

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## O Modelo de Supervisão do Financiamento Político em Portugal

Fábio Luís Teles Soares

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Ciência Política

Orientador:  
Doutor Luís de Sousa, Investigador  
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Co-orientadora:  
Doutora Ana Maria Belchior, Professora Auxiliar e Investigadora Séniior  
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2012



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## O Modelo de Supervisão do Financiamento Político em Portugal

Fábio Luís Teles Soares

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Ciência Política

Orientador:  
Doutor Luís de Sousa, Investigador  
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Co-orientadora:  
Doutora Ana Maria Belchior, Professora Auxiliar e Investigadora Séniior  
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2012

## **Agradecimentos**

A realização desta dissertação não teria sido possível sem o contributo inestimável dos seus orientadores, Senhores Professor Doutor Luís de Sousa e Professora Doutora Ana Maria Belchior. A estes, agradeço a disponibilidade constante, os incentivos à melhoria e o apoio manifestado em todas as fases da elaboração da presente tese.

Do mesmo modo, não me teria sido possível abordar o tema da supervisão do financiamento político sem os conhecimentos que me advieram do estágio que realizei na Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. Esta oportunidade inestimável, que tanto contribuiu para o meu interesse neste tema, devo agradecê-la reconhecidamente à Senhora Professora Doutora Margarida Salema d'Oliveira Martins. Não obstante os seus diversos compromissos profissionais, a Senhora Professora Doutora Margarida Salema d'Oliveira Martins sempre esteve disponível para esclarecer as minhas dúvidas e para me explicar os meandros da supervisão em Portugal, pelo que não podia deixar de prestar, aqui, o reconhecimento devido. Agradeço ainda aos demais membros da equipa da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos que tão bem me receberam e contribuíram para que a minha experiência na referida Entidade fosse positiva a todos os níveis.

*Last, but not least*, agradeço a todos os entrevistados, pelo tempo, disponibilidade e amabilidade que me dispensaram. O interesse prático desta dissertação seria muitíssimo inferior sem os seus comentários, que revelaram a realidade prática da supervisão do financiamento político em Portugal e apontaram o caminho que, na opinião de cada um, esta ainda tem que percorrer.

A todos, o meu muito obrigado.

## **Resumo**

A problemática do financiamento dos partidos políticos assume um lugar de destaque no sistema de partidos e, em última análise, no próprio sistema democrático, quer em Portugal (onde esse destaque surge essencialmente depois de 1974), quer no contexto internacional. Para que o sistema de financiamento político funcione de acordo com a legalidade e transparência que o próprio exige, é necessário que seja fortemente regulamentado e fiscalizado de forma independente. Nesta dissertação, abordar-se-á o sistema de financiamento político tendo como enfoque a sua supervisão, sobretudo no que se refere ao caso português, ainda que não se deixem de referir as tendências internacionais desta temática. Será avaliado o modo como tem vindo a evoluir a aplicação da legislação por parte dos corpos de supervisão nacionais, a partir da apreciação das irregularidades detectadas pelo Tribunal Constitucional e das coimas consequentemente aplicadas aos partidos políticos portugueses entre 1994 e 2007.

**Palavras-Chave – financiamento político, supervisão, partidos políticos, coimas**

## **Abstract**

The issue of the funding of political parties occupies a prominent place in the party system and, ultimately, in the democratic system itself, both in Portugal (where it became increasingly important mainly after 1974) and in the international context. In order to function accordingly with the legality and transparency principles that it self-imposes, the system of political financing must be strongly regulated and independently supervised. This dissertation will address the political financing system, focusing on its supervision, particularly with respect to the Portuguese case, even though it will also mention the international trends of this issue. The evolution pattern of the enforcement of legislation by national supervisory bodies will be evaluated, from the analysis of the irregularities detected by the Constitutional Court and of the fines consequently imposed on Portuguese political parties between 1994 and 2007.

**Keywords – political finance, supervision, political parties, fines**

«As finanças dos partidos constituem, porém, por razões compreensíveis, o capítulo da história dos partidos menos transparente para a investigação, e todavia um dos seus mais importantes capítulos»

Max Webber

## Índice

<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>V</b>
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....</b>	<b>VI</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. METODOLOGIA .....</b>	<b>3</b>
<b>II. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.....</b>	<b>7</b>
i. DINHEIRO NA VIDA POLÍTICA.....	7
ii. A IMPORTÂNCIA DE REGULAR O FINANCIAMENTO POLÍTICO .....	10
iii. PERSPECTIVA E TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	11
<b>III. O MODELO DE SUPERVISÃO PORTUGUÊS.....</b>	<b>21</b>
i. A ENTIDADE DAS CONTAS E FINANCIAMENTOS POLÍTICOS.....	22
ii. O PAPEL DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	23
iii. A DINÂMICA DO SISTEMA DE SUPERVISÃO .....	24
iv. O PAPEL DAS AUDITORIAS.....	26
v. AS MONITORIZAÇÕES DE GASTOS DE CAMPANHA .....	27
vi. A COOPERAÇÃO DA ECFP COM OS PARTIDOS POLÍTICOS .....	28
vii. A COOPERAÇÃO DA ECFP COM OUTRAS INSTITUIÇÕES .....	30
<b>IV. A DIMENSÃO PUNITIVA DO MODELO DE SUPERVISÃO .....</b>	<b>33</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>43</b>
<b>FONTES.....</b>	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>I</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>II</b>
<b>ANEXO C.....</b>	<b>III</b>
<b>ANEXO D.....</b>	<b>IV</b>
<b>ANEXO E.....</b>	<b>XII</b>
<b>CV .....</b>	<b>XIV</b>

## Índice de Figuras

<b>FIGURA 4.1 – Categoria de irregularidades por ano (todos os partidos) .....</b>	<b>34</b>
<b>FIGURA 4.2 – Total de irregularidades, por categoria e por partido (14 anos) .....</b>	<b>35</b>
<b>FIGURA 4.3 – Total de subcategorias de irregularidades por ano (todos os partidos).....</b>	<b>36</b>
<b>FIGURA 4.4 – Total de subcategorias de irregularidades por partido (14 anos).....</b>	<b>38</b>
<b>FIGURA 4.5 – Valor das coimas aplicadas aos partidos políticos por ano.....</b>	<b>40</b>
<b>FIGURA 4.6 – Total de coimas aplicadas aos partidos por ano (todos os partidos) .....</b>	<b>41</b>
<b>FIGURA 4.7 – Total de coimas aplicadas aos partidos políticos com representação parlamentar .....</b>	<b>42</b>

## Glossário de Siglas

AR – Assembleia da República

Art(s). – Artigo(s)

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular

CE – Conselho Europeu

CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

CNCCFP – *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CRP – Constituição da República Portuguesa

DCIAP - Departamento Central de Investigação e Acção Penal

DGCI – Direcção Geral das Contribuições e Impostos

DL – Decreto-Lei

ECFP – Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

EUA – Estados Unidos da América

FEC – *Federal Electoral Commission*

GRECO – *Group of States Against Corruption*

IDEA – *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*

LO – Lei Orgânica

MP – Ministério Público

Nº – Número

PCP – Partido Comunista Português

PEV – Partido Ecologista Os Verdes

PJ – Polícia Judiciária

PPD/PSD – Partido Popular Democrático / Partido Social Democrata

PS – Partido Socialista

SIMOCAP – Sistema de Monitorização de Campanhas Eleitorais

TC – Tribunal Constitucional

TI – *Transparency International*

TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica

UNCAC - *United Nations Convention against Corruption*

USAID - *United States Agency for International Development*

## INTRODUÇÃO

Nesta dissertação, propomo-nos abordar o tema do financiamento político<sup>1</sup>; em particular, no que se refere ao respectivo modelo de supervisão. Partindo de uma ideia central – a de que a política *precisa* do dinheiro; Mény defendia mesmo que “L’argent est au coeur du système” (Mény, 1993: 72-73) –, e da verificação da necessidade de regular a relação, muitas vezes problemática, que se estabelece frequentemente entre estes dois factores, demos especial enfoque ao sistema de supervisão do financiamento político português, procurando responder à seguinte pergunta de partida: «Como se caracteriza o modelo de supervisão do financiamento político em Portugal, e qual a evolução prática da sua dimensão punitiva entre 1994 e 2007?».

O tema torna-se especialmente relevante pelo facto de atrair actualmente a atenção de diversos organismos nacionais e internacionais e de entidades de supervisão (ECFP, GRECO, Conselho da Europa, FEC, IDEA, TI, entre outros), que procuram aumentar a eficácia da missão que levam a cabo. Por outro lado, tem merecido também progressiva atenção por parte da sociedade civil, que tem aumentado a intensidade do debate sobre os riscos de corrupção ou influência indevida associados ao financiamento da vida partidária. Neste contexto, a supervisão do financiamento político torna-se um elemento essencial: é que, ainda que o surgimento de um quadro legal próprio – objecto de sucessivas reformas desde então – tenha representado um passo importante para o financiamento político e, em particular, para a supervisão realizada em Portugal, a mera existência de legislação sobre esta temática não é condição bastante para assegurar o seu respeito (De Sousa, 2005: 5). Para que princípios como a transparência, igualdade e justiça – cruciais em qualquer sistema democrático<sup>2</sup> – sejam respeitados na prática, impõe-se a existência de um organismo que tenha por missão acautelá-los, através da legitimidade para examinar as condutas dos partidos políticos e do poder para punir as irregularidades que estes cometam (USAID, 2003: 19).

Apesar de já ser relativamente discutido, sobretudo no contexto internacional (Pinto-Duschinsky, 2001 e 2002); (Gagatек, 2011), o tema do financiamento político – que durante muito tempo permaneceu apartado da ciência política, do mundo jurídico e da sociedade civil – mantém-se ainda pouco explorado em comparação com outras problemáticas do mundo político, que foram objecto de um extenso escrutínio (eleições, partidos, regimes democráticos, etc.). Kevin Casas-Zamora (Casas-Zamora, 2005: 2) refere mesmo que o financiamento político permanece “*sub-investigado e sub-*

---

<sup>1</sup> Sobre as três fases do desenvolvimento do financiamento político, ver González-Varas, 1995: 197-198. Ver também, para uma análise de Ciência Política sobre o financiamento, com enfoque jurídico-institucional, Laguardia, 2000: 1060.

<sup>2</sup> Para o caso português, ver arts. 51º e 113º da CRP, referentes à transparência nos partidos políticos e nas campanhas eleitorais. Ortiz, 2004: 54. Ainda quanto à transparência, mas em sentido lato, ver as ideias de Max Webber em Fernandes, 2008: 105.

*teorizado*” (vd. também, Maíllo, 2003: 461; Fisher e Eisenstadt, 2004: 1; Ribeiro, 2008: 556); algo que é particularmente evidente no panorama português. Por sua vez, a questão da supervisão do financiamento dos partidos políticos mantém-se especialmente pouco analisada, algo que nos parece até paradoxal, atenta a importância que detém para o bom funcionamento dos modelos de financiamento político e, por essa via, do sistema político e democrático como um todo.

Nesta dissertação, procuraremos dar um contributo para colmatar esta lacuna. Para o efeito, optou-se por abordar o tema de acordo com a seguinte estrutura: depois de devidamente exposta a metodologia utilizada no primeiro capítulo, realiza-se no segundo um enquadramento teórico sobre o tema do financiamento político em geral, onde se trata da importância do dinheiro para a política e da necessidade de regular esta relação. Ainda no mesmo capítulo, e para melhor contextualizar o problema, apresenta-se um breve enquadramento internacional no que refere aos sistemas de financiamento político e aos respectivos modelos de fiscalização. No capítulo seguinte, trata-se em particular do modelo de supervisão português, abordando os seus protagonistas (Entidade das Contas e Financiamentos Políticos e Tribunal Constitucional), a sua relação com demais actores (partidos políticos, sociedade civil, etc.), e a dinâmica de supervisão utilizada (em especial, quanto às auditorias e monitorizações). No quarto e último capítulo, e partindo do enquadramento teórico até então exposto e discutido, avança-se para a análise empírica do modelo de supervisão procedendo à aferição da respectiva dimensão punitiva.

Com este trabalho, esperamos contribuir para um entendimento mais completo do modelo de supervisão do financiamento político utilizado em Portugal, e, bem assim, para o incremento da discussão sobre esta matéria. A sua enorme relevância para o bom funcionamento de qualquer sistema democrático tem-se tornado cada vez mais evidente. Com efeito, o contributo de uma boa supervisão do financiamento dos partidos supera a necessidade de assegurar o respeito pelas normas que regem a utilização do dinheiro na política; o seu papel vai mais longe, sendo relevante até para evitar algumas problemáticas incompatíveis com sistemas democráticos: desde logo, a corrupção entre os partidos (Ewing, 2001:186), que tantas vezes tem na sua base, justamente, o dinheiro. Apesar de se reconhecer a evolução (teórica e prática) que o modelo de supervisão tem tido em Portugal, reconhece-se também – partilhando a opinião dos actores políticos entrevistados para a realização da presente dissertação, que mais à frente se exporá – que existe ainda um longo caminho a percorrer.

## I. METODOLOGIA

Na presente dissertação iremos proceder a uma análise da problemática do financiamento político em Portugal, tendo como foco principal a questão da respectiva supervisão e fiscalização. Procurar-se-á, designadamente, concorrer para um entendimento acerca dos principais traços do financiamento político, em geral, detendo-nos, de seguida, no modelo de supervisão utilizado em Portugal.

Em concreto, procuraremos atingir dois objectivos principais: primeiro, realizar uma análise detalhada da teoria existente sobre o modelo de supervisão do financiamento político em Portugal – algo fundamental para uma discussão informada do tema geral do financiamento político –; segundo, apreciar a aplicação prática do referido modelo de supervisão, observada do ponto de vista das irregularidades cometidas pelos partidos políticos nacionais nas respectivas contas anuais<sup>3</sup>, e das sanções correspondentes, impostas pelo TC. Em nosso entender, estas últimas traduzem o resultado da aplicação da legislação existente, funcionando como um reflexo da dimensão punitiva do modelo de supervisão em Portugal, pelo que é nestas sanções que se detém a apreciação empírica do tópico.

Para atingir o primeiro objectivo, recorreremos em primeiro lugar à análise documental, para realizar um enquadramento geral acerca do tema do financiamento político, nomeadamente através do estudo da principal bibliografia existente: monografias, artigos e outros documentos de referência. Ainda no âmbito desta revisão de literatura, analisaremos a legislação nacional existente (em vigor e já revogada) relativa ao financiamento político<sup>4</sup>, assim como a legislação estrangeira relevante e relatórios de instituições nacionais e internacionais existentes sobre o tema em apreço. Este procedimento preliminar de análise documental teve como propósito a fundamentação teórica e conceptual do estudo do modelo de supervisão do financiamento político português.

A pesquisa realizada centra-se no caso português, ainda que se abordem sumariamente alguns sistemas de financiamento e supervisão internacionais: o modelo espanhol (que merece destaque por se tratar de um sistema com um desenvolvimento semelhante ao português, e, também, em virtude da sua proximidade geográfica e cultural), alemão e francês (considerados frequentemente como modelos que orientam os restantes sistemas de financiamento político – a nível europeu e até mundial –, sendo vistos como países-exemplo nesta matéria), inglês, italiano e, por fim, norte-americano (sistemas que merecem também uma referência, graças à relevância das suas peculiaridades).

No que respeita ao segundo objectivo, recorreremos à análise empírica descritiva para apreciar a dimensão punitiva do modelo de supervisão, essencialmente através da análise de distribuições. Para

---

<sup>3</sup> Ficaram por analisar, pois, as irregularidades praticadas pelos partidos nas contas referentes às respectivas contas anuais: não apenas em virtude de constrangimentos de espaço, mas também porque ainda não existem Acórdãos do TC, quanto a contas de campanha, em número suficiente para justificar a sua análise.

<sup>4</sup> Sobre o financiamento político, destacam-se as Leis n.º 72/93, 56/98 (alterada pela Lei n.º 23/2000 e pela LO 1/2001) e 19/2003. Foram também analisadas a LO 2/2005 e a Lei 28/82, a CRP e o Tratado sobre o funcionamento da UE.

tanto, analisámos todos os Acórdãos proferidos pelo TC quanto a esta matéria e compilámos a informação relevante, representando-a graficamente (*vide* Capítulo IV). A análise desta fonte de informação, que entendemos ser verdadeiramente inovadora, permitiu-nos atingir o segundo objectivo deste trabalho.

Por forma a sistematizar a informação relevante que resultou da análise dos Acórdãos do referido Tribunal, e assim permitir a sua representação em gráficos, agrupamo-la, numa primeira fase, em duas categorias amplas (falta de apresentação de contas e infracções na organização e apresentação de contas), obedecendo ao esquema de análise utilizado pelo TC. Este começa por considerar as contas que aprecia (*i*) não prestadas ou (*ii*) prestadas, com ou sem irregularidades (sendo certo que este último caso – prestadas sem irregularidades – cai naturalmente fora do âmbito deste trabalho). Numa segunda fase da análise, mais profunda, agrupámos as irregularidades detectadas nas contas consideradas prestadas pelo TC em seis subcategorias específicas: irregularidades referentes a donativos, ausência / insuficiência de suporte documental, deficientes procedimentos contabilísticos, irregularidades no inventário do património do partido, irregularidades no tratamento de receitas e despesas, apresentação de contas fora do prazo. Estas subcategorias englobam todas as irregularidades cometidas pelos partidos que hajam sido detectadas pelo TC nos seus Acórdãos, agrupando-as em função da sua tipologia, uma vez que, atento o número elevado de variáveis em causa, não seria possível representá-las graficamente sem este esforço prévio de sistematização. Por fim, numa terceira fase de análise, examinaram-se as coimas aplicadas pelo TC a partir de três perspectivas distintas: por partido<sup>5</sup>, por ano, e no total.

A análise da dimensão punitiva do modelo de supervisão restringiu-se aos anos de 1994 a 2007. Este limite temporal não resultou de uma escolha própria, mas sim do facto de apenas existirem Acórdãos do TC relativamente a estes anos.

Para completar a análise empírica subjacente a este trabalho, para além das fontes de informação já referidas, recorreremos à utilização de entrevistas semiestruturadas realizadas a actores privilegiados (ver Anexo E). Os critérios de selecção dos entrevistados foram os seguintes: por um lado, optámos por entrevistar indivíduos que, pelas funções que desempenham ou já desempenharam, alcançaram uma grande experiência sobre o financiamento político, estando, portanto, numa posição privilegiada para comentar a sua evolução em Portugal. É o caso do anterior Presidente do TC (ainda Presidente, aquando da realização da entrevista: Rui Moura Ramos) e do anterior Presidente da ECFP (Miguel Fernandes). Por outro lado, procurámos entrevistar um representante de cada um dos cinco partidos políticos com representação parlamentar (CDS-PP, PSD, PS, BE e PCP) – embora o nosso objectivo fosse entrevistar o membro responsável pelo financiamento político, dentro da estrutura interna de cada partido, a escolha

---

<sup>5</sup> Distinguindo-se entre partidos com representação parlamentar (que são, algumas figuras, individualizados) e partidos sem representação parlamentar (“Outros”). Pese embora a sua representação parlamentar, o PEV está integrado neste último grupo, em virtude do facto de apenas possuir 2 deputados na Assembleia da República, ter pouca expressão nacional e movimentar quantias monetárias reduzidas.

da pessoa concreta a entrevistar coube essencialmente aos partidos. De referir apenas que, dos partidos acima mencionados, o PCP foi o único que não se mostrou disponível para uma entrevista, não tendo respondido às nossas solicitações. Assim, foram entrevistados: João Almeida (CDS-PP), José Matos Rosa e Pedro Xavier (PSD), Jaime Freitas (PS) e Luís Fazenda (BE).

Estas entrevistas seguem um triplo propósito. O primeiro é o de apurar a opinião destas figuras-chave no panorama nacional sobre um conjunto de questões do financiamento político abordadas na presente dissertação, obtendo informação original a partir da sua análise. O segundo é o de concretizar algumas das referidas temáticas, numa perspectiva empírica (procurando determinar, assim, se a *teoria* corresponde à *prática* nesta matéria). O terceiro é o de legitimar, por esta via, algumas das ideias que constam desta dissertação.

Para finalizar o capítulo da metodologia, torna-se relevante ter ainda em conta que, na análise das diversas fontes de informação utilizadas, tivemos em consideração um conjunto de factores explicativos pré-identificados, ou seja, circunstâncias que, a nosso ver, podem influenciar directamente os resultados obtidos e explicar a sua variação. São eles: o tipo de organização interna dos partidos; as práticas de gestão financeira dos partidos; a cooperação dos partidos com a entidade que os supervisiona (isto é, a relação entre fiscalizador e fiscalizado); a cooperação interinstitucional (com instituições governamentais ou não) e o tipo de presidência do organismo de supervisão.



## II. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Este capítulo serve para uma abordagem inicial do tema em análise. Além de se referir a problemática do dinheiro, envolvido nos corredores da política, procuraremos demonstrar a razão que leva a que esta relação deva ser regulamentada. Para melhor contextualizar o caso português, que será abordado no capítulo seguinte, nesta fase da dissertação serão também estudados os traços gerais de alguns sistemas de financiamento político (incluindo a respectiva supervisão) internacionais.

### i. DINHEIRO NA VIDA POLÍTICA

No mundo político, o uso do dinheiro facilmente evolui para o poder do dinheiro<sup>6</sup>. O financiamento da vida partidária e das eleições conduz frequentemente a ligações, por vezes problemáticas<sup>7</sup>, entre o poder económico e o poder político, dois vectores de qualquer sociedade que estão em permanente contacto (Lima, 2008: 37-44) e cuja proximidade pode levar a violações dos princípios democrático, da legalidade e da igualdade<sup>8</sup>; indispensáveis a qualquer sistema de partidos e, em última instância, a qualquer sistema democrático (Laguardia, 2000: 1067).

