.	4.160,00 €
	Despesa de campanha com documento de suporte insuficiente.	26.126,00 €

Quadro 4.2 Principais infrações em 2005 (cont.)

Partidos/ Coligação	Infrações	Montantes
CDU	Pagamento de despesa de campanha através da conta bancária do partido.	97.920,00 €
	Angariação de Fundo depositada em numerário sem identificação do doador e origem.	8.931,00 €
	Outros depósitos bancários em numerário sem identificação do doador e origem.	6.108,00 €
	Contribuição do partido não contabilizada.	179.259,00 €

Relativamente à campanha de 2005, o TC publicou 5 acórdãos, entre os quais os Acórdãos n.º 417/2007 e n.º 405/2009. No Quadro 4.3 constam todas as infrações cometidas pelos partidos e sancionadas pelo TC, os artigos que o TC julgou violados, bem como o valor das coimas que foram imputadas. Da análise dos dados, constata-se que as infrações identificadas são comuns aos vários partidos, estando relacionadas, principalmente, com o não reconhecimento e/ou não comprovação das receitas e despesas da campanha, o que prejudica a transparência das contas. Salienta-se que, apesar da identificação das infrações, os respetivos valores continuam nas contas das campanhas.

Quadro 4.3 Valores das Infrações e Coimas Aplicadas em 2005

	Limites	CDS-PP	PSD	PS	BE	CDU
Valores das infrações	-	1.626.572,73 €	169.244,00 €	828.169,00 €	30.286,00 €	292.218,00 €
Artigos violados	-	12º e 15º	12º, 15º e 16º	12º e 15º	12º e 15º	12º, 15º e 16º
Coimas p/ Partidos	3.747,00 € a 74.940,00 €	23.231,40 €	25.104,90 €	21.357,90 €	11.241,00 €	15.737,40 €
Coimas p/ Mandatários	374,70 € a 29.976,00 €	1.600,00 €	1.400,00 €	1.100,00 €	900,00 €	*
Infrações	-	7	6	6	5	6

*Processo de contraordenação extinto por falecimento do mandatário financeiro.

Observa-se a falta de proporcionalidade entre o valor das coimas e os montantes das infrações, sendo de salientar que o valor máximo da coima aplicada aos partidos foi bastante inferior ao limite máximo estipulado pela Lei n.º 19/2003.

Salienta-se que nos Quadros anteriores apenas constam as infrações cujos montantes foram divulgados nos acórdãos do TC por terem sido objeto de sanção. No entanto, nos acórdãos do TC referentes a 2005 elencam-se várias situações identificadas pela auditoria, nomeadamente sobre os valores das receitas arrecadadas em campanha, que não foram objeto de sanção. Por exemplo, o CDS-PP recebeu mais de 90% das “Angariações de Fundos” durante a campanha, tendo reconhecido a maioria da receita nas contas do partido (1.265.135€) e não nas da campanha (12.500€). Ou seja, apesar do partido ter cumprido a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, este é um exemplo de hipotética subavaliação das receitas da campanha identificada pela auditoria que não foi condenada pelo TC.

Nos relatórios das auditorias, são identificadas diversas situações em que os auditores se declaram impossibilitados de realizar a sua fiscalização de modo a produzir uma opinião segura sobre as contas. Salienta-se que as próprias lacunas da legislação resultam em limitações à auditoria. Por exemplo, se o partido não confirmar o saldo de transações com fornecedores, a auditoria não tem como impor a sua obrigação uma vez que a mesma não está prevista na Lei n.º 19/2003.

4.3 Análise às Contas de 2009

Na campanha de 2009, foram detetadas pela auditoria do TC situações com infrações, tanto ao nível das despesas como das receitas. Contudo, as receitas continuam a representar o maior valor das incidências. As contas do BE foram as únicas em que não se identificaram infrações, conforme se observa no Quadro 4.4.

