



Terceira ronda de avaliação

Relatório sobre o Cumprimento – Portugal

"Incriminações (ETS 173 e 191, GPC 2)"

"Transparência do financiamento dos partidos"

(Adoção: 7 de dezembro de 2012)

(Publicação: 17 de dezembro de 2012)

Adotado pelo GRECO,
na sua 58.^a reunião plenária
(Estrasburgo, 3-7 de dezembro de 2012)

I. INTRODUÇÃO

1. O Relatório de Conformidade avalia as medidas tomadas pelas autoridades de Portugal para implementar as 13 recomendações emitidas no Relatório da Terceira Ronda de Avaliação sobre Portugal (ver ponto 2), e que abrangiam dois temas distintos, nomeadamente:
 1. **Tema I - incriminações:** artigo 1.º, alíneas a) e b), artigos 2.º a 12.º, 15.º a 17.º e 19.º, n.º 1, da Convenção Penal sobre a Corrupção (ETS 173), Artigos 1.º a 6.º do seu Protocolo Adicional (ETS 191) e Princípio Orientador 2 («criminalização da corrupção»).
 - 2.
 3. **Tema II - Transparência do financiamento dos partidos:** artigos 8.º, 11.º, 12.º, 13.º, alínea b), 14.º e 16.º da Recomendação Rec(2003)4 que estabelece regras comuns contra a corrupção no financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, e – de forma mais geral – Princípio Orientador 15 («financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais»).
 - 4.
2. O Relatório da Terceira Ronda de Avaliações foi adotado na 49.ª Reunião Plenária do GRECO (29 novembro – 3 dezembro de 2010) e publicado em 8 de dezembro de 2010, após autorização de Portugal (Greco Eval III Rep (2010) 6E, [Tema I](#) e [Tema II](#)).
5. Conforme exigido pelo Regulamento Interno do GRECO, as autoridades portuguesas apresentaram um relatório de situação sobre as medidas tomadas para implementar as recomendações. Este relatório foi recebido em 29 de junho de 2012 e serviu de base para o Relatório de Conformidade.
- 6.
7. O GRECO selecionou os Países Baixos e o Mónaco para designar relatores para o processo de avaliação do cumprimento. Os relatores nomeados foram o Sr. Don O'Floinn, pelos Países Baixos, e o Sr. Frederic Cottalorda pelo Mónaco. Os relatores foram assistidos pela Secretaria do GRECO na elaboração do Relatório de Conformidade.
- 8.
9. O Relatório de Conformidade avalia a implementação de cada recomendação individualmente contida no relatório de avaliação e realiza uma apreciação global do grau de cumprimento destas recomendações por parte do membro em causa. A implementação de qualquer recomendação em falta (implementada parcialmente ou não implementada) será avaliada posteriormente com base num relatório adicional, que deverá ser apresentado pelas autoridades 18 meses após a adoção do presente Relatório de Conformidade.

II. ANÁLISE

Tema I: Incriminações

6. Relembra-se que, no seu relatório de avaliação, o GRECO emitiu seis recomendações a Portugal em relação ao Tema I. A conformidade com essas recomendações é analisada em seguida..
7. Nas observações introdutórias do seu Relatório sobre a Situação em relação a este tema, Portugal reafirma o seu compromisso em prevenir e reprimir a corrupção em todas as suas manifestações. Várias medidas foram tomadas para o efeito, tal como a criação de um Gabinete de Recuperação de Ativos, em junho de 2011, e a criação de uma base de dados central sobre contas bancárias, em setembro de 2010. Portugal salienta que se realizaram eleições gerais em 5 de junho de 2011 e que o país está a atravessar uma situação difícil devido à sua crise de dívida soberana, o que levou a um pedido de assistência financeira do Fundo Monetário Internacional, ao Banco Central Europeu e à Comissão Europeia. Assim, o Governo Português está atualmente a seguir um Memorando de Entendimento assinado entre os três principais partidos políticos, por um lado, e a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, por outro. Este documento define um plano político rigoroso de dois anos para a implementação de várias medidas. No ano passado, foram definidas e executadas várias amplas reformas que dizem respeito a áreas prioritárias, tais como procedimentos de insolvência, o funcionamento do sistema judicial, a aplicação efetiva e atempada de contratos e das regras de concorrência, bem como a redução dos atrasos nos processos judiciais. Por estas razões, Portugal ainda não foi capaz de aprovar as medidas necessárias para implementar as recomendações do GRECO no que diz respeito ao primeiro tema da Terceira ronda de avaliações.