O dinheiro desempenha um papel fundamental no mundo político. Isso mesmo reitera Ingrid van Biezen, quando realça que “because money is one of the most essential resources for political parties, which are the principal protagonists of modern democracy, it plays a critical role in the democratic process” (Biezen, 2003: 12).

Com efeito, em democracia, o pluralismo manifesta-se na participação de todos os partidos no processo de formação e na manifestação da vontade popular, e o financiamento é primordial à existência desse pluralismo (Gonzales-Varas, 1995: 13). Os partidos desenvolvem uma acção contínua, não funcionando apenas como máquinas eleitorais; eles vão além dessa qualificação e desempenham funções sociais cruciais para qualquer sociedade, mormente através do seu contributo para a informação e a educação da população. Nesse sentido, os partidos políticos funcionam essencialmente como “plataformas de acção política e ideológica” (González, 2002a: 338 e 2002b: 135), servindo amiúde como intermediários entre a sociedade e o Estado ao assumirem o papel canalizador de representação popular (Ortiz, 2004: 45; González, 2002b: 133). Ora, é justamente o papel crucial desempenhado pelos partidos políticos no sistema democrático – e que, entre nós, merece consagração constitucional (*vide* n.º

---

<sup>6</sup> Ver, a este respeito, a definição de “high powered money” feita por Bretton (Bretton, 1980: 22-23).

<sup>7</sup> Casas-Zamora defende que “the relation between money and politics has come to be one of the great problems of democratic government” (Casas-Zamora, 2005: 1). Sobre a relação dinheiro/política ver ainda Scarrow, 2006.

<sup>8</sup> Para mais sobre os princípios constitucionais que dão forma ao financiamento político ver Cortês e Almeida, 1996: 433-450.

2 do art. 10.º da CRP) – que justifica que o Estado tenha a “obrigação” de contribuir para a sua subsistência através do financiamento partidário.

Sem financiamento, a actividade partidária não funciona, uma vez que toda a organização administrativa dos partidos (assim como os especialistas, economistas, juristas, sociólogos, etc. de que estes se socorrem) e a propaganda eleitoral<sup>9</sup> que realizam em larga escala acarretam encargos financeiros elevados (Serra, 2004: 94; Biezen, 2003: 12). Daí resulta, pois, a necessidade que, numa sociedade democrática, exista um sistema de financiamento eficaz e transparente.

De acordo com Walter Schwimmer, “money matters in politics because parties need ever-increasing resources for administration and election campaigns”. Contudo, continua o referido autor, “money should not be allowed to buy access to decision-making power” (Biezen, 2003: 5), o que nem sempre acontece.

Esta problemática tem merecido crescente atenção por parte de legisladores e dos cidadãos, preocupados com a influência indevida dos recursos financeiros nas decisões políticas<sup>10</sup>. Esta preocupação respeita, sobretudo, às fontes do financiamento e aos efeitos que a exposição dos partidos à influência destas pode acarretar: sabendo-se que o dinheiro influencia em grande escala os aspectos organizacionais e eleitorais da política, pode concluir-se que alguns partidos (e, por isso, alguns países) possam ser largamente influenciados por grupos de pressão<sup>11</sup> com volumosos recursos financeiros. Visto de perto, um simples financiamento privado poderá sempre ser interpretado de forma suspeita, ou seja, como se visasse gerar alguma vantagem ilícita aquando da chegada ao poder do partido que dele é beneficiário<sup>12</sup>.

Por outro lado, dotados de uma estrutura e de uma cultura tradicionalmente gastadora e pouco responsável<sup>13</sup>, os partidos políticos têm vindo a defrontar-se com a sua balança de despesas e receitas a tender, cada vez mais e por diversas razões<sup>14</sup>, para uma situação deficitária. E se os seus custos aumentam constantemente, os custos morais do gasto desmesurado que levam a cabo revelam-se quase insignificantes (De Sousa, 2005: 14-16). Nessa medida, e de acordo com Luís de Sousa, os próprios partidos não facilitam o processo de implantação eficaz da regulação do financiamento político, não apenas porque o esforço necessário para o efeito não lhes é recompensado, como também porque,

<sup>9</sup> Karl Loewenstein recordando a frase de Montecuccoli refere que um pilar da campanha eleitoral é “Dinheiro, dinheiro e outra vez dinheiro” (Cortês e Almeida, 1996: 442).

<sup>10</sup> “Também sabia que no PS não existia “um centavo” e que o controlo dos financiamentos representaria igualmente o controlo do partido” (Mateus, 1996: 55).

<sup>11</sup> Como por exemplo fundações ou empresas; ver a este respeito: Mateus, 1996: 149-150 e 221; Laguardia, 2000: 1069-1070; Casas-Zamora, 2005: 4.

<sup>12</sup> É comum na opinião pública a ideia de que existem vantagens e desvios de dinheiro na política (Silva, 2005: 1160).

<sup>13</sup> Sobre os motivos que explicam a legitimação da cultura gastadora dos partidos ver: De Sousa, 2005: 15-16.

<sup>14</sup> Mais tipos de eleições, menos contribuições de militantes, períodos de campanha eleitoral e pré campanha bastante longos, entre outros.

muitas vezes, o resultado dos actos ilícitos que praticam supera o custo moral, ético e punitivo que deles resulta (De Sousa, 2004: 137).

A regulamentação do financiamento político debate-se ainda com outro problema: a auto-regulação. 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 sistema de regulação e supervisão do financiamento político em Portugal poderia ainda beneficiar de um papel mais intervintivo dos *media* (Guedes, 2006: 12; De Sousa, 2004: 125) no que respeita à investigação de casos de financiamento com suspeitas de ilegalidade. Em regra, os meios de comunicação social têm-se limitado a expor, numa perspectiva mediática, os casos alegadamente ilícitos que têm ocorrido em Portugal<sup>15</sup> nas diferentes fases de consolidação do nosso sistema de partidos (Jalali, 2007: 60-61), tais como os casos do *fax* de Macau<sup>16</sup>, da *Ferrostaaall*<sup>17</sup> e da *Somague*<sup>18</sup>.

Em suma, nesta abordagem, ficou claro o papel nuclear do dinheiro na actividade política e na própria democracia. Nas palavras do ex-deputado do PCP, Octávio Teixeira, “o financiamento dos partidos políticos é uma condição necessária do sistema democrático” (Meirim, 1994: 70). Na medida em que os partidos políticos são um elemento essencial das democracias pluralistas, o seu financiamento é, também, uma componente fundamental do estudo da democracia (Biezen, 2003: 11; Fisher e

---

<sup>15</sup> Recentemente, foram também notícia os casos *Portucale* e *Freeport*, embora não tenham conduzido a condenações relacionadas com financiamento ilícito. Além destes casos, os meios de comunicação social têm destacado, entre outros, as festas de índole partidária (Festa do Avante ou a Festa do Chão da Lagoa, por exemplo), cuja (des)organização contabilística pode ser difícil de “coadunar” com a legislação aplicável, como confirmaram Pedro Xavier e Jaime Freitas em entrevista. Para exemplos de casos de alegado financiamento político ilegal no contexto internacional, ver Laguardia, 2000: 1056-1059; Pinto-Duschinsky, 2002: 73 e Casas-Zamora, 2005:18-20.

<sup>16</sup> Em 1989, a empresa alemã Weidleplan alegadamente exigiu a Carlos Melancia (então Governador de Macau), através de um famoso *fax*, a devolução de 250 mil euros na sequência de um “arranjo” que não correu como desejado por ambas as partes. Este caso, que envolveu personalidades de topo do PS de então, a empresa *Emaudio*, e a referida entidade alemã, foi divulgado pelo Jornal “O Independente”. Para mais detalhes sobre o caso ver Mateus, 1996: 287-326.

<sup>17</sup> Em 2002, foi notícia a disponibilização de grandes somas de dinheiro pela empresa *Ferrostaaal* alegadamente com o propósito de obter vantagens económicas em Portugal e na Grécia. Neste caso, que motivou condenações do Tribunal Regional de Munique a ex-gestores da referida empresa (notícia da Agência Lusa (2011), publicada no jornal Público), viu-se envolvido Paulo Portas, do CDS-PP, Ministro de Estado e da Defesa Nacional à data.

<sup>18</sup> Durante as eleições autárquicas de 2001, a empresa Somague concedeu um financiamento ilegal à campanha autárquica do PSD. Este caso foi submetido à justiça e tornou-se no primeiro e único financiamento considerado ilícito e condenado pelo TC (ver Acórdãos nº 288/2005, nº 172/08, nº 371/2007 e nº 86/2008). Ver ainda artigo de Ricardo Felner no jornal Público (2008).

Eisenstadt, 2004: 1; Hopkin, 2004: 16; Ortiz, 2004: 45; Ortuno-Ortin e Schultz, 2005: 2; Rodrigues, 2007: 59).

## ii. A IMPORTÂNCIA DE REGULAR O FINANCIAMENTO POLÍTICO

Neste subcapítulo, procuraremos descrever a importância de regulamentar o financiamento político. Resulta do capítulo anterior que este assume um papel vital para os partidos e para as próprias democracias, e que essa importância se estende às normas que o regem. A preocupação de regulamentar esta questão essencial já é antiga, tendo como principais berços o *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* no Reino Unido em 1883, e o *Tillman Act* em 1907 nos EUA<sup>19</sup>. Actualmente, a literatura sobre o tópico aponta para diversas razões que sustentam a importância de regulamentar o financiamento político, que passaremos a expor de seguida.

Desde logo, é essencial assegurar a protecção dos actores políticos de influências indevidas ligadas a fontes de financiamento político. Essa protecção serve ainda como prevenção de escândalos políticos<sup>20</sup>, uma vez que se concede menos espaço de manobra aos actores políticos para determinadas transacções consideradas indesejáveis para o funcionamento saudável do sistema<sup>21</sup>.

Nessa medida, a regulamentação do financiamento político é também indispensável para garantir a legitimidade e credibilidade dos actores, das instituições, dos processos<sup>22</sup> e do próprio sistema político. Aos intervenientes políticos é exigível, justamente, transparência<sup>23</sup> e, bem assim, responsabilidade no financiamento político. Garantir a aplicabilidade do princípio da transparência (Silva, 2005: 1170) é mais uma das razões essenciais para regular o financiamento político; bastará pensar que, ao exigir a publicação das contas dos partidos políticos, as regras sobre o financiamento contribuem para um aumento da respectiva clareza e, também, para a prevenção de práticas ilícitas (De Sousa, 2005: 16-17). No entendimento de Gonzalez-Varas, “a transparência na gestão da actividade económica dos partidos é, sem dúvida, a base para impedir a corrupção e aumentar a confiança dos cidadãos no Estado e na política” (Gonzales-Varas, 1995: 149).

---

<sup>19</sup> O primeiro teve por objectivo erradicar a intimidação e suborno no contexto político; já o *Tillman Act* consistiu na primeira legislação norte-americana a proibir contribuições monetárias para campanhas políticas por empresas. Max Webber, em pleno século XIX, já discutia esta problemática (Cruz, 2004: 728).

<sup>20</sup> Tais como o caso Watergate nos EUA na década de 70; no panorama português, o caso “fax de Macau” ou o financiamento indevido da Somague ao PSD nas eleições autárquicas de 2001.

<sup>21</sup> Evitar transacções como as que aconteciam no PCP em 1974, quando o partido recebia transferências de cerca de 10 milhões de euros por mês oriundos da União Soviética (Mateus, 1996: 73).

<sup>22</sup> Como é o caso do procedimento de transferência de dinheiro do partido para as campanhas eleitorais, por exemplo (De Sousa, 2004: 133).

<sup>23</sup> Alguns partidos tentam promover, em determinados períodos, padrões de transparência e ética na vida pública, como foi o caso do PSD, em 1995, quando apresentou o seu “Pacote de Transparência” (De Sousa, 2004: 134).

Para além disso, a regulamentação do financiamento político visa ainda criar condições adequadas para assegurar a justiça na concorrência eleitoral.

A problemática da justiça, nesta sede, traz consigo um outro vector fundamental para o sistema democrático e, também, para o financiamento político: a igualdade<sup>24</sup> (De Sousa, 2005: 9). Apenas assegurando o princípio da igualdade, teremos uma concorrência justa na competição entre candidatos ou partidos e, por essa via, um verdadeiro pluralismo de ideias; algo que só será possível com regras bem definidas de financiamento partidário<sup>25</sup>.

Por fim, uma legislação eficiente quanto a esta matéria pode ainda trazer outras vantagens, como sejam a promoção de oportunidades de entrada de novos partidos no cenário político e o contributo para o aumento da integridade dos já existentes. Por outro lado, sendo “uma das causas de extinção dos partidos (...) a declaração de insolvência”, segundo José Manuel Meirim (Meirim, 1994: 23), a regulamentação do financiamento político pode ainda contribuir para combater a extinção de partidos políticos com menores recursos.

Em suma, a necessidade de regular esta matéria decorre, essencialmente, dos imperativos que devem guiar o financiamento do sistema partidário: padrões de justiça, igualdade e transparência. Carreras Serra é do entendimento de que o princípio da igualdade deve justamente impor limites ao financiamento político, e que o princípio democrático, por sua vez, lhe exige transparência (Serra, 2004: 106). Estas são as condicionantes de um sistema político eficiente, próprio de um Estado e de uma sociedade democráticos.

### iii. PERSPECTIVA E TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS

A análise de qualquer modelo de financiamento político e sistema de supervisão tem necessariamente que ter em conta o contexto de cada país e o grau do seu desenvolvimento político. Ainda assim, é

---

<sup>24</sup> A procura de maior igualdade na competição política é internacional (Laguardia, 2000: 1063). A regulamentação do financiamento político pode até contribuir de forma decisiva para a promoção da igualdade de género da vida política: veja-se o caso da França, onde já existe variação do valor da subvenção pública tendo em conta cotas de género nas listas candidatas, assim como aplicação de coimas a partidos que violem a igualdade de género. Também em Espanha, a atribuição de subvenções serve também fins sociais; em concreto, tem vindo a promover a igualdade de género no mundo político, através da concessão de incentivos a partidos que apresentem listas equilibradas de homens e mulheres, como já acontece na Andaluzia, por exemplo (González, 2002b: 132, 150-152).

<sup>25</sup> Esta questão da igualdade de oportunidades no sistema alemão é denominada de “*chancengleichheit*”, (Silva, 2005: 1164-1166). Além do princípio da igualdade, também o princípio democrático e o da legalidade são princípios constitucionais que dão forma ao financiamento político (Cortês e Almeida, 1996: 433-447)

possível descortinar no contexto europeu<sup>26</sup> algumas tendências relativamente coerentes, decorrentes da “adoption of common standards” a que se referem Ingrid van Biezen (Biezen, 2003: 7) e (Ewing, 2001: 186-195). Com efeito, na UE – e até pela pressão desenvolvida por certas organizações intergovernamentais e não-governamentais (De Sousa, 2005: 7-8; Casas-Zamora, 2005: 1-2) –, assiste-se à tentativa de estabelecer de forma concertada um conjunto de directrizes, pautas e critérios essenciais para servirem de base aos sistemas de financiamento político internos de cada Estado-Membro<sup>27</sup> (González-Varas, 1995: 77; Biezen, 2003: 7; Albuquerque, 2005: 34), com vista à sua harmonização.

Em pleno contexto de integração europeia, o intercâmbio de instrumentos e de estudos que ocorre entre vários países tem-se estendido, pois, à regulação do financiamento político, que parece seguir o mesmo sentido no âmbito comunitário<sup>28</sup> (De Sousa, 2005: 3).

Neste capítulo, trataremos dos casos de Espanha, Alemanha, França, EUA, Reino Unido e Itália<sup>29</sup>: para cada um, far-se-á um breve enquadramento geral quanto ao sistema de financiamento político para, posteriormente, abordar o respectivo modelo de supervisão. Com esta análise, procuramos obter uma melhor contextualização das tendências internacionais do financiamento político e, em particular, do respectivo modelo de fiscalização (sobretudo no que se refere aos corpos de supervisão).

Em Espanha, a evolução do sistema de financiamento político ficou marcada por três períodos distintos: o primeiro inicia-se quando esta matéria começa a ser legislada, em 1976 (Ley de Asociaciones Políticas n.º 21/1976) e vai até 1985, altura em que é fomentada a coexistência de financiamento público e privado; o segundo vai de 1985 até meados dos anos 90, e fica caracterizado pelo maior destaque reclamado pelo financiamento público; no terceiro, que vai desde então até aos dias de hoje, assiste-se a uma tentativa de impulsionar o financiamento privado, apesar de este assumir ainda contornos pouco relevantes. Nessa medida, o sistema espanhol dos nossos dias está claramente assente no financiamento público; em particular, no financiamento estatal, uma vez que são proibidas, em Espanha, todas as contribuições provenientes de entidades públicas ou de empresas ligadas ao sector

<sup>26</sup> Apesar de se tratar de uma realidade política e cultural distinta da nossa, também na América Latina se assiste à tendência de melhorar conjuntamente a legislação referente ao financiamento político, com o propósito de criar regras que permitam aos Estados cessar os problemas internos existentes (Laguardia, 2000).

<sup>27</sup> Neste sentido indica também o Tratado sobre o funcionamento da UE no seu art. n.º 224. Na opinião de Casas-Zamora torna-se difícil estabelecer, por exemplo, regras gerais de controlo de financiamento político ou regras gerais para o “Direct State Funding” já que o funcionamento das democracias é extraordinariamente diferente e cada contexto histórico, económico e social deve ser tido em conta (Casas-Zamora, 2005: 26 e 38).

<sup>28</sup> Para um exemplo concreto da influência de legislações estrangeiras na legislação de financiamento político portuguesa, especificamente quanto à subvenção estatal, ver Albuquerque, 2005: 36. Ver ainda a este respeito o prólogo escrito por Dimitris Tsatsos em González-Varas, 1995: 13-15.

<sup>29</sup> Para um resumo das regras de financiamento destes e de outros países relevantes ver: Group Ifo Institute, Center For Economic Studies. Para uma tipologia destes, e de outros sistemas de financiamento político, ver Casas-Zamora, 2005: 27, ou ainda de forma mais detalhada, para a generalidade dos modelos europeus, <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>.

público, nacionais ou estrangeiras<sup>30</sup>, tanto relativamente aos gastos da actividade geral do partido como quanto aos gastos de campanha eleitoral. A subvenção pública detém, pois, um papel preponderante em Espanha, tanto através do financiamento directo como indirecto (de que é exemplo a disponibilização estatal de espaço em meios de comunicação social para a propaganda eleitoral dos partidos ), sendo (ainda) pouco expressivo o financiamento privado<sup>31</sup>. No sistema espanhol, esta subvenção é distribuída apenas pelos partidos que tenham representatividade parlamentar e, bem assim, pelos grupos parlamentares; o seu valor é determinado tendo em conta o número de votos e os lugares conseguidos no Parlamento<sup>32</sup>. Atendendo a estes traços do regime espanhol, Carreras Serra (Serra, 2004: 110) descreve-o como sendo um que dificulta a criação de novos partidos, limitando assim o pluralismo, e que discrimina os pequenos partidos em detrimento dos grandes<sup>33</sup>.

O modelo de supervisão espanhol assenta na atribuição de competências de fiscalização ao *Tribunal de Cuentas*, qualificado pela legislação espanhola como o órgão com competência “*exclusiva*” para o controlo da actividade económico-financeira dos partidos políticos (art. 16.º da Ley Orgánica nº 8/2007). Estes são obrigados a disponibilizar as suas contas anuais<sup>34</sup> ao *Tribunal de Cuentas*, que pode solicitar informações adicionais. Porém, no regime espanhol, o *Tribunal de Cuentas* não tem poderes para aplicar sanções aos partidos políticos; cabe-lhe apenas propor ao Parlamento espanhol que aplique sanções pecuniárias aos partidos que não apresentem as suas contas ou que as apresentem de forma altamente deficitária (podendo, nestes casos, ser-lhes retirada a subvenção estatal) ou que, apresentando-as, tenham cometido irregularidades (art. 17.º da referida Ley Orgánica nº 8/2007). Significa isto que, em última análise, é aos partidos políticos que cabe a aplicação de sanções a si próprios, o que pode justificar que estas não sejam muito frequentes (IDEA, 2003: 131). Para além disso, o *Tribunal de Cuentas* pode apenas remeter ao *Ministério Fiscal* aqueles casos onde detecte

<sup>30</sup> Somente são permitidas contribuições vindas do estrangeiro se forem oferecidas por pessoas jurídicas e apenas para o financiamento ordinário do partido. Caso estas condições sejam desrespeitadas, a multa é, em regra, equivalente ao dobro do valor da contribuição recebida ilegalmente.

<sup>31</sup> Uma vez que em Espanha as filiações nos partidos são pouco numerosas, o volume de pagamento de quotas é igualmente baixo.

<sup>32</sup> Estes dois factores, essencialmente, conduzem a que este regime seja criticado pelos partidos que não têm lugar no Parlamento espanhol.

<sup>33</sup> Para um entendimento mais aprofundado das tendências do sistema de financiamento político espanhol ver: Meirim, 1994: 39-43; González-Varas, 1995: 127-146; González, 2002b: 129-144; Maíllo, 2003: 449-467; Serra, 2004: 91-126; Ortiz, 2004: 45-54; Viñuela e Caselles, 2005: 255-289; Sídia, 2006: 75-82; Greco, 2009a: 2-23; Bértoa, Teruel, Barberà e Barrio, 2012: 1-19

<sup>34</sup> A fiscalização das contas eleitorais detém algumas particularidades. Em primeiro lugar, apenas os partidos políticos que recebam subvenções estão obrigados a apresentar as respectivas contas ao *Tribunal de Cuentas*. Em segundo lugar, este vê-se coadjuvado pelas *Juntas Electorales*, que, durante o período da campanha, realizam tarefas de carácter meramente administrativo de controlo da contabilidade eleitoral das candidaturas. Porém, estas também não têm poderes para aplicar sanções.

indícios de infracções criminais<sup>35</sup>. Em jeito de conclusão, recorremos uma vez mais às palavras de Carreras Serra, que acusa o modelo de supervisão espanhol de não ter capacidade para atacar práticas corruptas (Serra, 2004: 110).