Quadro 4.4 Despesas e Receitas com Infrações em 2009

Partidos/ Coligação	Despesas Realizadas	Despesas com infrações		Receitas Realizadas	Receitas com infrações	
CDS-PP	1.020.339,33 €	195.402,04 €	19,2%	915.097,83 €	755.000,00€	82,5%
PSD	2.918.664,92 €	0	0	2.918.664,92 €	2.526.074,91€	86,6%
PS	5.467.056,11 €	5.794,60 €	0,1%	5.530.651,33 €	254.638,60€	4,6%
BE	1.185.640,90 €	0	0	1.640.375,00 €	0	0
CDU	1.225.754,79 €	443.259,77 €	36,2%	1.225.754,79 €	963.441,65€	78,6%

As infrações relacionadas com a rubrica “Contribuição do Partido” é a que possui maior número de incidências, de acordo com as informações dos relatórios da ECFP, e decorre do facto dos partidos efetuarem pagamentos das despesas da campanha através das suas contas bancárias. No Quadro 4.5 constam as infrações divulgadas através dos acórdãos do TC.

Quadro 4.5 Principais infrações em 2009

Partidos/ Coligação	Infrações	Montantes
CDS-PP	Contribuição do Partido não contabilizada.	750.000,00 €
	Subavaliação da receita da subvenção.	5.000,00 €
	Despesa com documento de suporte insuficiente para a razoabilidade.	80.567,20 €
	Sobreavaliação de despesa.	649,00 €
	Não contabilização do IVA.	114.185,84 €
PSD	Contribuição do Partido não contabilizada.	2.343.262,30 €
	Subavaliação da receita da subvenção.	182.812,61 €
PS	Subavaliação da receita da subvenção.	229.638,60 €
	Despesa com documento de suporte insuficiente para a razoabilidade.	5.794,60 €
	Angariação de Fundos após ato eleitoral.	25.000,00 €
BE	-	-
CDU	Contribuição do Partido não contabilizada.	890.820,23 €
	Subavaliação da receita da subvenção.	49.336,13 €
	Despesa com documento de suporte insuficiente.	443.259,77 €
	Angariação de Fundos com documento de suporte insuficiente.	18.285,29 €
	Contribuição de Pessoa Coletiva.	5.000,00 €

No Quadro 4.6 apresentam-se os valores das coimas aplicadas e dos montantes identificados das infrações. Os dados foram recolhidos dos Acórdãos n.º 346/2012 e n.º 177/2014.

É de realçar que o valor da maior coima aplicada aos partidos corresponde a cerca de um décimo do limite máximo estipulado pela Lei n.º 19/2003. Constata-se, ainda, que os montantes das infrações não se traduziram num agravamento das coimas, como se observa no caso do PSD.

Quadro 4.6 Valores das infrações e coimas aplicadas em 2009

	Limites	CDS-PP	PSD	PS	BE	CDU
Valores das infrações	-	950.402,04€	2.526.074,91€	260.433,20€	-	1.406.701,42 €
Artigos violados	-	12º, 15º e 19º	12º e 15º	12º, 15º e 19º	-	8º, 12º, 15º, 16º e 19º
Coimas p/ Partidos	4.260€ a 85.200€	8.000,00€	5.500,00€	6.500,00€	-	8.500,00€
Coimas p/ Mandatários	426€ a 34.080€	900,00€	550,00€	650,00€	-	950,00€
Infrações	-	6	3	4	-	8

4.4 Análise das Contas de 2011

Em 2011, as infrações imputadas aos partidos referem-se, essencialmente, às despesas da campanha, como se pode observar no Quadro 4.7. Salienta-se que o BE continuou a ser o único partido a não apresentar montantes com infrações.

Quadro 4.7 Despesas e Receitas com Infrações em 2011

Partidos/ Coligação	Despesas Realizadas	Despesas com infrações		Receitas Realizadas	Receitas com infrações	
CDS-PP	796.714,75 €	17.343,28 €	2,2%	796.714,75 €	0	0
PSD	3.828.382,29 €	42.957,75 €	1,1%	3.828.382,29 €	160,00€	0,004%
PS	4.132.885,35 €	1.193.366,46 €	28,9%	4.133.205,44 €	0	0
BE	772.558,29 €	0	0	772.558,29 €	0	0
CDU	924.887,16 €	171.150,69 €	18,5%	924.887,16 €	0	0

Importa observar mais detalhadamente alguns dos factos que geraram as infrações identificadas. No Quadro 4.8 constam somente as infrações cujos montantes foram divulgados nos acórdãos e sujeitos a sanção.

Salienta-se que a infração com maior reincidência em 2011, consiste na falta ou insuficiência de documento de suporte, o que resulta no incumprimento do artigo 15.º da Lei n.º 19/2003 e passível de sancionamento com coima nos termos do artigo 31.º.