Apesar de a Alemanha ter sido pioneira na regulamentação do financiamento político (a primeira regulamentação sobre esta matéria é de 1957 (Greco, 2010: 4)), apenas em 1993, no seguimento de uma decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão, passou a ser financiado o funcionamento ordinário dos partidos políticos através de subvenções, substituindo-se o modelo anterior de mero financiamento das campanhas através do reembolso das despesas eleitorais<sup>36</sup>. Actualmente, o financiamento público é concedido em função do número de votos obtidos pelo partido nas eleições mais recentes e do montante de contribuições e donativos privados que o mesmo haja recebido<sup>37</sup>. No entanto, o valor da subvenção que resulte deste duplo critério encontra-se sujeito a um limite geral (que estabelece o montante global máximo que pode ser distribuído por todos os partidos) e específico para cada partido (que faz equivaler a subvenção ao valor proporcional das receitas dos partidos). No sistema alemão, as regras do financiamento privado são bastante liberais (Greco: 2009b: 10): permitem-se donativos de pessoas singulares ou empresas (privadas), que não estão sujeitos a um limite máximo nem a restrições quanto à sua periodicidade. São proibidos donativos anónimos acima de determinado valor, assim como donativos realizados por empresas públicas e partidos políticos ou grupos parlamentares. Por fim, os donativos provenientes do estrangeiro estão sujeitos a limites rigorosos. A despesa, por sua vez, é apenas regulada pelo princípio geral de que os partidos devem usar os seus fundos exclusivamente para as funções que lhe foram incumbidas. No sistema alemão, destacam-se ainda as inúmeras exigências (de publicação de contas e divulgação de informação) destinadas a assegurar a transparência das actividades e do financiamento dos partidos<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> «Guía Práctica: Financiación Electoral», Portal Electoral.

<sup>36</sup> Em 1958, o Tribunal Federal alemão decidiu que a obrigação de financiar o funcionamento corrente dos partidos não resultava da legislação; em 1966, chegou mesmo a concluir que tal financiamento público, através de subvenções, era inconstitucional. Pretendia-se obter um sistema de partidos independente do Estado e enraizado na sociedade; o que era alcançável com o reembolso dos gastos eleitorais, mas não com o financiamento do funcionamento ordinário dos partidos. No seguimento das problemáticas sentidas na década de 80, o aludido Tribunal acabou por revogar o seu entendimento em 1992, afirmando não existirem afinal impedimentos constitucionais ao financiamento da actividade corrente dos partidos.

<sup>37</sup> Para compensar a desvantagem que este sistema de alocação de subvenções implica para os partidos mais pequenos e recentes, estes têm direito a uma subvenção mais elevada pelos primeiros quatro milhões de votos que angariem.

<sup>38</sup> González-Varas qualificou o sistema de financiamento político alemão como um dos mais transparentes do mundo (González-Varas, 1995: 149). Para um entendimento mais aprofundado sobre o sistema de financiamento político alemão ver também: Meirim, 1994: 49-51; González-Varas, 1995: 21-78 e 100-196; Linera, 1999: 210-214; Scarrow, 2004; Sobierajski, 2004: 32-33; Ortiz, 2004: 46; Lima, 2006: 85-88; Greco, 2009b; Greco, 2010: 4-7 e 12-14.

No que respeita ao modelo de supervisão, as contas dos partidos políticos estão sujeitas a auditoria interna (por auditores seleccionados pelos partidos) e externa, antes da sua apresentação ao Presidente do *Bundestag*. É a este que cabe fixar a taxa de subvenções públicas alocadas a cada partido, verificar o cumprimento dos requisitos legais aplicáveis, investigar irregularidades e aplicar sanções, sendo assessorado por uma unidade administrativa específica do Parlamento federal alemão. No exercício destas funções, o Presidente do *Bundestag* é considerado uma autoridade com poderes para actuar livremente, cujas decisões são passíveis de impugnação judicial. Destaca-se, por fim, que o próprio Presidente do *Bundestag* não está sujeito a deveres de *accountability* (Greco, 2009b: 15).

O modelo francês de financiamento político assenta, à semelhança do que ocorre em Portugal, no financiamento público – através de subvenções – e privado – essencialmente através de donativos – dos partidos políticos. Em França, os donativos são necessariamente provenientes de pessoas *físicas* (na medida em que donativos – pecuniários ou em espécie – oriundos de pessoas colectivas, do sector público ou privado, foram proibidos já em 1985) e *nacionais* (encontrando-se vedados os donativos provenientes de entidades estrangeiras, tais como Estados ou partidos políticos estrangeiros), estando limitados quanto ao seu montante e sujeitos a determinada forma de prestação, caso ultrapassem determinado valor. Não podem ser entregues directamente aos partidos, antes tendo que passar pelo respectivo mandatário financeiro, e devem identificar a identidade do doador (que passa a ter certos benefícios fiscais). O financiamento público, por sua vez, depende do número de votos obtidos nas últimas eleições e da representatividade parlamentar que o partido tenha alcançado. A nível eleitoral, traduz-se no reembolso de até 50% das despesas de campanha do partido, até um limite máximo fixado – algo que, em França, se intitula de “remboursement forfataire”, e que beneficia tanto os actores políticos que tenham representação parlamentar como aqueles que não a tenham, exigindo apenas que os partidos ou candidatos beneficiados obtenham um número mínimo de votos<sup>39</sup>. Por outro lado, o modelo francês prevê ainda financiamento público indireto, nomeadamente através da concessão de espaços gratuitos nos órgãos públicos de comunicação social para a propaganda eleitoral. Do ponto de vista da despesa, destaca-se que, em virtude do direito constitucional à liberdade política, os gastos correntes dos partidos não estão sujeitos a limites, que, assim, apenas se encontram previstos para gastos eleitorais.

Os poderes de supervisão do financiamento político cabem, no modelo francês, à *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financiements Politiques* (CNCCFP); agência estatal criada em 1990 e legalmente consagrada como uma autoridade administrativa independente em 2003 (CNCCFP, 2010) que desenvolve uma dupla missão: fiscalizar as contas dos partidos políticos (previamente sujeitas a certificação por auditores independentes) e as contas eleitorais<sup>40</sup> dos candidatos

<sup>39</sup> Para um entendimento mais aprofundado das tendências do sistema de financiamento político francês ver: Meirim, 1994: 43-47; González-Varas, 1995; González, 2002a: 335-348; González, 2002b: 148-152; De Sousa, 2005: 22-23; Lima: 2006: 82-85; Greco, 2009c.

<sup>40</sup> Com exceção das contas das eleições presidenciais, que obedecem a um regime próprio (IDEA, 2003: 130).

(que podem ou não estar apoiados por partidos, embora estes não apresentem contas eleitorais). A sua forma de composição tem sido internacionalmente elogiada (Biezen, 2003: 65 e Greco, 2010: 14) pelas garantias de independência e imparcialidade que oferece, na medida em que inclui membros do Conselho de Estado, membros da *Cour des Comptes* e da *Cour de Cassation*. Não obstante, os seus poderes de supervisão têm sido qualificados como muito limitados (IDEA, 2003: 132), orientados sobretudo para uma fiscalização formal (Greco, 2010, 16) e capazes de detectar apenas as violações substanciais da lei mais flagrantes. A CNCCFP não tem autoridade para pedir certos documentos, verificar documentos de suporte, considerar determinadas despesas apropriadas ou não, ou realizar inspecções no local, estando obrigada a confiar no trabalho prévio de certificação levado a cabo pelos auditores (no caso de contas partidárias anuais), cujo dever de sigilo não pode ser afastado. Se suspeitar de violações da lei penal, remete o caso para o Procurador-Geral da República; se detectar irregularidades nas contas eleitorais dos candidatos, submete-as para o juiz eleitoral competente (*Conseil Constitutionnel*, *Conseil d'État* ou Tribunal administrativo). A *Cour des Comptes* tem uma intervenção residual, apenas para aqueles casos em que a CNCCFP detecte infracções relativas à utilização de fundos públicos. Assim, à CNCCFP cabe apenas aprovar as contas dos partidos e candidatos que lhes sejam apresentadas, solicitar modificações ou rejeitá-las. A rejeição das contas, ou a verificação que o partido ou candidato não apresentou contas (de todo, ou no prazo de que dispunha para o efeito), conduz à aplicação de sanções de carácter pecuniário (por exemplo, afastamento do direito ao reembolso das despesas eleitorais) e, no caso de contas eleitorais, à submissão automática do assunto ao juiz eleitoral.

Já o sistema de financiamento político inglês baseia-se tradicionalmente no financiamento privado. Se, por um lado – e contrariamente ao que sucede entre nós – não se prevêem limites aos donativos privados<sup>41</sup> e estes não se encontram restritos a pessoas singulares<sup>42</sup>, o financiamento público (directo<sup>43</sup>) dos partidos políticos é concedido ainda em valores diminutos e para propósitos muito específicos. Neste modelo, é o Parlamento que fixa o valor das despesas de campanha admitidas aos partidos, que é proporcional ao número de eleitores existentes. As sanções aplicáveis às irregularidades cometidas são rígidas, já que o não cumprimento de determinadas regras (por exemplo, a realização de despesas por outra pessoa que não o candidato ou o seu agente eleitoral) pode implicar a anulação da eleição ou a inelegibilidade<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Embora estes devam constar de um relatório próprio de donativos se ultrapassarem determinado montante, em cumprimento de regras de transparência.

<sup>42</sup> Com efeito, as empresas são livres de atribuir donativos a partidos políticos, apenas se exigindo uma deliberação dos sócios nesse sentido no caso de empresas públicas cotadas em bolsa.

<sup>43</sup> Para além disso, os partidos políticos beneficiam ainda de financiamento público indirecto durante campanhas eleitorais, designadamente através de tempo de antena gratuito.

<sup>44</sup> Para um entendimento mais detalhado sobre as características do modelo de financiamento político inglês ver ainda: Political party finance: Ending the big donor culture – Committee on Standards in Public Life (2011); Pinto-

No Reino Unido, os poderes de supervisão pertencem à *Electoral Commission*, uma autoridade oficial independente, em actividade desde 2001, que presta contas directamente ao Parlamento. A *Electoral Commission* analisa as contas e relatórios financeiros dos partidos políticos, e tem poderes exclusivos para fiscalizar os donativos aos partidos e políticos e os gastos eleitorais. O modelo de supervisão inglês é considerado um exemplo de boa prática sobretudo por dois motivos: por um lado, pelas garantias de independência que a *Electoral Commission* oferece (Greco, 2010: 14; Greco, 2008: 26). Esta é de tal modo uma preocupação do modelo inglês, que se criou um conjunto de normas destinadas a assegurar que os membros da *Commission* não têm qualquer ligação com os partidos políticos que aquela inspecciona (normas essas que vão desde a regra básica de os membros da *Commission* não poderem ser afiliados em qualquer partido, até à exigência de que não constem das respectivas listas de doadores dos últimos dez anos). Por outro lado, elogiam-se as capacidades investigativas deste órgão de fiscalização<sup>45</sup>, que pode fazer praticamente tudo (com excepção de contrair empréstimos) para melhor desempenhar as suas funções.

À imagem do que sucede no Reino Unido, o modelo de financiamento público italiano assenta eminentemente no financiamento privado. Em resposta a um conjunto de escândalos políticos que ocorreram no início da década de 90 (Greco, 2012: 22), a distribuição de fundos públicos<sup>46</sup> pelos partidos políticos restringe-se, desde 1993, ao reembolso dos respectivos gastos de campanha (embora os fundos distribuídos muitas vezes superem os montantes efectivamente gastos pelos partidos durante as eleições (Greco, 2012: 5)), não sendo concedidas subvenções públicas para as fazer face às actividades partidárias correntes. O financiamento privado, por sua vez, não tem praticamente restrições: não há limites ao montante ou periodicidade de contribuições privadas a partidos ou candidatos, não se limitam quantitativamente as receitas provenientes de actividades de angariação de fundos ou os empréstimos contraídos pelos partidos, e são permitidos donativos provenientes de entidades estrangeiras. As únicas restrições que existem, a nível da receita, têm que ver com a proibição de donativos oriundos de empresas públicas ou que sejam participadas por órgãos públicos em mais de 20%, a proibição de donativos em dinheiro acima de determinado montante e a exigência que donativos de empresas sejam autorizadas pelo respectivo órgão de gestão e reflectidos nas contas da empresa em questão. A nível da despesa, encontram-se previstos determinados limites ao valor máximo dos gastos eleitorais.

---

Duschinsky, 1989; Sobierajski, 2004: 32; Gay, White e Kelly, 2007; Greco, 2008; o sítio online da comissão de eleições que aborda o tema do financiamento político: <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/>; Party finance and expenditure in the United Kingdom: The Government's proposals – Ministry of Justice (2008)

<sup>45</sup> Em 2003, Ingrid van Biezen referiu-se ao modelo inglês de supervisão como o “modelo mais avançado de capacidade investigativa do órgão de fiscalização” (Biezen, 2003: 66).

<sup>46</sup> Que é acompanhado de financiamento público indireto.

O modelo de supervisão italiano pressupõe a intervenção de diversos organismos, sendo visto, por isso, como um modelo “demasiado fragmentado” (Greco, 2012: 28) e que perde eficiência em virtude da pouca coordenação existente entre as diversas entidades (TI, 2009: 5). As contas dos partidos políticos (previamente sujeitas a fiscalização de auditores certificados seleccionados pelo próprio partido) são entregues ao representante da *Camara dei Deputati*, no âmbito da qual funciona o *Collegio dei Revisori*, que funciona como um “segundo grau” (Greco, 2012: 15) de fiscalização das contas dos partidos. Este organismo, composto por auditores nomeados, não tem poderes directos de inspecção nem de aplicar sanções; todavia, pode solicitar, através do Presidente da *Camara dei Deputati*, clarificações e documentos adicionais, e é a este último que compete aplicar sanções em virtude das irregularidades detectadas pelo *Collegio*. Os gastos eleitorais dos partidos políticos são analisados pelo *Collegio di Controllo delle spese elettorali* (que funciona no âmbito da *Corte dei Conti*), o qual pode pedir documentação e explicações adicionais e aplicar sanções. Por fim, as contas eleitorais dos candidatos são fiscalizadas pelo *Collegio Regionale di Garanzia elettorale*<sup>47</sup>.

O modelo de financiamento político norte-americano é mais um exemplo de clara preponderância do financiamento privado. Com efeito, neste modelo, não apenas os fundos públicos assumem valores “muito limitados” (USAID, 2003: 35), comparativamente com os montantes de origem privada, como só são disponibilizados a candidatos presidenciais<sup>48</sup> – não a partidos políticos –, e no pressuposto de que estes aceitem determinadas condições referentes, sobretudo, a limites aos fundos privados angariados e aos valores dos gastos de campanha. Estes limites, por sua vez, só existem relativamente àqueles candidatos presidenciais que aceitem financiamento público, motivo pelo qual este último é, por vezes (e por razões estratégicas), recusado. A maioria dos fundos dos candidatos e partidos políticos tem, assim, natureza privada<sup>49</sup>. Não obstante, encontram-se previstos limites quantitativos aos donativos pecuniários e em espécie, que são absolutamente proibidos no caso de provirem de entidades (singulares ou colectivas) estrangeiras, empresas, sindicatos e bancos nacionais. Por outro lado, todos os donativos concedidos acima de determinado patamar (200 dólares) estão sujeitos a formalidades rigorosas de *disclosure*, nos termos das quais devem ser identificados os nomes, moradas, profissões e entidades patronais dos doadores. Este aspecto revela a grande preocupação com a

---

<sup>47</sup> Para um entendimento mais detalhado sobre as características do modelo de financiamento político italiano ver: Meirim, 1994: 47-49; González-Varas, 1995: 79-90; Sobierajski, 2004: 32; Piccio e Pacini, 2012; Greco, 2012.

<sup>48</sup> Deixando de fora, assim, o financiamento do funcionamento corrente do partido e das eleições para o Senado e para a Câmara dos Representantes.

<sup>49</sup> Para além disso, na medida em que o valor dos donativos dos cidadãos é objecto de dedução fiscal na respectiva declaração de impostos anual, este sistema incentiva a existência do “voto financeiro”, criando deste modo uma ligação entre as decisões de financiamento político e a sociedade.

transparência que existe no modelo norte-americano<sup>50</sup>, e que se revela também a nível dos gastos, na exigência de que se revele a proveniência dos fundos utilizados para as despesas eleitorais<sup>51</sup>.

No modelo norte-americano, os poderes de supervisão cabem à *Federal Election Commission* (FEC), agência reguladora independente criada em 1975. Esta agência tem por missão: revelar informação financeira das campanhas, fazer aplicar as disposições legais relativas ao financiamento político (investigando e punindo irregularidades) e fiscalizar o financiamento público das eleições presidenciais<sup>52</sup>. Tem uma composição bipartidária e não poderá ter mais do que três membros do mesmo partido (Democrata ou Republicano) em nenhum momento. Por forma a tentar acautelar que as decisões que toma não são políticas, estipulou-se que qualquer actuação desta Comissão exige pelo menos quatro votos a favor, de entre os seis membros acima referidos (TI, 2009: 5). Na prática, porém, esta exigência pode não funcionar (Biezen, 2003: 65), uma vez que, com excepção das contas presidenciais, a FEC apenas fiscaliza as contas de campanha (i) se receber uma queixa assinada e certificada contra as referidas contas e (ii) se pelo menos quatro membros da FEC votarem a favor de instaurar uma investigação. Ora, atendendo às respectivas filiações partidárias, é pouco provável que quatro membros da FEC concordem quanto à necessidade de investigar as contas eleitorais de determinado candidato, salvo nos casos de violações crassas à lei. O sistema norte-americano é também criticado em virtude das suas escassas capacidades investigativas (Biezen, 2003: 65-66) – por não ter investigadores próprios, a FEC não tem capacidade para investigar autonomamente as violações de que suspeite – e das preocupações que suscita quanto à independência deste órgão: não apenas porque os membros da FEC, tencionando ser reeleitos, podem procurar agradar aos seus partidos para que estes os apontem novamente, mas também porque a FEC se encontra dependente do Congresso norte-americano, que pode limitar os respectivos fundos em função das decisões adoptadas pela referida comissão (IDEA, 2003: 146).

Com esta exposição, torna-se claro que não existe um modelo de supervisão perfeito, mas sim vários modelos com mais ou menos funções, capacidades e competências, que variam também em função do sistema de financiamento político em que estão inseridos. Todos eles, porém, visam controlar e fiscalizar o dinheiro que circula na vida política, tendo em conta o contexto e as particularidades do país a que respeitam.

---

<sup>50</sup> “Disclosure is at the heart of public supervision of political finance in the USA” (IDEA, 2003: 45). No mesmo sentido: “Os EUA regem-se por códigos de transparência acima de qualquer suspeita” (Mateus, 1996: 13).

<sup>51</sup> Para um entendimento mais detalhado sobre as características do modelo de financiamento político norte-americano ver ainda: Ewing, 2001: 188-189; Wilcox, 2001; Casas-Zamora, 2005: 1-45; ver ainda o sítio da FEC - <http://www.fec.gov/>

<sup>52</sup> <http://www.fec.gov/info/mssion.shtml>.



### III. O MODELO DE SUPERVISÃO PORTUGUÊS

A regulamentação do financiamento político em Portugal passou por diversos períodos, que julgamos conveniente descrever para enquadrar a análise subsequente que se fará ao actual modelo de supervisão.

Depois do 25 de Abril de 1974, não havia qualquer entidade ou regulamentação que se centrasse no tema do financiamento político, e até 1993, muito pouco evoluiu neste aspecto, tendo-se apenas aprovado algumas directrizes contidas na Lei dos Partidos Políticos (DL 595/74) e na Lei Eleitoral (Lei 14/79). Foi um período em que os partidos políticos não estavam sujeitos a nenhum tipo de fiscalização, e durante o qual as práticas irregulares que cometiam não acarretavam nenhum efeito negativo para os próprios.

No ano de 1993, foi aprovada a primeira lei de financiamento político em Portugal (Lei 72/93), que previa um sistema de financiamento misto e um modelo de supervisão bicéfalo – fiscalização das contas anuais dos partidos pelo TC e das contas eleitorais pela CNE. No entanto, apesar dos esforços destas entidades, o controlo interno dos partidos a nível contabilístico não era o desejado – portanto as informações que prestavam aos órgãos de supervisão eram também deficientes –, paralelamente ao que a aplicação de sanções era ainda insatisfatória, quantitativa e qualitativamente. Rapidamente, o sistema passou a ser visto apenas como uma «fiscalização de carimbo».

Ao longo dos anos, pouco se foi evoluindo tanto na regulamentação quanto no modelo de supervisão, destacando-se pequenas alterações da legislação, e os pacotes legislativos apresentados pelo PSD em 1995 e pelo PS em 1998.

Apenas em 2003, com a aprovação de duas novas leis no âmbito do financiamento político – a Lei de Financiamento Político (Lei 19/2003) e a Lei dos Partidos Políticos (LO 2/2003) –, é que se abandonou o modelo de supervisão bicéfala, criando-se a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) que, coadjuvando o TC, concentrou em si a fiscalização de todas as contas dos partidos políticos. Por outro lado, as sanções aplicáveis assumiram contornos mais gravosos, passaram a realizar-se monitorizações das actividades partidárias, as auditorias tornaram-se mais completas e passou a haver uma atitude mais proactiva da parte do corpo de supervisão.

Por fim, em 2010, a Lei de Financiamento Político sofreu uma revogação – aprovada apenas com os votos a favor do PSD e do PS –, que embora não tenha alterado as funções do corpo de supervisão, criou algum desconforto (De Sousa, 2010a; TIAC, 2010)<sup>53</sup> no panorama do financiamento político nacional.

De seguida, analisaremos então, em pormenor, o actual modelo de financiamento político em Portugal.

---

<sup>53</sup> Em entrevista, Jaime Freitas (PS) defendeu que esta alteração de 2010 “veio aclarar algumas situações (...) e introduzir algumas considerações que estavam omissas na Lei 19/2003”.

## i. A ENTIDADE DAS CONTAS E FINANCIAMENTOS POLÍTICOS

O papel difícil que é desempenhado pela ECFP fica notório nas palavras proferidas pelo seu anterior Presidente, Miguel Fernandes: “está completamente generalizado o uso abusivo de financiamento indireto nas eleições” (Agência Lusa, 2007). Com efeito, uma das missões da ECFP é, justamente, contrariar este tipo de práticas irregulares e generalizadas<sup>54</sup>.

A ECFP é composta por um Presidente e dois vogais (devendo um destes, pelo menos, ser revisor oficial de contas), os quais são designados por um período de quatro anos, renovável uma vez por igual período. A sua eleição cabe ao plenário do TC – onde se exigem oito votos favoráveis, de um colectivo de treze juízes – sendo realizada em lista, a qual é da iniciativa do Presidente do TC. Na medida em que, por um lado, o processo de eleição dos membros da ECFP incumbe exclusivamente ao TC – que elege – e ao seu Presidente – que apresenta as listas –, não sendo atribuídos quaisquer poderes à Assembleia da República, e que, pelo outro, exige uma maioria qualificada no plenário do referido Tribunal, parece poder depreender-se que houve preocupação, por parte do legislador, em assegurar garantias de independência e imparcialidade.

Para além do Presidente e vogais, a ECFP conta ainda com um número limitado de colaboradores, optando por recorrer frequentemente a auditores externos (outsourcing) para o exercício das suas funções. Este modelo de funcionamento pretende assegurar que a ECFP esteja dotada de uma estrutura “leve, ágil e flexível”, com a consequente redução dos custos e prazos de auditorias (Marques e Coroado, 2012); porém, como veremos no subcapítulo dedicado às auditorias, é uma opção criticada por alguns partidos, que defendem que a ECFP deveria dispor de um corpo auditor próprio.

Este organismo tem como competências: a instrução de processos relativos às contas anuais e eleitorais, a apreciação nas suas várias vertentes das referidas contas, a fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efectivamente realizadas e ainda a realização a qualquer momento, por sua iniciativa ou por solicitação do TC, de auditorias e inspecções de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos e aspectos da gestão financeira dos partidos, tanto no que se refere às suas contas anuais, quanto às de campanha eleitoral. Compete ainda à Entidade elaborar uma lista indicativa do valor dos principais meios de campanha e de propaganda política, através da realização de consultas de mercado, com vista ao controlo dos preços de aquisição ou de venda dos bens e serviços prestados. Não constituindo propriamente uma competência da ECFP, esta tem ainda poderes para definir, através de regulamentos, as regras necessárias à padronização de procedimentos no que se refere à apresentação de contas partidárias, assim como para emitir recomendações genéricas aos organismos sujeitos aos seus poderes de fiscalização.

---

<sup>54</sup> Para uma investigação mais aprofundada sobre a ECFP ver: LO n.º 2/2005 de 10 de Janeiro e Lei n.º 19/2003 de 20 de Junho.

Numa perspectiva funcional, e apesar de exercer as suas competências com independência, a ECFP está relativamente dependente do TC, já que vários tipos de apoios que lhe são prestados (como é o caso do apoio administrativo) partem precisamente do referido Tribunal. A Entidade tem, como é natural, encargos financeiros, que são suportados pela dotação orçamental atribuída ao TC. É ainda este que autoriza a requisição de técnicos qualificados pela ECFP, sejam aquelas que pertençam a serviços públicos, sejam mesmo peritos e técnicos qualificados exteriores à Administração Pública.

A LO que regula o funcionamento da ECFP consagra também deveres, referentes à Entidade, a todos os que com ela cooperam, sejam candidatos, grupos de cidadãos, partidos políticos ou outros. Neste sentido, a ECFP pode solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações e a colaboração necessárias, ao abrigo do denominado «dever de colaboração». Por outro lado, tem também o «dever de comunicação de dados», que obriga quem apresente uma candidatura a algum tipo de eleição a comunicar à ECFP as acções de campanha eleitoral que realize, bem como os meios nelas utilizados que detenham um custo superior a um salário mínimo nacional. Todas as candidaturas submetidas encontram-se também sujeitas ao «dever de entrega do orçamento de campanha», o qual deverá ser apresentado junto do TC. Por fim, temos ainda o «dever de apresentação de contas», que dispõe que todas as candidaturas e partidos estejam obrigados a entregar ao TC as respectivas contas, de campanha e anuais, para que seja possível a sua fiscalização.

De referir ainda que a ECFP tem a responsabilidade de elaborar uma base de dados de onde constem as acções de propaganda política dos partidos e as acções de campanha eleitoral, bem como os meios nelas utilizados. Estas e outras informações da Entidade terão de ser publicadas na internet no sítio do TC, sendo que determinado tipo de informações específicas, como é o caso da lista indicativa de valor dos principais meios de campanha, devem ainda ser publicadas em Diário da República.

A título conclusivo, destacamos que, conforme resulta dos gráficos constantes do Capítulo IV da presente dissertação, tem sido registado um acréscimo na detecção e consequente punição de irregularidades praticadas pelos partidos políticos, o que pode ficar a dever-se a um aumento da eficiência do trabalho desenvolvido pela ECFP.

## ii. O PAPEL DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O TC<sup>55</sup> é, actualmente, a instituição que norteia o modelo de controlo e fiscalização do financiamento político em Portugal, tendo visto as suas competências reforçadas pela Lei n.º 19/2003.

De acordo com a respectiva LO, é ao TC que compete “apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos, nos termos da lei, e aplicar as correspondentes sanções”.

Com efeito, é ao TC que os partidos entregam os seus orçamentos de campanha, e, posteriormente, as suas contas – tanto as anuais como as de campanha eleitoral – que aquele deve

---

<sup>55</sup> Ver, a respeito do TC, a Lei 28/82, de 15 de Novembro e o Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro.

publicar no seu sítio oficial na internet. Seguem-se as respectivas auditorias, que pode realizar directamente, sugerir à ECFP que realize ou, ainda, recorrer a serviços privados de empresas de auditorias (De Sousa, 2005: 18).

Uma das competências de maior relevo que o TC desempenha, no âmbito da supervisão do financiamento dos partidos políticos, consiste justamente no momento seguinte: decidir, após o recebimento do Parecer da ECFP, se as contas de cada partido se consideram prestadas ou não prestadas, e, se prestadas, se o foram com irregularidades, decisão esta que consta de Acórdãos que profere e publica em Diário da República.

Posteriormente, é também o TC que tem competência para aplicar sanções aos partidos políticos em virtude das irregularidades que o mesmo considerou verificarem-se – no seguimento das promoções apresentadas pelo Ministério Público, que também são notificadas aos partidos por acção do Tribunal –, através de (uns segundos) Acórdãos, genericamente conhecidos como “Acórdãos de Coimas”, também objecto de publicação<sup>56</sup>.

Algumas vozes relevantes na discussão de matérias ligadas à regulação do financiamento político ao nível nacional – entre as quais as do ex-Presidente da ECFP, Miguel Fernandes, e do ex-Presidente do TC, em entrevista – defendem que a análise e julgamento das contas dos partidos políticos não deveriam ser efectuadas pelo TC, alegando que, tecnicamente, o Tribunal de Contas estaria mais bem preparado para o efeito (como acontece no modelo espanhol).

Esta é, também, a posição que se assume na presente dissertação: a de que o Tribunal de Contas poderia substituir o TC na apreciação das contas partidárias em Portugal, mantendo-se com o auxílio técnico-jurídico da ECFP.

### iii. A DINÂMICA DO SISTEMA DE SUPERVISÃO

Neste subcapítulo, centrar-nos-emos na dinâmica do próprio processo de fiscalização das contas dos partidos políticos, abordando sumariamente o papel das instituições que o realizam.

Esta última referência impõe-se porque o mencionado processo de fiscalização apenas funcionará como pretendido e será eficaz se os órgãos que desempenham o papel de supervisão dispuserem de meios e uma atitude de forte controlo, como referiu Ingrid van Biezen quando afirmou que,

Any system of party financing and the limitations it imposes on political parties and their financial sources will only be effective with strong mechanisms of control and sanctions for eventual violations. Control bodies should therefore be composed of independent members and be provided with sufficient means

---

<sup>56</sup> Para uma análise mais detalhada do papel do TC no que se refere à fiscalização do financiamento político, ver Lei 19/2003 de 20 de Junho e LO nº 2/2005 de 10 de Janeiro.

(including investigative powers, and financial and technical equipment) for effectively exercising their monitoring function (Biezen, 2003: 13).

No caso deste controlo significativo não existir, o sistema perde inevitavelmente alguma da sua credibilidade e legitimidade, passando a ser equivalente a – recorrendo à expressão de Luís de Sousa – “lions without teeth” (De Sousa, 2005: 13).

Seria desejável que este papel activo e forte da entidade que regula o financiamento dos partidos<sup>57</sup> fosse acompanhado por um movimento da sociedade civil e da comunicação social igualmente vigoroso, que contribuísse para que, nos partidos políticos, não existisse um sentimento de impunidade relativamente a práticas menos regulares de financiamento político; isto é, para que se sentissem moralmente e eticamente afectados pelos problemas e escândalos em que eventualmente sejam parte (De Sousa, 2004: 142).

Paralelamente ao funcionamento da entidade fiscalizadora, a dinâmica do sistema de supervisão fica marcada, do ponto de vista dos seus resultados, pelo processo de apreciação de contas, ou seja, pela totalidade do percurso percorrido pelas contas fornecidas pelos partidos políticos, que se inicia com a sua entrega ao TC e termina com a decisão deste último sobre a sua legalidade e regularidade. Este processo deverá obedecer aos prazos e regras constantes da Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos – LO n.º 2/2005, de 10 de Janeiro – e da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais – Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho –, os quais sofrerão modificações consoante se tratem de contas anuais ou de contas da campanha eleitoral (Silva, 2005: 1210-1217).

De uma forma geral e sumária, e conforme explica a jurista Ilda Carvalho Rodrigues (Rodrigues, 2007: 86-90), o processo de apreciação das contas dos partidos, sejam contas anuais ou de campanha, inicia-se com a recepção das mesmas por parte do TC, que as remete imediatamente para a ECFP para instrução e apreciação. Esta Entidade dá então início à auditoria das referidas contas, executada por equipas de auditores independentes, como acima se referiu<sup>58</sup>. Com base nos seus resultados, a ECFP elabora um relatório no qual aborda um conjunto de variáveis, tais como: a verificação da correspondência entre os gastos declarados e os realizados; a fiscalização do cumprimento dos requisitos legais previstos para as receitas e angariações de fundos - nomeadamente, quanto à identificação dos doadores e montantes doados (Marques e Coroado, 2012) o controlo realizado aos preços de aquisição ou venda de bens ou serviços; etc.; procedendo, posteriormente, à notificação do referido relatório aos partidos ou candidaturas a fim de que sobre ele se pronunciem.

---

<sup>57</sup> Defendido por vários autores, González, 2002: 136; De Sousa, 2005; Biezen, 2003.

<sup>58</sup> Poder-se-ia equacionar se os custos decorrentes da contratação de auditores em *outsourcing* poderiam ser diminuídos, ou até mesmo eliminados, através de um papel mais intervintivo neste processo do Tribunal de Contas e dos seus auditores e contabilistas.

Tomando em linha de conta as respostas oferecidas pelos partidos políticos, a Entidade das Contas elabora, de seguida, um Parecer de apreciação de contas, que remete ao TC. Este, depois de apreciá-lo, sujeita as contas dos partidos (ou candidaturas) a decisão, considerando-as, como antes referido, prestadas ou não prestadas, e, se prestadas, com ou sem irregularidades.

Os partidos são, posteriormente, informados desta decisão. Para além disso, no caso de terem sido detectadas irregularidades (seja porque as contas foram consideradas como não prestadas, seja porque o foram com vícios), é ordenado o envio dos autos ao Ministério Público, a fim de que este prepare a sua promoção – i.e., a fim de que este proponha a aplicação das coimas que corresponderem às irregularidades verificadas pelo TC (ver art. 103.º-A da LO do TC).

Depois da notificação da promoção do Ministério Público aos respectivos visados, o TC delibera novamente, desta feita sobre a aplicação das coimas (sugeridas pelo Ministério Público, em caso de concordância, ou não) aos partidos em causa, no âmbito de um Acórdão, vulgarmente denominado por “Acórdão de coimas”, que é também objecto de publicação<sup>59</sup>.

#### iv. O PAPEL DAS AUDITORIAS

No âmbito da regulação e fiscalização das finanças dos partidos políticos, as auditorias desempenham um papel fundamental, uma vez que é nelas que são analisadas as movimentações de recursos dos partidos<sup>60</sup>.

Importa referir, antes de mais, que os próprios partidos políticos não são legalmente obrigados a realizar auditorias internas às suas contas. No entanto, alguns partidos, principalmente aqueles que contêm uma contabilidade volumosa, optam actualmente por ser acompanhados e orientados por empresas de auditoria ou auditores próprios, para assegurar que a sua contabilidade é elaborada em conformidade com as regras utilizadas posteriormente pela ECFP<sup>61</sup>, regras essas que têm vindo a exigir cada vez maior detalhe. Nesta tarefa, os partidos enfrentam uma dificuldade que, posteriormente, é também sentida pela ECFP: é que, nos partidos mais descentralizados, ou seja, aqueles que contêm secções dispersas por todo o país, revela-se complicado realizar auditorias sobre todas as movimentações de recursos, já que estes se encontram dispersos pelas distritais e/ou pelos ramos locais dos partidos, e podem não estar totalmente no controlo do partido a nível nacional (De Sousa, 2004: 132)<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Para um entendimento mais detalhado do processo, ver legislação referida no Capítulo dedicado à Metodologia.

<sup>60</sup> Jaime Freitas, em entrevista, concordou com este carácter fundamental das auditorias.

<sup>61</sup> Ideia defendida por Jaime Freitas (PS) em entrevista.

<sup>62</sup> A este respeito ver ainda entrevista a Pedro Xavier (PSD): “Muitas vezes (...), sendo uma estrutura descentralizada, [estamos] dependentes das dúvidas, que 90% são dúvidas locais”.

As auditorias realizadas pela ECFP<sup>63</sup> desempenham um papel crucial; desde logo, por marcarem o início do processo de fiscalização das finanças dos partidos políticos. Como se referiu anteriormente, a realização de auditorias faz parte do quadro de competências da ECFP, podendo esta recorrer a recursos humanos externos – auditoras seleccionadas por concurso público, que não podem conter membros da ECFP na sua composição<sup>64</sup> –, sob autorização do TC<sup>65</sup>. Nesta tarefa, a Entidade vê-se confrontada com o mesmo problema a que já se aludiu: o controlo das contas internas dos partidos revela-se amiúde difícil, já que estes muitas vezes não conseguem apresentar as suas contas de uma forma clara e consolidada – podendo ficar de fora, p. ex., as contas das respectivas estruturas locais ou descentralizadas – tornando o objecto de fiscalização e análise, pois, materialmente incompleto<sup>66</sup>, o que poderá levar a conclusões não tão transparentes como se desejaria (Ribeiro, 2008: 557). Este problema leva a que o anterior Presidente da ECFP Miguel Fernandes, refira em entrevista que “a informação que se audita é genericamente criada...Eu chamo-lhe um jogo de sombras”.

Os resultados destas auditorias constam de um relatório elaborado pela ECFP, que é posteriormente enviado aos partidos e obrigatoriamente sujeito a publicação<sup>67</sup>. Depois de ter sido concedido direito de resposta aos partidos, e atendendo também ao seu teor, os referidos resultados das auditorias realizadas são incluídos no Parecer que a ECFP elabora e encaminha para o TC<sup>68</sup>.

Não obstante não sejam perfeitas – até porque, como refere Miguel Fernandes, “tem de haver algum erro (...). Tem que haver um falhanço no processo [de financiamento ilegal] para que as entidades de fiscalização detectem”<sup>69</sup> –, e enfrentam diversas dificuldades na sua execução, é inegável que as auditorias consistem numa ferramenta essencial no âmbito da fiscalização do financiamento político.

## **v. AS MONITORIZAÇÕES DE GASTOS DE CAMPANHA**

As monitorizações dos gastos das respectivas campanhas revestem-se, também, de extrema importância, dado que descrevem o panorama dos gastos ligados aos partidos no terreno. A nível internacional, estas

---

<sup>63</sup> Ver arts. 7º, 9º, 13º, 20º, 24º, 27º, 30º, 38º, 41º e 42º da LO 2/2005, e ainda arts. 23º, 24º e 25º da Lei nº 19/2003.

<sup>64</sup> Ver arts. 7º, nº 4, da LO 2/2005, de 10 de Janeiro. Segundo Luís Fazenda, o (BE) defende que “auditorias regulares impostas pela lei fossem efectuadas pela ECFP directamente e não por intermédio de empresas privadas”.

<sup>65</sup> Ver art. 13º da LO 2/2005.

<sup>66</sup> Outro problema apontado às auditorias, referido em entrevista por Jaime Freitas (PS), “é muitas vezes conceder-se demasiada importância ao aspecto formal dos documentos em vez de se privilegiar essencialmente a sua materialidade”.

<sup>67</sup> Ver art. 20º da LO 2/2005 de 10 de Janeiro.

<sup>68</sup> Todo este processo, desde a entrega das contas dos partidos políticos até à realização do parecer, obedece aos prazos e formalidades definidos claramente pela LO 2/2005.

<sup>69</sup> Artigo publicado no Jornal Públíco da Agência Lusa (2007).

monitorizações podem ser levadas a cabo de variadas formas e sob a égide de diversas entidades, variando estes dois factores, essencialmente, consoante a legislação interna de cada país<sup>70</sup>.

Uma das principais dificuldades da implementação das monitorizações dos gastos de campanha dos partidos passa precisamente pela definição da entidade que as deve executar. Esta opção exige grande ponderação e responsabilidade, já que é primordial que as instituições seleccionadas para o efeito se façam reger por princípios de imparcialidade e igualdade, acima de quaisquer outros, para que a monitorização seja justa e igualitária para os partidos e para que se evitem pressões e outras possibilidades de enviesar os resultados (Ribeiro, 2008: 557).

Entre nós, as monitorizações dos gastos de campanha dos partidos são actualmente realizadas pela TIAC<sup>71</sup>, entidade que se seguiu ao CIES – ISCTE. Ambas as entidades foram comissionadas pela ECFP para desempenhar esta função, dado que esta última não dispõe de recursos humanos para o efeito. Pode no entanto questionar-se se o custo decorrente do recurso a estas instituições externas não justificaria um esforço de desenvolvimento dessa capacidade de monitorização pela própria ECFP.

Na prática, as monitorizações são levadas a cabo através do recrutamento de investigadores de campo, que são postos no terreno em fase de campanha eleitoral, com a missão de registar variadíssimas informações referentes aos gastos dos partidos políticos nas acções que realizam, mormente no que respeita aos meios que são por eles utilizados. As informações recolhidas são registadas em matrizes especificamente desenvolvidas para o efeito (ver anexo D), que são posteriormente enviadas para a ECFP, para que esta proceda à sua análise e delas retire os resultados necessários.

As principais dificuldades com que se depara este modelo têm sobretudo que ver com a falta de recursos para cobrir o território nacional, o que se procura ultrapassar através de uma análise por amostragem (embora, nesse caso, possam ser questionados os critérios utilizados para definir a amostra, que se têm vindo a modificar: inicialmente tinha-se em conta a diversidade dos actores e contextos, posteriormente passou a definir-se a amostra em função do número de eleitores) ou com a ausência de cooperação dos partidos políticos no que respeita à divulgação dos dados que lhes são solicitados, o que pode revelar alguma fragilidade de um modelo de controlo que assenta no voluntarismo dos partidos controlados.

#### **vi. A COOPERAÇÃO DA ECFP COM OS PARTIDOS POLÍTICOS**

Para que o modelo de supervisão seja aplicado de forma eficiente, é necessário que exista uma estreita cooperação entre as duas partes intervenientes no processo de supervisão: a ECFP, no seu papel de fiscalizador, e os partidos políticos enquanto sujeitos de fiscalização.

---

<sup>70</sup> Os exemplos de França e Inglaterra em De Sousa, 2005: 18.

<sup>71</sup> <http://www.transparencia.pt/>.

No entanto, a relação entre fiscalizador e fiscalizado tem tendência a não funcionar na perfeição. Com efeito, resultou das entrevistas realizadas que a cooperação existente entre estes dois actores da esfera do financiamento e supervisão, embora esteja a caminhar no bom sentido, é ainda considerada insuficiente por alguns dos entrevistados<sup>72</sup>, apresentando problemas em ambos os seus polos que terão que ser revistos e melhorados; por exemplo, do ponto de vista dos partidos, mediante a prestação de uma informação mais completa, detalhada e abrangente – o que facilitaria o trabalho de supervisão realizado pelas auditoras e pela própria ECFP –<sup>73</sup>, e da parte da Entidade, a quem é apontada a crítica de não tomar em consideração (tanto quanto poderia) as especificidades das secções locais dos partidos políticos<sup>74</sup> e de não ter uma interpretação estável da legislação em vigor, o que prejudica o seu cumprimento pelos partidos<sup>75</sup>.

As sucessivas alterações legislativas que têm vindo a ocorrer têm permitido à Entidade desenvolver um papel progressivamente mais importante, através de condutas pedagógicas – tais como a realização de reuniões com representantes de todos os partidos para explicar alterações futuras no respectivo regime contabilístico – e auxiliares – de que são exemplo a emissão de recomendações prévias a cada campanha, e a disponibilidade para prestar apoio (muitas vezes até telefónico) aos partidos que o solicitem.