Quadro 4.8 Principais infrações em 2011

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

No Quadro 4.9 apresentam-se os valores das infrações e coimas aplicadas em 2011. A informação foi obtida dos Acórdãos n.º 175/2014 e n.º 140/2015.

Quadro 4.9 Valores das Infrações e Coimas Aplicadas em 2011

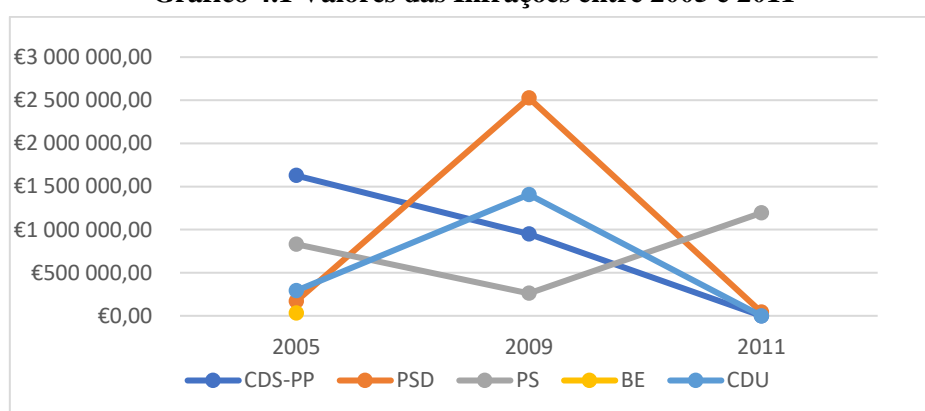
	Limites	CDS-PP	PSD	PS	BE	CDU
Valores das infrações	-	17.343,28 €	43.117,75 €	1.193.366,46 €	-	171.150,69 €
Artigos violados	-	15º e 19º	16º e 19º	12º, 15º e 19º	-	15º e 19º
Coimas p/ Partidos	4.260 € a 85.200 €	5.500,00 €	6.000,00 €	6.500,00 €	-	6.000,00 €
Coimas p/ Mandatários	426 € a 34.080 €	600,00 €	650,00 €	700,00 €	-	650,00 €
Infrações	-	1	2	3	-	3

Em 2011, o maior valor de infrações foi identificado nas contas do PS. No entanto, a coima não foi muito diferente das dos restantes partidos. Apesar do regime jurídico e critérios utilizados nas análises do TC, constata-se que os valores das penalizações são significativamente inferiores aos montantes das infrações e que estes permanecem nas contas das campanhas apesar das situações identificadas (contribuindo, nomeadamente, para o cálculo das subvenções públicas recebidas).

4.5 Evolução no período de 2005 a 2011

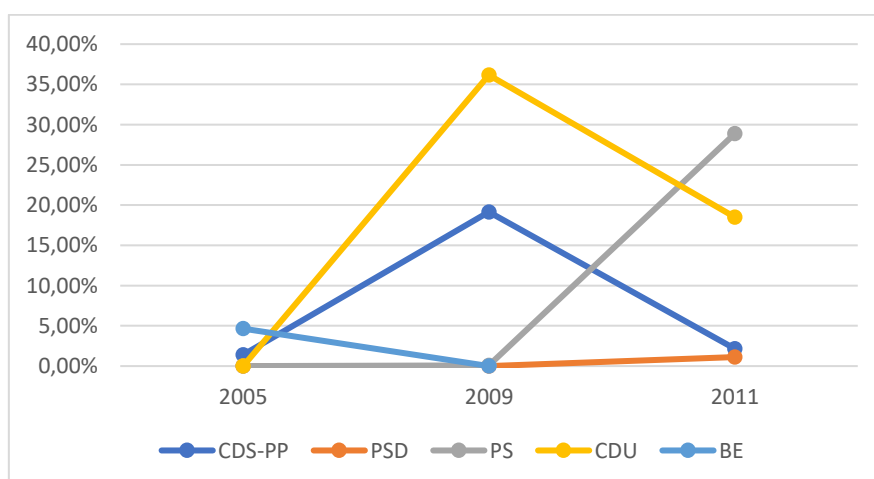
No Gráfico 4.1 apresentam-se os valores das infrações identificadas no período em análise. É observável a evolução favorável na campanha de 2011, onde somente o PS viu aumentar o montante das infrações, apesar deste ser inferior ao de outros partidos em anos anteriores. Os demais partidos reduziram significativamente esses montantes. O BE que, em 2005, tinha tido um valor de 30.286€, foi o único em que não foram identificadas infrações nas contas de 2009 e 2011.