No entanto, embora este esforço da ECFP de promover uma relação mais estreita com os partidos políticos seja geralmente reconhecido pelos mesmos – tanto quanto resultou das entrevistas realizadas – existe ainda quem entenda que o papel da ECFP deva ser avaliado, no contexto do modelo de supervisão nacional<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Contrariamente ao que sustentam Jaime Freitas (PS) e Miguel Fernandes (anterior Presidente da ECFP). Este último entende que, já durante o seu mandato, existia uma “relação muito próxima” que primava por ter lugar, “antes de cada campanha, uma sensibilização de todos os partidos relativamente às regras que íamos adoptar”.

<sup>73</sup> Entrevista a Rui Moura Ramos: “Há por vezes dificuldade em obter dos partidos uma informação mais completa sobre os exercícios financeiros e contabilísticos”.

<sup>74</sup> Entrevista a José Matos Rosa: “a Entidade das Contas já verificou duas eleições autárquicas e nunca multou um mandatário financeiro local (...). Você consegue controlar o que está a ser feito em Monção ou em Vila Real, ou em Bragança, ou ali em Algés? Consegue? Não consegue, mas a Entidade das Contas acha que isto é tudo facilidade”.

<sup>75</sup> Entrevista a João Almeida (CDS-PP): “A Entidade das Contas não tem uma interpretação estável da legislação em vigor, o que prejudica muito o cumprimento da lei”.

<sup>76</sup> Entrevista a João Almeida (CDS-PP): “Entendemos que se deve fazer uma avaliação do papel da Entidade das Contas”.

## vii. A COOPERAÇÃO DA ECFP COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

A dinâmica do sistema de supervisão exige mais do que bons canais de cooperação entre a entidade fiscalizadora e os partidos políticos; em concreto, exige a participação de outras instituições, sejam aquelas que têm intervenção no processo de fiscalização, sejam aquelas que, embora não participando directamente na supervisão do financiamento político, poderiam ter um papel activo no incremento da eficácia do sistema.

Esta ideia foi inclusivamente realçada pelo ex-Presidente do TC<sup>77</sup>, o qual defendeu que a eficácia do sistema sairia beneficiada com uma maior articulação entre a ECFP, o TC e um conjunto de organismos de auditoria, fiscalização e/ou investigação do Estado (como, por exemplo, CNE, Tribunal de Contas, DGCI, MP, PJ, entre outros).

Esta eficácia já provou ser possível, na prática; tendo ficado assim demonstrado que a cooperação entre as diversas entidades de fiscalização e investigação pode atingir resultados desejáveis. Foi o que aconteceu, por exemplo, aquando do processo do caso “Somague”, anteriormente identificado como o único processo de financiamento político a ser condenado em Tribunal até à data. Este processo teve o contributo inequívoco de uma queixa das Finanças que chegou ao TC, segundo o que nos explicou Rui Moura Ramos em entrevista. Por outro lado, acrescentou o anterior Presidente da ECFP, em entrevista, que só foi possível levar o referido caso à justiça, apesar das tentativas de “bloqueio” que o mesmo referiu terem existido, através de “uma colaboração muito estreita que se conseguiu assegurar neste caso específico com um conjunto de boas vontades”.

Ciente da importância de uma maior articulação, a ECFP tem vindo a estabelecer relações de trabalho com outras autoridades de auditoria, fiscalização e/ou investigação do Estado, entidades não-governamentais (tais como organismos da sociedade civil, a comunicação social e as universidades) e, bem assim, entidades de avaliação estrangeiras (GRECO, UNCAC, CE, etc.). Com efeito, o incremento das relações com os demais intervenientes referidos tem vindo a ser activamente reforçado pela ECFP. Durante a presidência de Miguel Fernandes, por exemplo, foram criados “protocolos formais de relação com todas as inspecções gerais”<sup>78</sup>.

Não obstante, há quem defenda que estas relações ainda não assumem a profundidade que poderiam ter: a este propósito, Rui Moura Ramos refere em entrevista que a ECFP e o TC apenas mantêm uma relação formal com o Ministério Público – que, como vimos, é parte activa e integrante do processo de fiscalização das contas segundo a LO n.º 2/2005 – e relações de cooperação meramente institucionais com as demais entidades. Por outro lado, parece-nos que se poderá questionar por que

---

<sup>77</sup> Rui Moura Ramos: “As outras entidades podem, isso sim, ter conhecimento de qualquer facto que possa revelar a violação de uma regra, então aí era óptimo que isso chegasse à Entidade”.

<sup>78</sup> Miguel Fernandes, considerou que o aumento da cooperação entre as diversas entidades era o “caminho positivo a seguir”.

motivo a relação de trabalho utilizada aquando da resolução do caso Somague não é replicada frequentemente<sup>79</sup>.

O mesmo seja dito quanto a relações de cooperação com outros possíveis intervenientes – ainda que indirectos – na dinâmica do sistema de financiamento político em Portugal, como sejam a comunicação social, a própria sociedade civil e/ou as universidades. Hoje em dia, a cooperação da ECFP com estas instituições é (ainda) significativamente reduzida, até em virtude da dificuldade decorrente de manter uma relação estreita com instituições com interesses tão díspares. No entanto, esta dificuldade poderia ser apontada a qualquer relação interinstitucional, motivo pelo qual seria desejável que fosse ultrapassada com vista à resolução de um problema transversal. Até porque, em rigor, a importância destes actores “indirectos” no sistema de supervisão do financiamento político tem vindo a ser progressivamente notada. As universidades, por exemplo, “têm uma palavra muito importante a dizer na transparência destes processos”, conforme salientou Miguel Fernandes em entrevista, até na medida em que podem ter um contributo significativo no desenvolvimento de novas formas de monitorização ou até de fiscalização das contas dos partidos políticos<sup>80</sup>. Por outro lado, Miguel Fernandes (em entrevista) e, também, Luís de Sousa reconheceram a importância dos meios de comunicação social e da sociedade civil para a supervisão do financiamento político, embora se mostrem pouco crentes quanto à existência de uma boa relação de cooperação destes com a ECFP. Com efeito, interpretam este papel como sendo relativamente passivo (De Sousa, 2004: 125), sem grandes pontos de contacto entre os intervenientes; tal como resulta claro das palavras do anterior Presidente da Entidade das Contas em entrevista, que referindo-se à comunicação social, reconhece que apenas foi capaz de mobilizá-la para o caso Somague devido ao interesse mediático que este tinha enquanto “notícia”, e não em virtude da preocupação dos *media* com a justiça e transparência do financiamento político. Acresce que os *media* têm um papel importante também ao nível da informação da sociedade civil; funcionando como início de um ciclo que nos parece extremamente relevante, na medida em que, quanto mais atenção merecerem na comunicação social casos menos lícitos de financiamento político, menos permissiva será a sociedade civil em relação aos mesmos (De Sousa, 2004: 142).

---

<sup>79</sup> Por exemplo, com uma maior interligação entre a DGCI e a ECFP, na qual a primeira divulgasse dados à segunda no âmbito das suas investigações.

<sup>80</sup> Sob a presidência de Miguel Fernandes na ECFP, as universidades desempenhavam um papel fundamental no sistema de monitorização de campanhas eleitorais que era utilizado – o SIMOCAP –, sendo um dos pilares essenciais do anterior sistema de controlo do financiamento político. Para uma descrição detalhada deste sistema (Fernandes, 2010: 7-12) .



#### IV. A DIMENSÃO PUNITIVA DO MODELO DE SUPERVISÃO

Neste capítulo, procuraremos conferir uma perspectiva empírica ao estudo preponderantemente teórico que temos levado a cabo. Como se viu anteriormente, o processo de fiscalização das contas dos partidos políticos pode terminar – e termina frequentemente – com a aplicação de sanções aos partidos políticos pelo TC.

As sanções consistem em instrumentos correctivos na medida em que têm por escopo induzir nos partidos políticos determinado tipo de comportamentos, conformes com a regulamentação do financiamento em Portugal; dessa forma promovendo os objectivos que tal regulamentação visa assegurar, como sejam a transparência e a igualdade. Os sistemas de aplicação de sanções variam de forma significativa entre países, acompanhando a diversidade que se verifica, também, a nível da respectiva legislação sobre financiamento político<sup>81</sup>. Na generalidade dos países, o quadro punitivo-legal contempla um conjunto heterogéneo de sanções aplicáveis, cuja natureza é variada: sanções penais, eleitorais, administrativas e financeiras. O modo como as sanções são aplicadas também varia bastante entre países, embora, por regra, as sanções pecuniárias sejam as mais frequentes (coimas, retirada de subsídios, etc.). Em entrevista, Rui Moura Ramos justificou-o com o facto de “a maior parte [das infracções] que têm sido detectadas são infracções quase formais, infracções a regras procedimentares e contabilísticas”. Por sua vez, as sanções penais e a mais radical das sanções eleitorais – a inelegibilidade para determinada função política – são as de menos frequente aplicação.

Naturalmente, os partidos políticos são os principais lesados com as sanções aplicadas. Não obstante, o facto de, por vezes, estas sanções serem pouco significativas pode determinar que a ilicitude acabe por compensar, sobretudo naqueles casos em que as coimas impostas não são proporcionais à vantagem decorrente do financiamento ilegal. Luís de Sousa entende inclusive que esta desproporcionalidade se tem agravado (De Sousa, 2004: 133-140).

Por outro lado, o facto de o sistema existente em Portugal funcionar apenas com base na punição das condutas ilícitas, e não na recompensa daquelas que se mostram conformes com a legislação, não incentiva os partidos a cumprirem-na. Nessa medida, entendemos que um sistema simultaneamente punitivo e recompensador poderia conduzir a resultados mais satisfatórios.

Por forma a apreciar a aplicabilidade prática das regras que regulam o financiamento político em Portugal – e, dessa forma, a eficiência da supervisão que é levada a cabo –, passamos agora, como proposto, à análise das sanções aplicadas aos partidos políticos entre 1994 e 2007. Este intervalo temporal justifica-se por se iniciar no ano em que se começaram a fazer sentir as regras impostas pela Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro), e se estender até ao último ano relativamente ao qual estavam disponíveis, na altura de elaboração da presente dissertação, Acórdãos de Coimas do TC.

---

<sup>81</sup> Ver, a respeito do sistema de aplicação de sanções inglês, francês e português, De Sousa, 2005: 19-21.

A análise organiza-se em três dimensões; ainda que estas devam ser observadas numa perspectiva complementar e integrada.

Na primeira dimensão, mais genérica, dividem-se as irregularidades detectadas em duas categorias: falta de apresentação de contas e infracções na organização e apresentação de contas.

Na dimensão subsequente – de análise mais profunda – procura-se decompor aquela segunda categoria geral, tentando determinar quais as irregularidades concretas que nela estão compreendidas<sup>82</sup>. Para o efeito, criaram-se subcategorias de irregularidades que abarcam, tanto quanto possível, todas aquelas que foram praticadas (embora reconhecendo que consegui-lo na totalidade se revelava uma tarefa impossível, até em virtude dos constrangimentos de espaço com que lidámos). O resultado desse esforço são as seis subcategorias que constam dos gráficos *infra*: (i) irregularidades referentes a donativos; (ii) ausência/insuficiência de suporte documental; (iii) deficientes procedimentos contabilísticos; (iv) irregularidades no inventário do património do partido; (v) irregularidades no tratamento de receitas e despesas; (vi) apresentação de contas fora do prazo.

A terceira e última dimensão põe em evidência os montantes totais das coimas aplicadas aos partidos políticos no período temporal de análise.

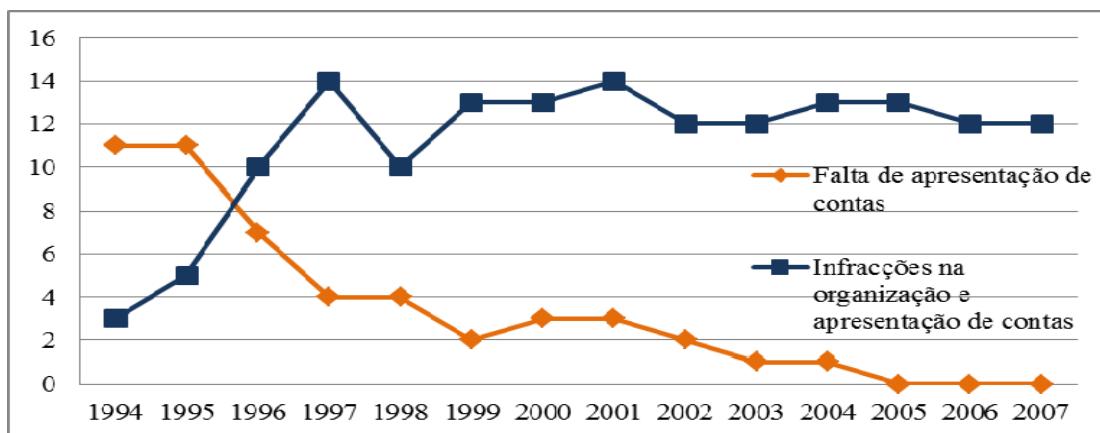


Figura 4.1 – Categoria de irregularidades por ano (todos os partidos)

A Figura 4.1 ilustra a variação prática das duas categorias de irregularidades acima identificadas ao longo do período temporal em análise. Antes da publicação da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, havia, em Portugal, uma clara lacuna legislativa relativamente ao financiamento político. Nos primeiros anos em que a referida Lei esteve em vigor, a falta de apresentação de contas era, ainda, uma realidade para os partidos, pouco acostumados a exigências legais a este respeito; veja-se que, em 1994 e 1995, foram onze os partidos que não apresentaram quaisquer contas. À medida que os anos foram passando, os partidos foram-se familiarizando com as regras que passaram a ser-lhes impostas – concretamente, com a obrigação de submeterem contas anuais

<sup>82</sup> Nessa medida, a variável “falta de apresentação de contas” já não foi considerada nesta dimensão de análise.

–, motivo pelo qual esta irregularidade, em particular, se foi tornando menos frequente. A partir da entrada em vigor da Lei n.º 19/2003 (o que ocorreu em 1 de Janeiro de 2005, com excepção do art. 8º), deixou, simplesmente, de verificar-se. Daqui pode retirar-se que, sobretudo com a entrada em vigor da Lei n.º 19/2003, os partidos políticos – até mesmo os mais pequenos – passaram a estar absolutamente familiarizados com o facto de serem obrigados a apresentar contas organizadas; algo que não pode deixar de ser visto como um factor positivo a apontar à legislação nacional existente sobre esta matéria.

No que respeita à segunda categoria de infracções constante da Figura 4.1 – infracções na organização e apresentação das contas dos partidos políticos –, verificamos que o seu processo evolutivo já foi diferente. No primeiro ano em análise, apenas três partidos políticos incorreram neste tipo de irregularidades. Fica por esclarecer se tal se deveu à diligência dos partidos – que, recorde-se, estavam ainda pouco familiarizados com a legislação – ou à falta de capacidade das instituições fiscalizadoras de então para detectar as referidas irregularidades; instituições essas que estavam também num processo de familiarização com a lei e com as suas recém-criadas incumbências. A partir de então, e até 1997 – pico máximo de ocorrência deste tipo de infracções, que se repetiu novamente em 2001 –, assiste-se a um incremento constante da sua ocorrência. De 1997 a 2007, o número de infracções cometidas tem tendência a manter-se, o que, a nosso ver, se ficou a dever a um de dois factores: ou os partidos, tendo em conta o seu modelo de organização, revelam uma incapacidade de diminuir as infracções que cometem a nível da organização e apresentação das suas contas, ou a legislação e supervisão não apresentam modelos de organização de contas exequíveis para que os partidos cumpram com as regras estabelecidas.

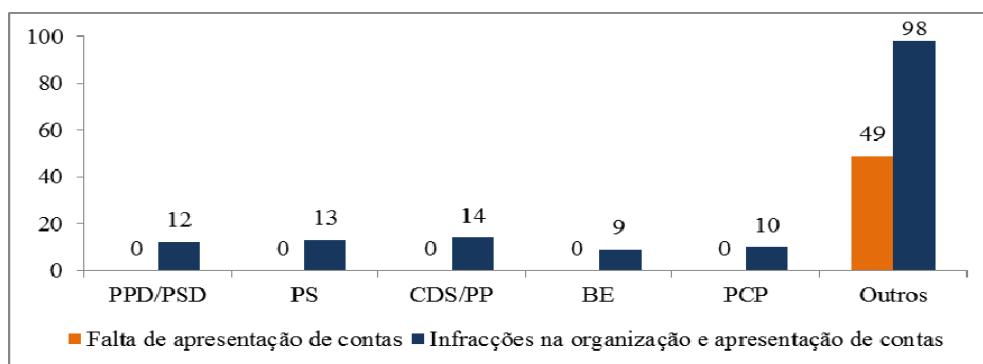


Figura 4.2 – Total de irregularidades, por categoria e por partido (14 anos)

A Figura 4.2 retrata o modo como as duas categorias de irregularidades acima referidas se dividem pelos cinco partidos com representação parlamentar e pelos restantes, enquadrados na categoria “outros”.

Resulta do referido gráfico que, ao longo do período em análise, os cinco partidos com assento parlamentar nunca cometem a irregularidade de “falta de apresentação de contas”. Já os restantes partidos – vulgarmente apelidos de “partidos pequenos” – cometem-na frequentemente. A explicação para esta circunstância pode residir no facto de estes partidos serem dotados de uma estrutura

organizacional e administrativa com poucos recursos financeiros e humanos, que os impede de organizar e entregar a respectiva contabilidade nos termos exigidos. Segundo Luís De Sousa, os partidos maiores estão “mais familiarizados com a responsabilização e requisitos de divulgação estabelecidos por lei, portanto, menos propensos a desrespeitá-los por erro ou dificuldade em adaptação a um ambiente regulado”. A partir desta evidência, pode teorizar-se se os partidos maiores são beneficiados pelo nosso sistema de regulação e supervisão do financiamento partidário, pondo porventura em causa determinados princípios básicos como seja o da igualdade (De Sousa, 2005: 29).

No que respeita às infracções referentes à organização e apresentação de contas, nota-se que, apesar de o número total de irregularidades cometidas pelos partidos pequenos ser impressionante – são noventa e oito irregularidades no total, cometidas ao longo de catorze anos por um conjunto de até quinze partidos (integrados na categoria “Outros”) –, os partidos maiores são tão ou mais incumpridores. De facto, não há praticamente nenhum ano em que os partidos com representação parlamentar tenham apresentado contas sem irregularidades. O CDS-PP e o BE, que entrou em cena apenas em 1999, fizeram-no mesmo em todos os anos; já o PCP, o menos incumpridor, apresentou contas com irregularidades “apenas” em dez dos catorze anos analisados. No entanto, tem que ser ponderado o facto de estes partidos não terem deixado, nem por uma vez – ao longo destes catorze anos – de apresentar as suas contas, contrariamente aos partidos pequenos. Pode portanto presumir-se que, houvessem estes últimos apresentado as suas contas todos os anos sem exceção, o número de irregularidades por si cometidas na respectiva organização seria ainda maior. Isto leva-nos ainda a concluir que não há praticamente nenhum partido político português que, sistematicamente, deixe de cometer irregularidades na organização e apresentação das suas contas.

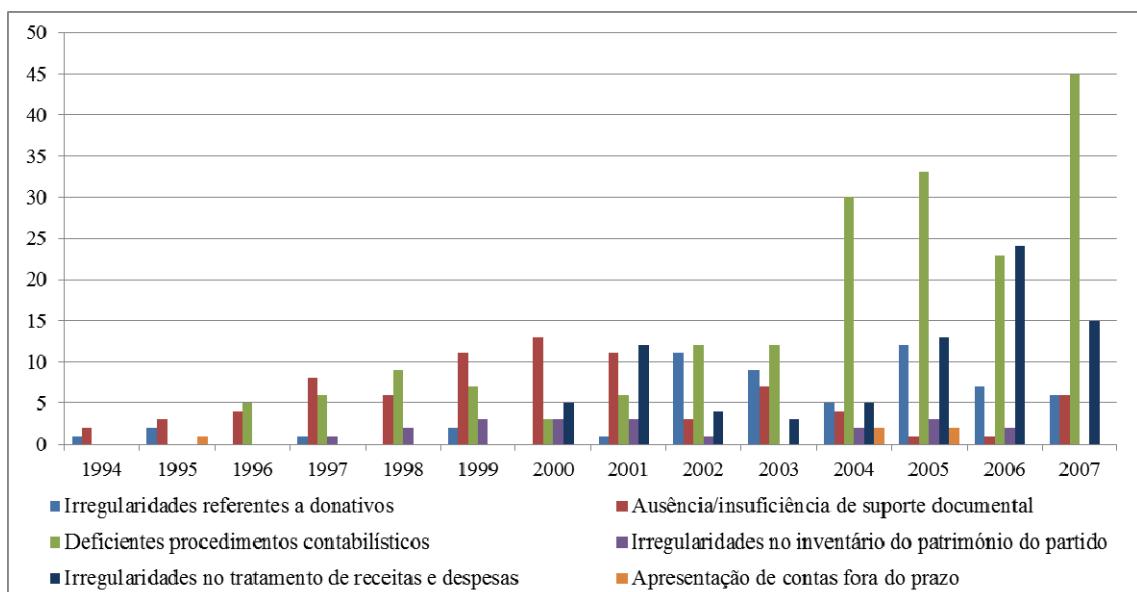


Figura 4.3 – Total de subcategorias de irregularidades por ano (todos os partidos)<sup>83</sup>

<sup>83</sup> Para maior facilidade de análise, esta figura encontra-se reproduzida no Anexo A.

Iniciamos a segunda dimensão de análise com os dados representados na Figura 4.3. Este gráfico permite-nos apreciar a evolução quantitativa das irregularidades cometidas pelos partidos políticos em Portugal (com e sem representação parlamentar), globalmente consideradas, indicando-nos também a evolução concreta de cada categoria de irregularidade.

Em termos macro, podemos dividir a evolução quantitativa das irregularidades detectadas em três fases: na primeira, de 1994 a 2000, o número global revela-se pouco significativo (no ano de 1994, temos apenas três irregularidades); por outro lado, as únicas categorias que aumentam são aquelas que se referem à ausência/insuficiência de suporte documental e a deficientes procedimentos contabilísticos. Nesta medida, não deixa de ser curioso notar que, conforme a Lei n.º 72/93 e a Lei n.º 56/98 se vão afirmando no panorama do financiamento político, as irregularidades relativas aos suportes documentais das contas dos partidos e aos seus procedimentos vão aumentando.

A segunda fase, de 2001 a 2003, fica caracterizada por uma ausência manifesta de padrão: a maioria das categorias contempladas no gráfico sofre variações espontâneas e apresenta valores muito díspares de um ano para o outro. As exceções são as categorias referentes a irregularidades no âmbito do inventário do património do partido e da apresentação de contas fora do prazo, que se mantêm ambas em valores consideravelmente baixos.

No terceiro período, de 2004 a 2007, é notória a influência da Lei n.º 19/2003, que, mesmo no ano anterior à sua entrada em vigor, tinha já um forte impacto no sistema de financiamento político em Portugal. Em concreto, verificou-se um aumento muito considerável das deficiências nos procedimentos contabilísticos (em 2007, atingiu um pico de 45 ocorrências) e das irregularidades no tratamento das receitas e despesas dos partidos (em 2006, registaram-se 24 ocorrências). O facto de estas irregularidades passarem a assumir maior expressividade nesta fase pode não se ficar a dever (apenas, ou sobretudo) a um aumento da sua ocorrência, mas sim a uma maior eficiência, da parte dos corpos de supervisão, na sua detecção. Por outro lado, o acréscimo significativo registado na categoria relativa a deficiências nos procedimentos contabilísticos pode explicar-se pelo facto de a Lei n.º 19/2003 ter alterado diversos procedimentos contabilísticos, e pela incapacidade das máquinas dos partidos para se actualizarem e se adaptarem a estes novos procedimentos (contabilística e informaticamente) à mesma velocidade em que ocorrem as alterações legais. As restantes categorias sofrem variações pequenas e pontuais.

Até aqui, temo-nos referido às alterações legislativas como possíveis explicações para as variações registadas nas irregularidades em análise. Contudo, terá que ser tido em conta que estas variações podem também resultar da ocorrência de eventos políticos relevantes: é o caso, por exemplo, dos picos registados em 2002 e em 2005 na categoria de irregularidade referente a donativos (11 e 12 ocorrências, respectivamente), que entendemos que podem estar relacionados com o facto de, nestes dois anos, terem sido realizadas eleições legislativas.

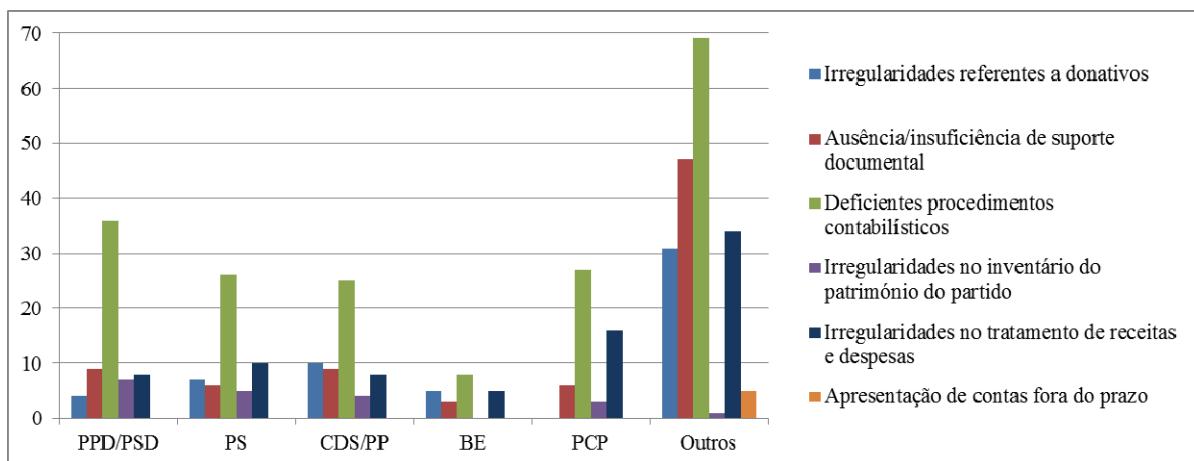


Figura 4.4 – Total de subcategorias de irregularidades por partido (14 anos)<sup>84</sup>

A Figura 4.4 ilustra o total de irregularidades cometidas por cada um dos partidos políticos portugueses, organizado em função do tipo de irregularidade. Procuraremos determinar, por esta via, quais as irregularidades que cada tipo de partidos – com a sua estrutura organizativa própria – tem mais tendência a cometer.

O PSD é o partido que, ao longo do período em análise, mais vezes cometeu irregularidades referentes a deficientes procedimentos contabilísticos – trinta e seis no total –, sendo esta também a infracção em que mais vezes reincidiu. As restantes categorias de infracções (com excepção da apresentação de contas fora do prazo, que nunca foi detectada) assumem valores entre as quatro e as nove ocorrências; que, distribuídas pelos catorze anos em apreciação, resultam pouco significativas. Não obstante, o PSD é o partido que mais irregularidades cometeu no total, apresentando sessenta e quatro infracções em todas as categorias.

O PS apresenta também um número elevado de irregularidades no âmbito dos deficientes procedimentos contabilísticos: vinte e seis durante todo o período em análise. Tal como sucede com o PSD e com os restantes partidos com representação parlamentar, nunca se registou a apresentação das suas contas fora do prazo. As demais categorias de irregularidades sempre se mantiveram em valores pouco relevantes; embora as infracções referentes ao tratamento de receitas e despesas sejam ligeiramente superiores às restantes (dez, no total). No cômputo global, o PS regista cinquenta e quatro irregularidades detectadas em catorze anos, menos dez do que o seu oponente directo PSD.

O CDS-PP apresenta um panorama muito semelhante ao do PS, onde predominam as irregularidades referentes a deficientes procedimentos contabilísticos (vinte e seis ocorrências no total). As restantes categorias oscilam entre quatro e dez infracções. De referir apenas que, mesmo tratando-se de um partido que tradicionalmente alcança resultados eleitorais menores do que o PS e o PSD,

<sup>84</sup> Para maior facilidade de análise, esta figura encontra-se reproduzida no Anexo B.

apresenta um número global de infracções igualmente elevado – cinquenta e seis no total, mais duas do que o PS e menos oito do que o PSD.

O BE tem a particularidade de apenas ter entrado no contexto político nacional no ano de 1999, o que justifica o facto de apresentar um número global de irregularidades bastante inferior aos restantes partidos com representação parlamentar. Não obstante, são vinte e uma infracções cometidas entre 1999 e 2007. Dentro destas, as infracções referentes a deficientes procedimentos contabilísticos são as mais frequentes (oito ocorrências), situando-se as demais entre zero e cinco registos.

Regra geral, o PCP apresenta um quadro idêntico ao dos três partidos mais antigos, ainda que registe algumas especificidades. Também aqui, as irregularidades nos deficientes procedimentos contabilísticos são as mais frequentemente detectadas (vinte e sete, no total), enquanto que demais categorias apresentam valores consideravelmente baixos (entre zero e seis registos), com excepção das irregularidades no tratamento de despesas e receitas. A questão do registo contabilístico das receitas angariadas é tradicionalmente um tema sensível para a organização contabilística do PCP – atendendo à sua estrutura específica e às particularidades de algumas das acções de angariações de fundos que realizam (tais como a festa do Avante) –, o que pode justificar o facto de este partido ser aquele a que mais vezes foi detectada esta irregularidade: dezasseis ocorrências, um número elevado, sobretudo em comparação com os demais partidos. No total, temos cinquenta e duas irregularidades no período analisado; valor global também semelhante aos outros três partidos mais antigos.

Finalizando a análise deste gráfico, cumpre ainda referir que as irregularidades mais vezes imputadas aos partidos sem representação parlamentar foram irregularidades relativas a deficientes procedimentos contabilísticos e à ausência/insuficiência de suporte documental. Em sentido oposto, infracções relativas ao inventário do património do partido são as que menos vezes se verificaram, o que poderá estar ligado ao facto de estes partidos mais pequenos serem geralmente detentores de pouco património. Importa ainda notar que, ao longo do período analisado, as cinco ocasiões em que foram apresentadas contas partidárias fora do prazo disseram respeito a estes partidos, e em nenhuma situação aos partidos com representação parlamentar.

Os resultados do gráfico representado na Figura 4.4 corroboram as palavras do ex-Presidente do TC, Rui Moura Ramos, quando refere que “a maior parte que têm sido detectadas são infracções quase formais, infracções a regras procedimentais e contabilísticas”; com efeito, a infracção mais vezes detectada foi, transversalmente – i.e., quanto a todos os partidos analisados – aquela que se refere a deficientes procedimentos contabilísticos.

A título de nota final, destacamos ainda o equilíbrio que se verifica, no que se refere à quantidade global de infracções, entre os três partidos mais à esquerda (cento e vinte e sete ocorrências) e os dois partidos mais à direita (cento e vinte irregularidades), ao longo dos catorze anos analisados.

Entramos agora na terceira e última dimensão de análise, onde evidenciaremos os valores imputados aos partidos em coimas desde 1994 a 2007.

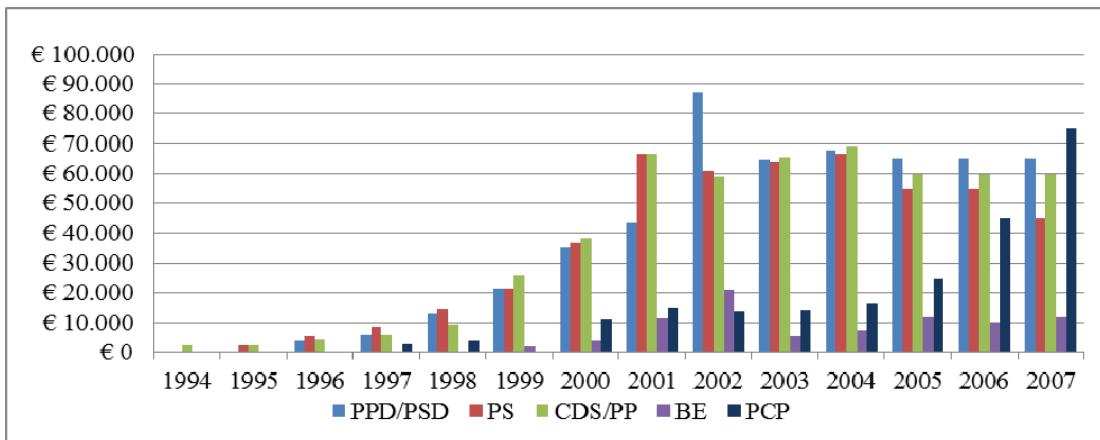


Figura 4.5 – Valor das coimas aplicadas aos partidos políticos por ano<sup>85</sup>

Pode dividir-se o período de análise em questão em duas fases distintas: entre 1994 e 2000, verifica-se, de forma geral, um aumento progressivo e constante no valor das coimas aplicadas; entre 2000 e 2007, estes valores tenderam a estabilizar, embora se tenham mantido elevados.

A primeira excepção consiste na coima aplicada ao PSD em 2002, em virtude da sua condenação no caso “Somague”: o seu valor, de aproximadamente €87.000,00, é o valor mais elevado que já foi pago por qualquer um dos partidos em análise no período em questão. A segunda excepção consiste na coima aplicada ao PCP em 2007, no valor de €75.000,00. Apesar de esta coima ter coincidido com o máximo histórico deste partido, certo é que o PCP parece ter sofrido particularmente os efeitos da alteração legislativa ocorrida em 2003: a partir deste ano, e até 2007, foram-lhe sendo aplicadas coimas progressivamente mais elevadas.

O CDS-PP foi único partido a quem foram aplicadas coimas em todos os anos sob apreciação. Não obstante, resulta da nossa análise que o CDS-PP, o PSD e o PS tiveram percursos muito semelhantes no que respeita ao valor das coimas (a excepção verifica-se no ano de 2001, no qual o PSD ficou bastante aquém dos montantes imputados ao CDS-PP e ao PS). Esta conclusão, quanto ao CDS-PP, não deixa de merecer destaque, uma vez que se trata de um partido que esteve francamente menos tempo em funções governativas do que os seus congéneres PS e PSD, e que de forma global, atinge resultados inferiores nas eleições. A partir de 2005 (ano de eleições legislativas), o PS passou a distanciar-se progressivamente dos outros dois partidos: em 2007, apresentava já valores de coimas consideravelmente abaixo dos dois comparativos mencionados. Considerando que, em 2005, entrou em vigor a Lei 19/2003, este factor pode porventura ficar a dever-se a uma melhor adaptação do PS às regras e procedimentos contabilísticos introduzidos pela referida Lei.

<sup>85</sup>Para maior facilidade de análise, esta figura encontra-se reproduzida no Anexo C.

Por fim, o BE apresenta, de forma geral, coimas de valores mais reduzidos e com poucas variações, as quais poderão eventualmente ser justificadas à luz da realidade e da dimensão deste partido.

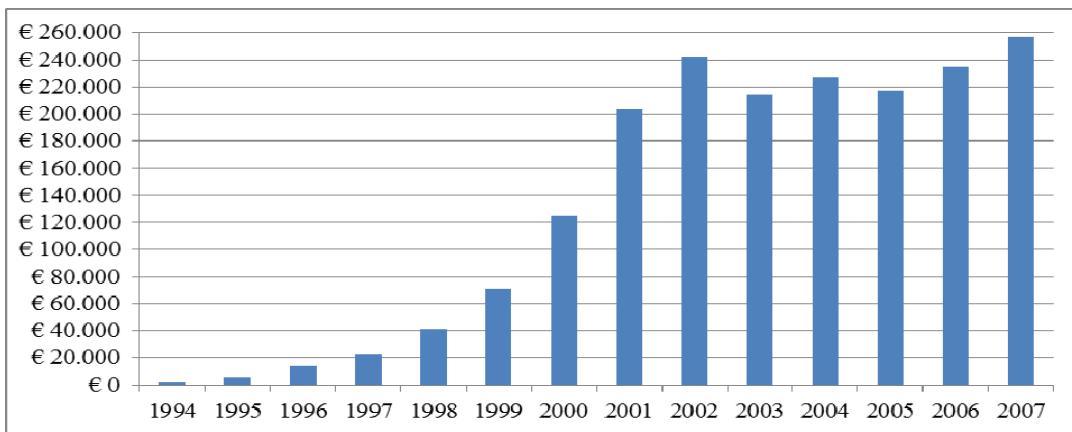


Figura 4.6 – Total de coimas aplicadas aos partidos por ano (todos os partidos)

A Figura 4.6, que contém a soma das coimas aplicadas a todos os partidos políticos (com e sem representação parlamentar) em Portugal, transmite-nos a sua evolução ao longo dos catorze anos em análise.

A variação dos valores registados vai ao encontro da informação que constava já do gráfico anterior, acompanhando naturalmente as duas fases que se referiram na respectiva análise. Assim, nos primeiros anos após a aprovação da Lei de 1993, os valores aplicados aos partidos são relativamente baixos, mas vão sofrendo um incremento constante até 2002. Apesar disso, é em 1999, 2000 e 2001 que se verificam maiores aumentos de valor em termos absolutos: entre 1999 e 2000, regista-se um incremento de €53.810,35, e de 2000 para 2001 dá-se um crescimento de €79.111,34: importa notar, a este propósito, que nestes dois últimos anos, foram introduzidas alterações na legislação que regula o financiamento político (2000 e 2001). Em 2001, o volume total das coimas aplicadas ultrapassa a barreira dos €200.000,00, mantendo-se sempre acima desse patamar desde então. Foi no último ano desta análise, 2007, que o valor das coimas aplicadas pelo TC atingiu o seu máximo histórico: €257.000,00.

Até agora, temo-nos referido aos valores das coimas aplicadas, pelo TC, aos partidos políticos em apreciação; no entanto, importa também atentar, ainda que brevemente, na efectivação do seu pagamento. Apesar de não dispormos de dados objectivos sobre esta matéria, fonte do TC<sup>86</sup> assegurou-nos que a generalidade das coimas aplicadas são pagas pelos partidos que se viram nelas condenados. Existem partidos que, pontualmente, não cumprem as suas sanções, embora nenhum dos cinco com representação parlamentar, mas sim partidos pequenos que são condenados em valores diminutos,

<sup>86</sup>Fonte da secretaria judicial do TC.

sobretudo em comparação com o volume total de coimas que consta do gráfico. Acresce que, em tais casos, e a partir do momento que os partidos ditos incumpridores elegem pelo menos um deputado em qualquer tipo de eleição, são alvo de penhora de parte da subvenção correspondente, com vista à cobrança coerciva do montante punitivo devido. Assim, apenas uma porção muito residual das coimas aplicadas e não pagas é debatida na justiça.

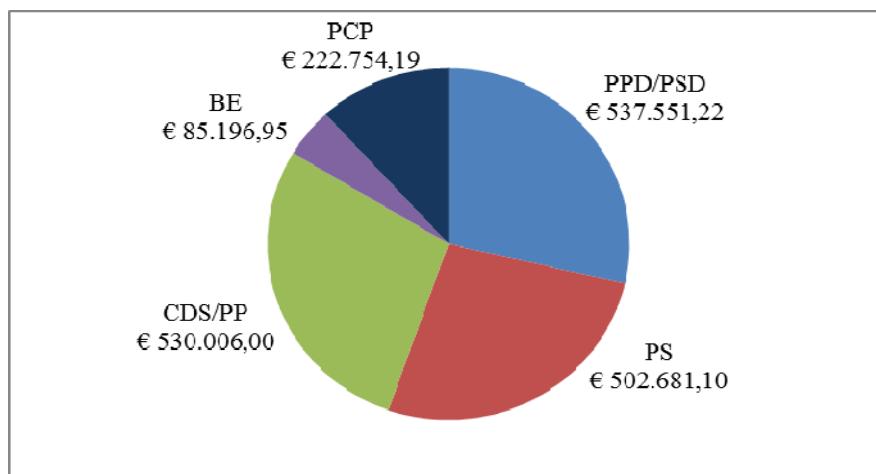


Figura 4.7 – Total de coimas aplicadas aos partidos políticos com representação parlamentar

Em jeito de conclusão, apresentamos na Figura 4.7 o volume total de coimas aplicadas aos partidos políticos com representação parlamentar, de 1994 a 2007, organizado por partido. Em regra, os seus resultados são os esperados: sendo o PSD o partido a que foram detectadas mais irregularidades, é também aquele que foi objecto do maior volume de coimas. O CDS-PP aparece em segundo lugar e o PS em terceiro, quer quanto às infracções detectadas (ver Figura 4.4), quer quanto ao valor global das coimas que lhes foram aplicadas. Destacamos, porém, o caso do PCP: pese embora se aproxime dos três partidos já mencionados quanto ao número total de infracções detectadas (52 ocorrências, contra as 64 do PSD, 56 do CDS-PP e 54 do PS), apresenta um valor global de coimas significativamente inferior: a variação supera os 50%. Acresce que este valor total resulta essencialmente das coimas que lhe foram aplicadas nos três últimos anos, que representam cerca de 65% do valor global das coimas do PCP. O BE, por sua vez, apresenta um montante que, em termos absolutos, é o mais reduzido – €85.196,95 –, se bem que com a particularidade de se dividir apenas entre os anos de 1999 e 2007.

## CONCLUSÃO

O tema do financiamento político ocupa um lugar proeminente em qualquer sistema de partidos e sistema democrático. Nesta dissertação, deu-se especial enfoque ao respectivo modelo de supervisão, sobretudo no que respeita ao sistema utilizado em Portugal, procurando dar resposta aos seguintes objectivos: realizar uma análise detalhada da teoria existente sobre o modelo de supervisão do financiamento político em Portugal e apreciar a sua aplicação prática, através da análise das irregularidades cometidas pelos partidos políticos nacionais nas respectivas contas anuais e das sanções correspondentemente impostas pelo TC. Esperamos que a resposta a estes objectivos represente um contributo, ainda que simbólico, para o desenvolvimento desta temática em Portugal.

Entendemos que a investigação que levámos a cabo permitiu atingir os objectivos a que nos propusemos, e, por essa via, promover uma discussão informada sobre o tema do financiamento político e, mais concretamente, sobre o modelo de supervisão praticado em Portugal. Os métodos de investigação utilizados, a que fizemos referência no Capítulo dedicado à Metodologia, possibilitaram quer uma compreensão teórica do sistema de supervisão e dos traços principais dos seus actores, quer uma percepção empírica acerca do seu funcionamento prático.

Para alcançar o primeiro objectivo, a exposição de alguns modelos internacionais de financiamento e supervisão (*vide* Capítulo II) teve uma importância crucial. Permitiu-nos contextualizar devidamente a problemática e interpretar o modelo português. Destacamos ainda as entrevistas realizadas, as quais representaram um contributo muito significativo para ambos os objectivos que guiaram a elaboração deste trabalho: por um lado, permitiram aferir da realidade sentida pelos partidos e por entidades de relevo no modelo de supervisão, alertando para as dificuldades de implementação que uns e outros apontaram ao sistema actual; por outro lado, consistiram num auxílio de relevo na interpretação dos dados obtidos na secção empírica da presente dissertação. Para facilitar a sua análise, a apreciação crítica destes dados foi realizada no Capítulo IV.

Na sequência deste estudo, concluiu-se que o modelo de supervisão português, contrariamente ao que sucede com frequência a nível internacional, dispõe de uma entidade especificamente orientada para a fiscalização e monitorização das finanças dos partidos, que não acumula outro tipo de funções (como, anteriormente, com a CNE). Este grau de especificação pode ser um dos factores justificativos do aumento gradual do número de irregularidades detectadas. Não obstante, e como referido acima, somos da opinião que o Tribunal de Contas poderia porventura estar mais bem preparado tecnicamente para avaliar contabilisticamente os partidos políticos, com a colaboração da ECFP, do que o TC.