Gráfico 4.1 Valores das Infrações entre 2005 e 2011



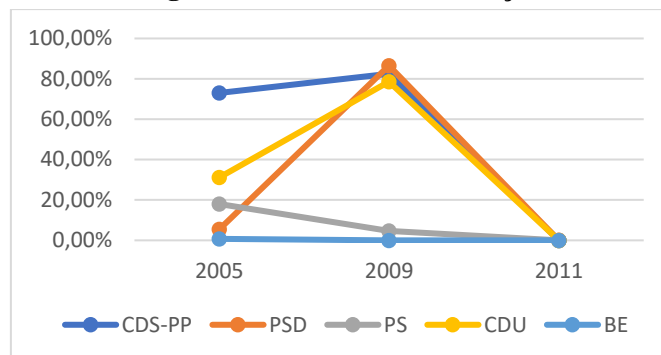
No Gráfico 4.2 são apresentadas as percentagens das despesas em que foram detetadas infrações nas campanhas de 2005 a 2011. A evolução é semelhante à observável no gráfico anterior, sendo de realçar a significativa redução daquela percentagem em 2011.

Gráfico 4.2 Percentagem das despesas com infrações entre 2005 e 2011



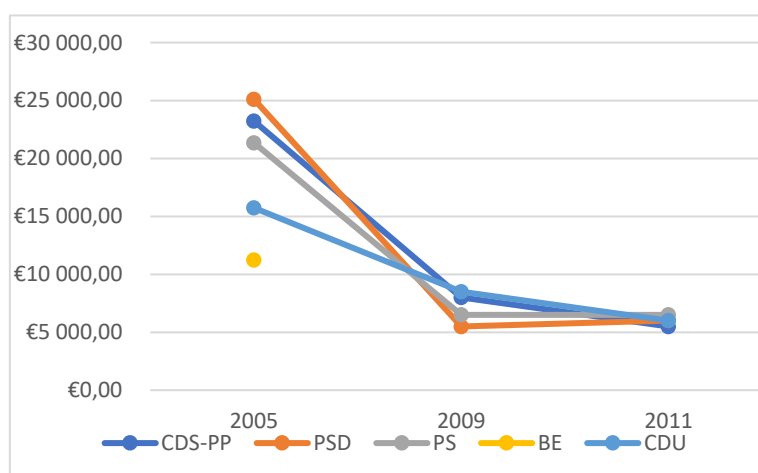
No que respeita às infrações nas receitas, pode observar-se no Gráfico 4.3 que, após o aumento significativo verificado em 2009, em 2011 não foram identificadas infrações relevantes.

Gráfico 4.3 Percentagem das receitas com infrações entre 2005 e 2011



Apesar de 2009 ter sido o ano com o maior valor de infrações, os valores das coimas aplicadas tiveram o seu pico em 2005, como se pode observar no Gráfico 4.4.

Gráfico 4.4 Coimas entre 2005 e 2011



5. Conclusões

5.1 Conclusões

As contas das campanhas eleitorais para a AR estão sujeitas ao regime imposto pela Lei n.º 19/2003. Este diploma reviu as regras para o financiamento das campanhas eleitorais e introduziu diversas alterações visando uma maior transparência nas contas.

Com o estudo efetuado pretendeu-se responder à seguinte questão de investigação:

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

As conclusões dos relatórios das auditorias da ECFP relatam um ponto em comum, “a falta de fiabilidade” das contas. De facto, da análise das contas das campanhas eleitorais para a Assembleia da República de 2005, 2009 e 2011, resulta a existência de infrações recorrentes e comuns aos vários partidos, como o incumprimento do dever de discriminação da totalidade das receitas e despesas da campanha, a violação do dever genérico de organização contabilística imposta pelo artigo 12.º e aplicável por força do artigo 15.º, a ausência ou insuficiência de suporte documental, o incumprimento do dever de pagamento de despesas e cobrança de receitas pela conta da campanha ou o depósito de receitas após o ato eleitoral.