Por outro lado, pese embora as constantes alterações legislativas nesta matéria não tenham, em geral, um reflexo directo e imediato na quantidade de coimas aplicadas e no seu valor – como se concluiu no Capítulo IV –, tornou-se claro que o sistema de fiscalização em Portugal está a evoluir num sentido positivo, apresentando maior capacidade investigativa e punitiva das infracções praticadas.

Porém, este último facto pode também ser visto da perspectiva oposta: o aumento das infracções cometidas pelos partidos políticos pode resultar, pelo menos parcialmente, da sua incapacidade para se adaptarem com eficiência às reiteradas modificações da legislação sobre o financiamento político.

Há um conjunto de medidas diversas que, a nosso ver, podiam contribuir para que o modelo de supervisão português se tornasse mais eficiente. A título exemplificativo, citamos a redução do limite dos gastos eleitorais, a moderação dos valores das subvenções públicas (defendida pelo BE e pelo CDS em entrevista) e a promoção do financiamento privado, a fixação de sanções mais rígidas para os infractores, a atribuição de mais poderes ao órgão de controlo, a elaboração de um regime específico de contabilidade para os partidos políticos<sup>87</sup> – que, à semelhança do que ocorre na Alemanha, ajustasse o seu grau de exigência à dimensão dos partidos –, e a consagração de regulamentação mais clara no que respeita aos donativos e angariações de fundos, facto a que vários entrevistados fizeram referência (tais como o anterior Presidente da ECFP e representantes do PS e do BE).

Quanto ao valor das subvenções, especificamente, consideramos que o modelo de supervisão nacional poderia evoluir para a promoção de pequenos financiamentos privados, acompanhados de uma diminuição dos valores da subvenção pública, com o intuito de promover o financiamento directo dos partidos políticos pelos cidadãos, tal como sucede nos EUA. Nesse cenário, os partidos receberiam a sua parte da subvenção pública tendo em conta – entre outros factores – o financiamento privado que conseguissem reunir, o que conduziria ao seu interesse em publicitar as contribuições privadas recebidas. Por outro lado, e para assegurar a coerência do sistema, os cidadãos contribuidores poderiam ter benefícios fiscais em função dos donativos que efectuassem, tal como sucede no sistema alemão<sup>88</sup>.

Por outro lado, consideramos que a eficiência do sistema de supervisão nacional beneficiaria de uma maior cooperação entre os seus actores por excelência (ECFP e TC) e outras entidades – tais como o DCIAP, a PJ, a DGCI, etc. – com capacidades investigativas que não são habitualmente utilizadas no campo do financiamento político, o que se poderia traduzir num incremento da transparência.

A título final, importa ainda referir que há determinados desafios com que o sistema de financiamento político se depara actualmente, e que exigem uma reacção rápida e objectiva. É o caso, por exemplo, das contribuições *online*, incluindo as do estrangeiro, que ainda não têm resposta entre nós quanto à certeza da sua contabilização e proveniência. Ou o facto de se estar a tornar cada vez mais evidente a incapacidade das sanções pecuniárias, por si só, de incentivarem o cumprimento e, por essa via, a eficácia da regulamentação existente em Portugal. Ambas se tratam de questões que apenas o futuro do financiamento político poderá resolver, e para o que se espera que exista um contributo da parte do mundo académico e da própria sociedade civil.

---

<sup>87</sup> A importância deste sistema contabilístico próprio foi destacada por Jaime Freitas em entrevista. Já está em andamento o processo de criação deste regime específico para partidos políticos em Portugal.

<sup>88</sup> Entre 1998 e 2003, esteve consagrado um benefício fiscal para quem realizasse donativos a favor de partidos políticos. Este benefício foi descontinuado com a entrada em vigor da Lei n.º 19/2003.

## **FONTES**

### ***Legislação***

Decreto-Lei n.º 545/99

Decreto-Lei n.º 595/74

Lei n.º 14/79 – Lei Eleitoral

Lei n.º 19/2003 – Lei do Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Lei n.º 28/82 - Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional

Lei n.º 72/93

Lei Orgânica n.º 2/2003 - Lei dos Partidos Políticos

Lei Orgânica n.º 2/2005 - Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

Ley de asociaciones políticas – Ley n.º 21/1976 (Espanha)

Ley Orgánica n.º 8/2007 (Espanha)

### ***Jurisprudência***

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 172/08

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 371/2007

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 86/2008

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 288/2005

### ***Entrevistas***

Entrevista a Jaime Freitas (PS)

Entrevista a João Almeida (CDS-PP)

Entrevista a José Matos Rosa e Pedro Xavier (PSD)

Entrevista a Luís Fazenda (BE)

Entrevista a Miguel Fernandes (ex-presidente da ECFP)

Entrevista a Rui Moura Ramos (ex-presidente do Tribunal Constitucional)

### ***Comunicações internacionais***

Committee on Standards in Public Life (2011) *Political party finance: Ending the big donor culture*, Londres.

Disponível em: [http://www.public-standards.gov.uk/Library/13th\\_Report\\_\\_Political\\_party\\_finance\\_FINAL\\_PDF\\_VERSION\\_18\\_11\\_11.pdf](http://www.public-standards.gov.uk/Library/13th_Report__Political_party_finance_FINAL_PDF_VERSION_18_11_11.pdf)

Comunicação CNCCFP, 2010. Disponível em: [http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp\\_en.pdf](http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_en.pdf)

Group Ifo Institute, Center For Economic Studies - Financing of Political Parties: General Rules. Disponível em: <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Governance-and-Law/Financing-of-Political-Parties/Fin-pol-par-rules/fileBinary/Fin-pol-par-rules.pdf>

Guía práctica: Financiación electoral (Espanha) - Portal Electoral. Disponível em: [http://www.portalelectoral.es/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=940](http://www.portalelectoral.es/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=940)

Ministry of Justice (2008) *Party finance and expenditure in the United Kingdom: The Government's proposals*, Londres

Transparéncia e Integridade, Associação Cívica (2010) Comunicação: *TIAC repudia promulgação da Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*. Disponível em: <http://www.transparencia.pt/?p=1058>

Transparency International (2009) Policy Position: Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap, TI

### ***Diversos***

Sítio online com legislação sobre partidos políticos de vários países europeus: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>

Sítio online da comissão de eleições que aborda o tema do financiamento político: <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/>

Sítio online da Federal Election Commission: <http://www.fec.gov/info/mssion.shtml>

## BIBLIOGRAFIA

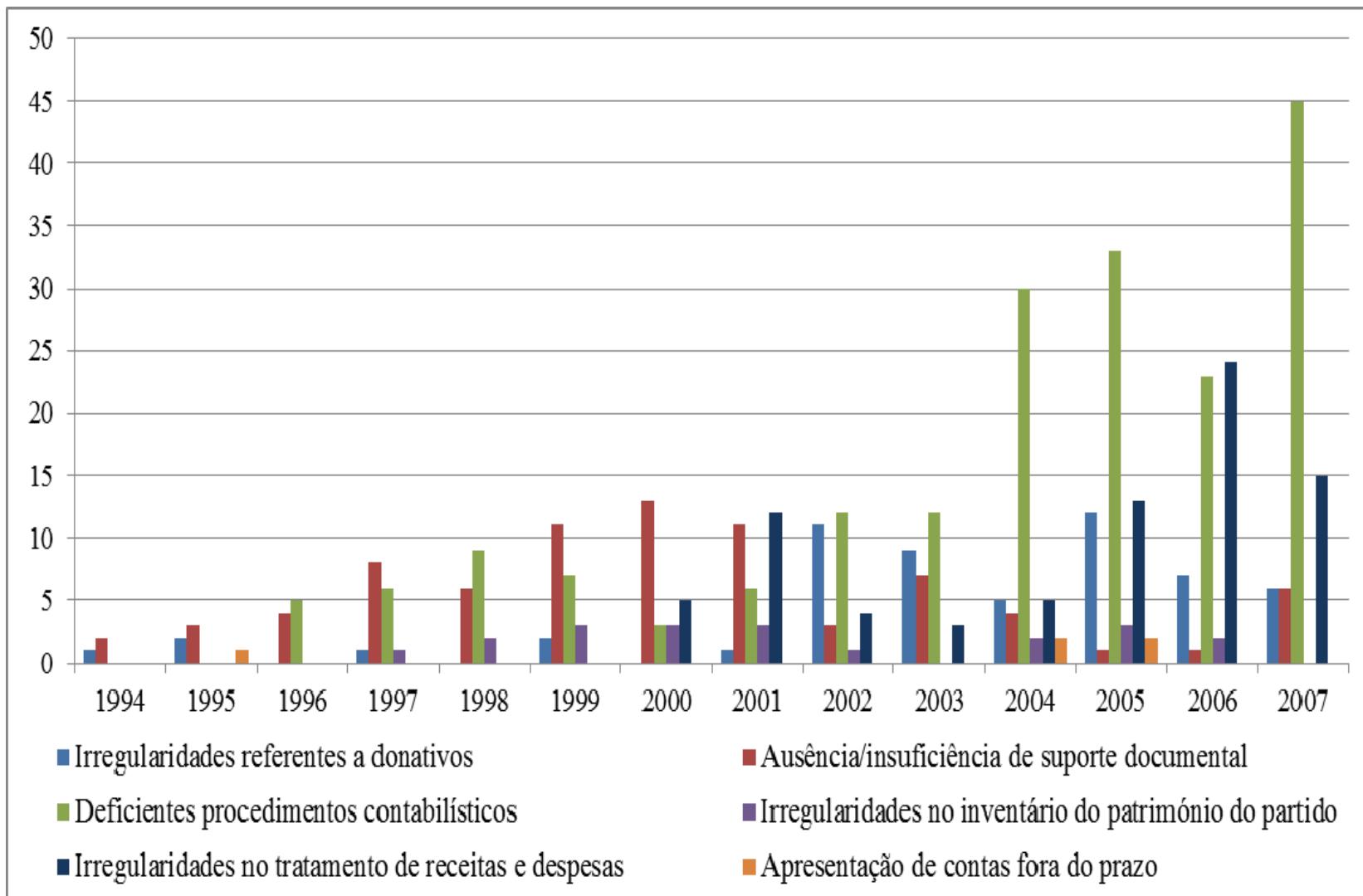
- Agência Lusa (2007), Miguel Fernandes: *financiamento indirecto dos partidos está generalizado*, Notícia do Jornal Público na edição de 11-09-2007. Disponível em: <http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/miguel-fernandes-financiamento-indirecto-dos-partidos-esta-generalizado-1304621>
- Agência Lusa (2011), *Ex-gestores da Ferrostaal condenados por suborno em Munique*, Notícia do Jornal Público na edição de 20-12-2011. Disponível em: <http://www.publico.pt/Sociedade/exgestores-da-ferrostaal-condenados-por-suborno-em-munique-1525791>
- Albuquerque, Paulo (2005), “A Responsabilidade Criminal e Contra-Ordenacional no Âmbito do Financiamento da Campanha Eleitoral para a Assembleia da República em Face da Nova Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e da Campanhas Eleitorais (Lei nº19/2003, de 20 de Junho)”, *Revista do CEJ*, (2), pp. 31-64.
- Bértoa, Fernando, Juan Rodríguez Teruel, Oscar Barberà, e Astrid Barrio (2012), *Uneaniness with the Status Quo: Party Regulation and Party Finance in post-Francois Spain (1976-2012)*, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 25.
- Biezen, Ingrid (2003), *Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines*, integrado no projeto “Making democratic institutions work”, Estrasburgo, Conselho da Europa
- Bretton, Henry (1980), *The Power of Money*, Nova Iorque, State University of New York Press.
- Casas-Zamora, Kevin (2005), *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, United Kingdom, Oxford University – ECPR monographs press.
- Cortês, Jorge e Vasco Duarte de Almeida (1996), *Estudos Vários de Direito Eleitoral*, Lisboa, AAFDL.
- Cruz, Braga da (2004), *Teorias Sociológicas: Os fundadores e os clássicos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- De Sousa, Luís (2001), “Political Parties and Corruption in Portugal”, *West European Politics*, XXIV, (1), pp. 157-180
- De Sousa, Luís (2004), “The Regulation of Political Financing in Portugal”, *West European Politic*, XXVII, (1), pp. 124-145.
- De Sousa, Luís (2005), *Challenges to political financing regulation: Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability*, Lisboa, CIES-ISCTE.
- De Sousa, Luís (2010) “Beyond rubber stamp monitoring: Challenges to PF Regulation”, comunicação apresentada na Conferência Internacional Anti-Corrupção, Rixos Otel, 1 e 2 de Dezembro de 2010, Ankara.
- De Sousa, Luís (2010a) O custo da verticalidade na política, Comentário publicado na edição do Jornal Expresso de 30.12.2010.
- De Sousa, Luís e Fábio Teles Soares (2012), “New Trends in Political Financing Regulation: The Role of Political Financing Supervisory Bodies (PFSBS)” comunicação apresentada no VI Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, ISCSP, 1 a 3 de Março de 2012, Lisboa
- Ewing, Keith (2001), *Corruption in Party Financing: the Case for Global Standards*, Global Corruption Report 2001, Berlin, Transparency International
- Felner, Ricardo (2008), PSD condenado a pagar 35 mil euros, Somague 600 mil, noticia publicada no Jornal Público na edição de 19-02-2008. Disponível em: <http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/psd-condenado-a-pagar-35-mil-euros-somague-600-mil-1320147>
- Fernandes, António (2008), *Max Webber 1864-1920: O Homem e a Obra*, Estratégias Criativas.
- Fernandes, Miguel (2006), “Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais”, *Revista de Assuntos Eleitorais – Eleições*, (10), pp. 7-12.

- Fisher, Justin e Todd Eisenstadt (2004), *Comparative Party Finance: What is to be done?*, s.l., s.n.
- Gagatек, Wojciech (2011), “Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests”, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, (14).
- Gay, Oonagh, Isobel White e Richard Kelly (2007), *The Funding of Political Parties*, Londres, House of Commons Library.
- González, María (2002a), “Pueden Partidos de Distintos Estados Ayudarse Económicamente?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, (65), pp. 335-354.
- González, María (2002b), “Financiación de Partidos y Democracia Paritaria”, *Revista de Estudios Políticos*, (115), pp.129-153.
- González-Varas, Santiago (1995), *La Financiacion de los Partidos Políticos*, Madrid, Dykinson.
- Greco (2008), *Third Evaluation Round - Evaluation Report on the United Kingdom on Transparency of Party Funding*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- Greco (2009a), *Third Evaluation Round - Evaluation Report on Spain Transparency of Party Funding*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- Greco (2009b), *Third Evaluation Round - Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- Greco (2009c), *Third Evaluation Round - Evaluation Report on France Transparency of Party Funding*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- Greco (2010), *Political financing: Greco's first 22 evaluations - Third evaluation round*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- Greco (2012), *Third Evaluation Round - Evaluation Report on Italy Transparency of Party Funding*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- Guedes, Nuno (2006), “O Partido-Cartel: Portugal e as Leis dos Partidos e Financiamento de 2003”, CIES-ISCTE, (online), (17/2006). Disponível em: [http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP17\\_Guedes\\_.pdf](http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP17_Guedes_.pdf)
- Hopkin, Jonathan (2004), *The Problem With Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*, Department of Government, Londres, London School of Economics.
- IDEA (2003), *Funding of Political Parties and Election Campaigns – Handbook Series*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Jalali, Carlos (2007), *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Laguardia, Jorge (2000), “Dinero y Política. La Cuadratura del Círculo de la Democracia en América Latina” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXIII, (99), pp. 1055-1083.
- Lima, Sídia (2006), *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*, Curitiba, Juruá.
- Linera, Miguel (1999), “La Reforma del Sistema de Financiación de los Partidos Políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, (57), pp. 205-228
- Maíllo, María Isabel (2003), “La Financiación de Los Partidos Políticos en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, (12-13), pp. 449-467.
- Marques, David e Susana Coroado (2012), *Sistema Nacional de Integridade – Portugal – anexo de Partidos Políticos, Transparência e Integridade, Associação Cívica*. Disponível em: <http://integridade.transparencia.pt/?q=docs/sistema-nacional-de-integridade-portugal>
- Mateus, Rui (1996), *Contos Proibidos – Memórias de um PS Desconhecido*, Lisboa, Dom Quixote.
- Meirim, José (1994), “O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais : introd. e notas à Lei no 72-93 de 30 de Novembro”, Lisboa, Aequitas

- Mény, Yves (1993) "L'argent et la politique", *Pouvoirs*, (65), pp. 71-76, *apud* De Sousa, Luís (2005), *Challenges to political financing regulation: Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability*, Lisboa, CIES-ISCTE
- Ortiz, Felipe (2004), *I Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e Portugal*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Ortuno-Ortin, Ignacio e Christian Schultz (2000), *Public Funding of Political Parties*, s.l., s.n.
- Piccio, Daniela e Chiara Pacini (2012), *Party Regulation in Italy and its effects*, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 26
- Pinto-Duschinsky, Michael (1989), "Trends in British Party Funding 1983-1987", *Parliamentary Affairs*, (42), pp.197-212.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2001), *Political Financing in the Commonwealth*, apresentado em "Taking Democracy Seriously", Londres, Commonwealth Secretariat.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002), "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, XIII, (4), pp. 69-86.
- Ribeiro, Nuno (2008), "A Outra Face da «Boa Moeda» - O Financiamento Público da Actividade Política em Causa", em Diogo Freitas do Amaral, Carlos Ferreira de Almeida, Marta Tavares de Almeida(orgs.), *Estudos comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Coimbra, Edições Almedina.
- Rodrigues, Ilda (2007), "O Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais", *Revista de Assuntos Eleitorais – Eleições*, (11), pp. 59-92.
- Rodrigues, Ilda (2007), "O Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais", *Revista de Assuntos Eleitorais – Eleições*, (11), pp. 59-92
- Scarrow, Susan (2004), "Explaining Political Finance Reforms – Competition and Context", *Party Politics*, X, (6), pp. 653-675
- Scarrow, Susan (2004), "Explaining Political Finance Reforms", *Party Politics – Sage Publications*, X, (6), pp.653-675.
- Scarrow, Susan (2006), *Money, Politics, and the Balance of Power: Comparing Official Stories*, Department of Political Science, Houston, University of Houston
- Serra, Francesc (2004), "Los Partidos en Nuestra Democracia de Partidos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, (70), pp. 91-126.
- Silva, Ana (2005), "O financiamento de partidos e de campanhas: legislação e prevenção de fraudes", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XLVI, (2), pp.1055-1227.
- Sobierajski, Denise (2004), *Financiamento das Campanhas Eleitorais*, Curitiba, Juruá.
- Teixeira, Maria (2009), *O Povo Semi-Soberano – Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar em Portugal*, Coimbra, Edições Almedina.
- USAID (2003), *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington DC, Office of Democracy and Governance.
- Viñuela, Enrique e Joaquín Artés Caselles (2005), "El Gasto Público en Financiación Política: Las Subvenciones para el Funcionamiento Ordinario de los Partidos", *Revista de Estudios Políticos*, (128), pp. 255-290.
- Wilcox, Clyde (2001), "Transparency and Disclosure in Political Finance: Lessons from the United States", comunicação apresentada no *Democracy Forum for East Asia conference on political finance*, Georgetown University – disponível em: <https://www9.georgetown.edu/faculty/wilcox/Disclosure.pdf>

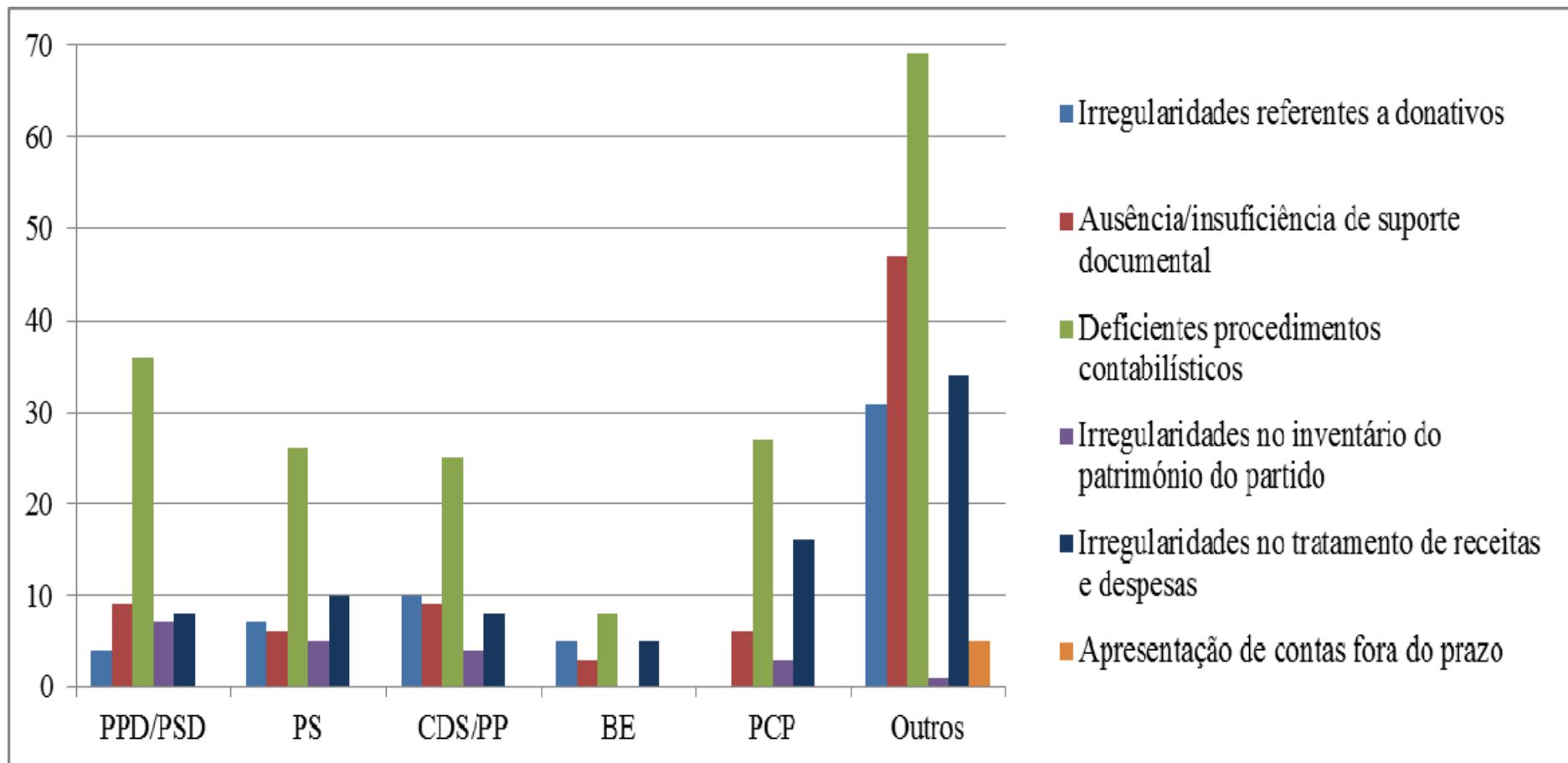
## ANEXO A

Figura 4.3 – Total de subcategorias de irregularidades por ano (todos os partidos)



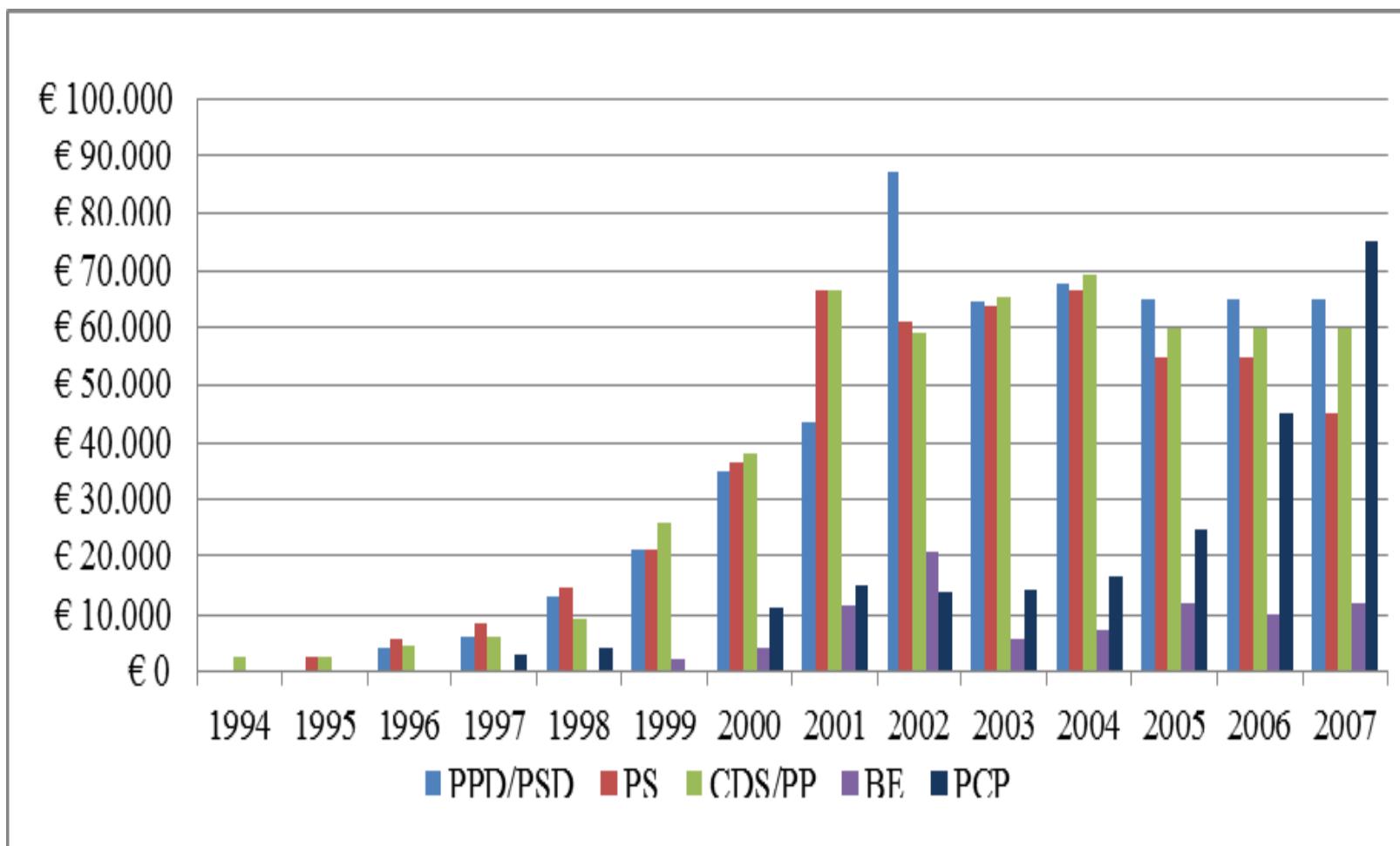
## ANEXO B

Figura 4.4 – Total de subcategorias de irregularidades por partido (todos os partidos)



## ANEXO C

**Figura 4.5 – Valor das coimas aplicadas aos partidos políticos por ano**



**ANEXO D**  
**Matriz utilizada na monitorização dos partidos políticos**

## **Legislativas 2011**

**ECFP – Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, Tribunal Constitucional**

**(Linha de apoio: ---)**

**(E-mails de apoio: ---)**

**Investigador de campo:**

Nome:

Profissão:

E-mail:

Tel/Tlm:

**Local de recolha:**

**Candidatura em análise:**

### Meios de campanha

	<b>Unidade</b>	<b>Data de recolha (dd/mm/aa)</b>	<b>Observações &amp; Fontes</b> Se a constatação destas acções for feita indirectamente, isto é, sem ser por via da observação directa/presencial, referir a(s) fonte(s) que possa(m) corroborar a informação recolhida (e.g. nome, data e página do jornal, url do website da candidatura, etc.)
<b>Sedes de campanha</b>			
Sede Referir dimensão aproximada do espaço e o número de dias ao serviço da candidatura. Especificar a propriedade (arrendamento, cedida, partido). Caso tenha sido cedida, perguntar se foi em nome individual (carece valoração) ou em nome de uma entidade colectiva (proibido).	m2 aprox.*n dias	<b>Referir localização</b>  Fonte:	
Utilização de outras salas ou espaços (arrendados ou cedidos)	m2 aprox.*n dias	<b>Referir localização</b>  Fonte:	
<b>Equipamento na sede</b>			
Internet	Sim/não		<b>Broad band: S/N</b>  <b>Fonte: entrevista e/ou observação directa</b>
Equipamento informático	Sim/não		<b>Tipo de material</b>  Fonte:
Equipamento sonoro	Sim/não		<b>Tipo de material</b>  Fonte:
Telemóveis	Sim/não		<b>Tipo de material</b>  Fonte:
Telefones	Sim/não		<b>Tipo de material</b>  Fonte:
Faxes	Sim/não		<b>Tipo de material</b>  Fonte:

	<b>Unidade</b>	<b>Data de recolha (dd/mm/aa)</b>		<b>Observações &amp; Fontes</b>
Serviços de Estafeta	Sim/não			Nome e contacto  Fonte: entrevista e/ou observação directa
<b>Honorários</b>				
Pessoal contratado  Averiguar, junto do mandatário ou pessoal da sede de campanha, se foram contratados/as: empresas de catering, bandas de música, animadores, produtores de eventos, empregados para a sede, serviços de limpeza seguranças, motoristas, sondagens sobre a intenção de voto no distrito/país, etc., (Unidade: sim/não).	Sim/não			Fonte:
Agências de comunicação e marketing  (quem, em concreto)	Sim/não			Nome e contacto  Fonte:
	<b>Unidade</b>	<b>Data de recolha</b>	<b>Localização (Av, Rua, Praça, etc...)</b>	<b>Observações</b>
<b>Material de Campanha</b>	Os números registados nesta coluna dizem respeito apenas a dados relativos à observação do terreno			
Estruturas de suporte aos cartazes 8m x 3m  Contar as estruturas independentemente dos slogans dos cartazes.	número de estruturas (8m X 3m)			Quantas rotações? (o número de cartazes utilizado em cada estrutura).  Caracterização dos cartazes das diferentes rotações (slogan, material).  Número fornecido pela sede:
Estruturas de suporte aos cartazes mini  (Entende-se por mini todas as estruturas de suporte de cartazes cujas medidas se situam abaixo dos 8m x 3m e acima dos 1,75m x 1,25m)	número de cartazes			Quantas rotações?  Caracterização dos cartazes (dimensões, slogan, material).  Número fornecido pela sede

	<b>Unidade</b>	<b>Data de recolha (dd/mm/aa)</b>	<b>Localização (Av., Rua, Praça, etc.)</b>	<b>Observações</b>
Estruturas de suporte aos cartazes 1,75mx1,25m	Número de estruturas (1,25m x 1,75m)			<b>Quantas rotações? (o número de cartazes utilizado em cada estrutura).</b> <b>Caracterização dos cartazes das diferentes rotações (slogan, material).</b> <b>Número fornecido pela sede:</b>
Estruturas de outras dimensões (Todas as estruturas ou cartazes com mais de 8m x 3m ou menos de 1,75m x1,25m.)	Número de estruturas			<b>Quantas rotações?</b> <b>Caracterização dos cartazes (dimensões, slogan, material).</b> <b>Número fornecido pela sede</b>
Cartazes 0,48m x 0,68m	número de cartazes			<b>Slogan:</b> <b>Material:</b> <b>Número fornecido pela sede:</b>
Mangueiras de Luz (Neon)	Número de cada			<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Carro com Master (Fotografar e descrever tipo: duplo cartaz, rolos, palhetas, ecrã LCD, etc. Verificar se também tem equipamento de som.)	número * dias			<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Telões	Número de telões			<b>Grandes oleados</b> <b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
	<b>Unidade</b>	<b>Data de recolha (dd/mm/aa)</b>	<b>Localização (Av., Rua, Praça, etc.)</b>	<b>Observações</b>
Telas nos comícios	Número de telas			<b>Grande pano</b> <b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Pendões/ Bandeirolas	Sim ou não (especificar)			<b>Modelos e cores.</b> <b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Outros meios	Número de cada			<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa

Jornais de campanha Averiguar nos exemplares se existem referências à empresa que os imprimiu, caso não existam perguntar ao entrevistado. É necessário especificar as dimensões de cada edição, o número de páginas e, ainda, o número de cores (1, 2, 3 ou 4 ou mais cores).	número de edições			<b>Perguntar número de tiragem na sede. Contabilizar o número de séries e o número de edições em cada série.</b>  <b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Monofolhas, Flyers e desdobráveis Nesta categoria devem ser discriminados os meios de campanha existentes indicando a sua dimensão, número de páginas e número de cores. No caso dos desdobráveis devem ser indicadas o número de dobras	Sim/não			<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Postais				<b>Descrição (slogan, número de cores, dimensões, material)</b>
Programas				<b>Descrição (slogan, número de páginas, número de cores, dimensões, material)</b>
Outros materiais impressos <i>Por exemplo, autocolantes, emblemas, marcadores, outros folhetos impressos, etc. Tal como na categoria anterior deve ser referido o número de páginas, a dimensão do meio de campanha e o número de cores presentes no meio de campanha.</i>	Sim/não			<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
	<b>Unidade</b>	<b>Data de recolha (dd/mm/aa)</b>	<b>Observações &amp; Fontes</b>	
<b>Material de acções de campanha e pré-campanha</b>				
Automóveis (Unidade: número * dias) Sempre que possível aquando da observação retirar o número da matrícula para não ser contabilizado várias vezes o mesmo veículo. Deve ser feita a descrição da decoração dos mesmos nos termos do glossário.	número * dias		<b>Perguntar na sede a propriedade dos veículos (alugado, emprestado ou do partido), se possuem via verde ou cartões.</b>  <b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa	
Carros de som	número * dias		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa	

Automóveis/Carros de som - não confundir os carros de som dos simpatizantes das caravanas (que não interessam) com os carros de som pagos pela candidatura.			
<b>Autocarros</b> Autocarros - em geral, os autocarros servem para levar pessoas aos comícios (não são necessariamente os autocarros de campanha, podem ser alugados apenas para transportar apoioantes).	número * dias		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
	<b>Unidade</b>	<b>Data de recolha (dd/mm/aa)</b>	<b>Observações &amp; Fontes</b>
Aviões/avionetas/helicópteros (c/tarjas) (Proibidos. Tomar nota)	número * dias		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Outros transportes	Número * dias		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Vídeos, filmes, blogs, portal, SMS e MMS, Facebook ou Twitter. Perguntar ao responsável de campanha ou mandatário financeiro se algum, destes meios está a ser utilizado e quem está responsável por cada um deles (empresa, militante, etc). Implica ainda acompanhar regularmente o site de campanha ou portal.	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Anúncios de Imprensa (Proibidos. Tomar nota)	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
	<b>Unidade</b>	<b>Data de recolha (dd/mm/aa)</b>	<b>Observações &amp; Fontes</b>
<b>Mailings</b> Implica uma base de dados porque são remetidos com o nome do destinatário em remetente.	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Infomails o desdobrável tem sempre a indicação Infomail e é sempre entregue pelos CTT sem remetente. Identificar o âmbito de entrega (local, distrital ou nacional.	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa

Palcos móveis, púlpitos, panos de fundo (é importante descrever estes meios e saber qual a empresa que o fornece)	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
<b>Material para oferta</b>			
Bandeiras	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Calendários	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Cachecóis	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
<i>T-Shirts#</i>	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Chapéus	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Outros brindes (por exemplo “palmas, descrever o brinde e indicar a quantidade)	Sim/não		<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
<b>Observações gerais:</b>			

## Acções de Campanha e Pré – Campanha

	Unidade (nº)	Data		Localização	Data de recolha (dd/mm/aa)	Observações & Fonte
		Início	Fim			
<i>Comício Festa</i> (descrever o local e os meios: número de pessoas, palco, som, bandas, catering, foguetes, ecrãs gigantes,etc.)						
<i>Comício Político</i> (descrever o local e os meios)						<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
<i>Jantar/Almoço de apresentação da candidatura</i> (descrever o local e os meios e dar indicação de pagamento)						<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa

ou não da parte dos participantes).						
<i>Jantar/almoço de angariação de fundos</i> (descrever o local e os meios)						<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
<i>Jantar/almoço de encerramento de campanha</i> (descrever o local e os meios)						<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
<i>Jantar/almoço de vitória</i>						<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa

	Unidade (nº)	Data		Localização	Data de recolha (dd/mm/aa)	Observações & Fonte
		Início	Fim			
Eventos e acções de índole variada (acções temáticas, fóruns, festas, etc.)						<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
<i>Caravana automóvel/outras</i>						<b>Fonte:</b> entrevista e/ou observação directa
Observações gerais: Responsáveis entrevistados: (nome e função/cargo que ocupa)						

### Declaração de honra

Declaro, nesta data, por minha honra, que a informação recolhida corresponde à realidade observada no trabalho de campo efectuado. Tenho conhecimento de que, em caso de falsas declarações, poderei inviabilizar o trabalho no seu conjunto para além de estar sujeito a não ser remunerado.

Data e assinatura:

## **ANEXO E**

### **Perguntas efectuadas aos entrevistados**

As perguntas que efectuámos aos representantes dos partidos políticos entrevistados constam da listagem que se segue. Nesta, encontram-se perguntas genéricas que foram dirigidas a todos os partidos, assim como perguntas que foram colocadas apenas a alguns partidos em particular, atendendo às respectivas especificidades.

Qual a V. opinião sobre a revogação de 2010 da Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais?

Qual a V. opinião sobre a relação entre a ECFP e os partidos políticos?

Qual a V. opinião sobre as auditorias realizadas pelos próprios partidos e as realizadas pela ECFP?

Existem dificuldades em controlar contabilisticamente as festas que os partidos políticos organizam?

Quais as principais questões que o PS gostaria de ver alteradas quanto ao funcionamento do sistema de fiscalização do financiamento político em Portugal?

Quais as principais questões que o CDS-PP gostaria de ver alteradas quanto ao funcionamento do sistema de fiscalização do financiamento político em Portugal?

Quais as principais questões que o BE gostaria de ver alteradas quanto ao funcionamento do sistema de fiscalização do financiamento político em Portugal?

Quais as principais questões que o PSD gostaria de ver alteradas relativamente ao funcionamento do sistema de fiscalização do financiamento político em Portugal?

Qual a opinião referente ao modo como são supervisionados os donativos, as angariações de fundos e o trabalho voluntário nos partidos políticos?

Por sua vez, nas entrevistas realizadas ao anterior Presidente do Tribunal Constitucional e ao anterior Presidente da ECFP, foram colocadas as seguintes perguntas:

Qual a V. opinião sobre a revogação de 2010 da Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais?

Qual a V. opinião referente ao papel do Tribunal Constitucional no processo de fiscalização?

Durante o V. mandato, como caracterizava a relação existente entre a ECFP e os partidos? (*Miguel Gonçalves*)

Qual a V. opinião acerca da relação da ECFP com outros intervenientes (Ministério Público, Tribunal de contas, DGCI, PJ)?

Qual a V. opinião sobre a relação da ECFP com a comunicação social, sociedade civil e universidades?

Qual V. a opinião sobre as auditorias realizadas pelos próprios partidos e as realizadas pela ECFP?

Que alterações na regulamentação e supervisão poderiam melhorar a transparência para o futuro?

Quais foram as principais dificuldades na criação da ECFP?

O papel do Tribunal Constitucional é posterior ao trabalho realizado pela Entidade das Contas?

Como classifica a relação entre a ECFP e o Tribunal Constitucional?

# CV



<b>Informação pessoal</b>	
Apelidos / Nome próprio	Teles Soares, Fábio
Morada	Aldeamento Solares do Vouga, Lote 3, Bloco A, R/C esquerdo 3660-688, Termas – São Pedro do Sul
Telemóvel	917478636
Correio electrónico	fabiotelessoares@gmail.com
Nacionalidade	Portuguesa
Data de nascimento	04/07/1988
Sexo	Masculino
<b>Experiência profissional</b>	
Datas	Novembro 2011 – Junho 2012
Função ou cargo ocupado	Estágio curricular
Principais actividades e responsabilidades	Monitorização das contas dos partidos políticos. Actualização de legislação. Gestão de contabilidade de partidos políticos. Participação no desenvolvimento de um novo modelo de contabilidade para partidos políticos.
Empregador	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (Tribunal Constitucional). Rua do Século, Lisboa
Datas	Maio – Junho de 2011
Função ou cargo ocupado	Investigador de campo.
Principais actividades e responsabilidades	Levantamento de dados referentes aos gastos financeiros de Partidos Políticos durante a campanha eleitoral para as eleições legislativas de 2011. Entrevista a directores de campanha e/ou mandatários financeiros dos referidos Partidos Políticos.
Empregador	Transparência e Integridade Associação Cívica

	Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa
Datas	2004 – 2007
Função ou cargo ocupado	Gestor de Loja.
Principais actividades e responsabilidades	Atendimento ao público; Monitorização de documentação; Funções de contabilidade; Contacto com fornecedores.
Empregador	PallaSport (Empresa de comércio a retalho de artigos desportivos)
<b>Educação e formação</b>	

#### **Mestrado em Ciência Política**

Datas	2010 - Até à presente data (data esperada de conclusão: Setembro de 2012)
Média da parte lectiva	16 valores
Principais disciplinas	Economia e Políticas Públicas, Comunicação Política, Políticas de Emprego e Formação, Atitudes e Comportamentos Políticos, Eleições Partidos e Representação Política, História Europeia Comparada.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) - Instituto Universitário de Lisboa

#### **Licenciatura em Administração Pública**

Datas	2007-2010			
Qualificação atribuída	14 Valores de média final (18 na Dissertação de Licenciatura)			
Principais disciplinas	Finanças Públicas, Planeamento na Administração Pública, Administração Autárquica, Contabilidade Geral, Contabilidade Pública, Economia Pública, Recursos Humanos I e II, Análise de Marketing, Macroeconomia, Microeconomia.			
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) – Universidade Técnica de Lisboa			
<b>Aptidões linguísticas</b>	Português (língua materna), Inglês, Espanhol			
Auto-avaliação	<b>Compreensão</b>	<b>Conversação</b>	<b>Escrita</b>	
<i>Nível europeu</i>	Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral

<b>Inglês</b>	Utilizador Independente				
<b>Espanhol</b>	Utilizador Independente	Utilizador Experiente	Utilizador Independente	Utilizador Independente	Utilizador Independente
<b>Aptidões e competências sociais</b>					
<p>Espírito de equipa, responsabilidade e dinamismo, adquirido em projectos desportivos e de voluntariado.</p> <p>Capacidade de adaptação a ambientes multiculturais, reforçado no intercâmbio realizado no Brasil e, bem assim, nas funções de recepção e acompanhamento de estudantes brasileiros de intercâmbio em Portugal (Reitoria da Universidade Técnica de Lisboa e Residência Universitária).</p> <p>Colaboração com Grupo de Alunos do Núcleo de Administração Pública do ISCSP.</p>					
<b>Aptidões e competências de organização</b>					
<p>Aquisição de conhecimentos de coordenação e chefia de equipas em projectos de carácter cultural e artístico (p. ex.: Rock in Rio; Festival Andanças).</p> <p>Boa capacidade de liderança em organizações</p> <p>Pró-activo, dinâmico e responsável. Disponibilidade absoluta e vontade de aprender.</p>					
<b>Aptidões e competências informáticas</b>					
<p>Bons conhecimentos de informática na óptica do utilizador: Microsoft Word, Excel, Outlook, PowerPoint, e Internet.</p> <p>Curso de informática (2003)</p>					
<b>Participação em conferências</b>					
<p>Participação como orador na Palestra «<i>Party Regulation in Southern Europe: Portugal in Comparative Perspective</i>» – VI Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política (Março 2012)</p> <p>Organização</p> <p>Associação Portuguesa de Ciência Política</p>					