Salienta-se que a análise teve por base os dados divulgados nos Acórdãos do TC, o que poderá não corresponder à totalidade dos montantes das infrações identificadas pelo Tribunal. Em todos os anos analisados, os valores das coimas aplicadas foram sempre inferiores aos montantes das irregularidades/ilegalidades e foram sempre bastante inferiores aos máximos previstos.

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

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

A imputação da coima não anula, nem esclarece, os factos que comprometem a transparência das contas. Estas são consideradas prestadas sem que as irregularidades/ilegalidades sejam regularizadas. Além disso, as infrações não impedem o recebimento das subvenções e nem retiram das contas as receitas e/ou despesas que violam o regime jurídico. Recorda-se que as despesas em que se identificam infrações são consideradas no total que justifica a subvenção a ser recebida. Pode, assim, concluir-se que o benefício retirado das irregularidades/ilegalidades poderá ser maior que o custo suportado com as coimas, o que poderá limitar o alcance da Lei n.º 19/2003. Neste contexto, e tendo presentes as situações assinaladas anteriormente, considera-se ser necessário aperfeiçoar a Lei no sentido de procurar garantir uma maior fiabilidade das contas das campanhas eleitorais.

5.2 Limitações do estudo

As contas completas das campanhas dos partidos só podem ser consultadas presencialmente no TC, após autorização e agendamento. Além disso, não podem ser divulgados dados sem autorização, para além dos que já constam dos Acórdãos do TC.

A falta de respostas dos partidos à solicitação de informações sobre as contas das campanhas impossibilitou a obtenção de mais fontes. Todas as entidades contactadas, como os partidos e a Assembleia da República, indicaram apenas o TC para obtenção de informações sobre o objeto deste estudo.

5.3 Proposta de investigação futura

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

campanhas eleitorais, será interessante estudar se existirá alguma relação entre o normativo aplicável e a transparência das contas.

6. Referências Bibliográficas

Acórdão n° 563/2006. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060563.html>. [Consult. 01 out. 2016].

Acórdão n° 417/2007. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070417.html>. [Consult. 01 out. 2016].

Acórdão n° 19/2008. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080019.html>. [Consult. 04 out. 2016].

Acórdão n° 567/2008. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080567.html>. [Consult. 04 out. 2016].

Acórdão n° 405/2009. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090405.html>. [Consult. 03 set. 2016].

Acórdão n° 316/2010. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100316.html>. [Consult. 03 set. 2016].

Acórdão n° 77/2011. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110077.html>. [Consult. 10 out. 2016].

Acórdão n° 135/2011. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110135.html>. [Consult. 10 out. 2016].

Acórdão n° 394/2011. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110394.html>. [Consult. 08 out. 2016].

Acórdão n° 617/2011. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110617.html>. [Consult. 08 out. 2016].

Acórdão n° 139/2012. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120139.html>. [Consult. 08 out. 2016].

Acórdão n.º 346/2012. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120346.html>. [Consult. 08 out. 2016].

Acórdão n.º 175/2014. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140175.html>. [Consult. 08 out. 2016].

Acórdão n.º 177/2014. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140177.html>. [Consult. 08 out. 2016].

Acórdão n.º 140/2015. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150140.html>. [Consult. 08 out. 2016].

EFCF. Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. (2011). Recomendações a Partidos Políticos e Coligações. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Recomendacoes-AR-2011.pdf?src=1&mid=1493&bid=1026>. [Consult. 20 fev. 2016].

Lei n.º 19/2003, de 20 de junho. Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das campanhas eleitorais. [Em linha]. Disponível em
http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1037&tabela=leis. [Consult. 12 ago. 2016].

Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. Orçamento do Estado para 2009. [Em linha]. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas-legislacao030402.html>. [Consult. 14 ago. 2016].

Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro. Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. [Em linha]. Disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas-legislacao030403.html>. [Consult. 12 ago. 2016].

Miguéis, J., Luís, C., Almeida, J., Lucas, A., Rodrigues, I. & Almeida, M. (2015). Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e comentada. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda e Comissão Nacional das Eleições. ISBN: 978-972-27-2393-0.

Soares, F. (2012). O Modelo de Supervisão do Financiamento Político em Portugal. [Em linha].

Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5881/1/Versão Final
Dissertação.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5881/1/Versão_Final_Dissertação.pdf). [Consult. 08 out. 2016].