Recomendações I e II.

8. *O GRECO recomendou o alargamento do âmbito de aplicação da legislação em matéria de corrupção ativa e passiva de funcionários públicos estrangeiros, membros de assembleias públicas estrangeiras, funcionários de organizações internacionais, membros de assembleias parlamentares internacionais, bem como juízes e funcionários de tribunais internacionais, com vista cumprir plenamente o disposto nos artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º da Convenção Penal sobre a Corrupção (ETS 173) (recomendação i).*

O GRECO recomendou ainda que fosse criminalizado o tráfico de influências ativo e passivo envolvendo oficiais estrangeiros/internacionais, em conformidade com o artigo 12.º e em conjugação com os artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º da Convenção Penal sobre a Corrupção (ETS173) (recomendação ii).

9. As autoridades de Portugal afirmaram que o Ministério da Justiça preparou propostas de alteração a várias disposições do Código Penal, do Código de Processo Penal, bem como a outra legislação em matéria penal. Entre essas propostas preveem-se alterações aos artigos 118.º, 335.º, 374.º B e 386.º do Código Penal, ao artigo 8.º da Lei 20/2008, de 21 de abril, e ao artigo 3.º da Lei 34/87, de 16 de julho sobre a responsabilidade de titulares de cargos políticos.

Estas medidas têm em vista a implementação das recomendações i e ii. Esta proposta e a formulação das propostas de alteração em causa estão a ser apreciadas pelo Conselho de Ministros, após o que serão submetidas ao Parlamento.

10. O GRECO toma nota das informações fornecidas e conclui que as recomendações I e II não foram implementadas.

Recomendação iii.

11. *O GRECO recomendou que se assegurasse, na legislação portuguesa, a criminalização do suborno de árbitros e jurados estrangeiros, em conformidade com os artigos 4.º e 6.º do Protocolo Adicional à Convenção Penal sobre a Corrupção (ETS 191), e que se procedesse rapidamente à ratificação deste instrumento.*
12. No que se refere à criminalização da corrupção de árbitros e jurados estrangeiros, as autoridades de Portugal remetem para as informações já apresentadas no ponto 9. Quanto à ratificação do Protocolo Adicional à Convenção Penal sobre a Corrupção, afirmam que o Conselho de Ministros aprovou o ato de ratificação. Cabe agora ao Parlamento concluir o processo.
13. O GRECO toma nota das informações fornecidas e conclui que a recomendação iii não foi implementada.

Recomendações iv e v

14. *O GRECO recomendou: (i) aumentar as sanções penais por corrupção no setor privado e por tráfico de influências, a fim de assegurar sanções eficazes, proporcionais e dissuasoras, conforme exige o artigo 19.º da Convenção Penal sobre a Corrupção (ETS 173), (ii) criminalizar o tráfico de influências (na sua forma ativa para atos "lícitos"), em conformidade com o artigo 12.º da mesma Convenção, e (iii) ajustar o prazo de prescrição para casos de tráfico de influências, para o prazo aplicável a casos de suborno no setor público (recomendação iv)*

a análise e consequente revisão da dispensa obrigatória de pena para os autores de crimes de corrupção no setor público, prática esta que é concedida em consequência de arrependimento eficaz (recomendação v).

15. As autoridades portuguesas afirmam que, no contexto da já referida proposta de alteração de várias disposições do direito penal, o Ministério da Justiça preparou propostas de alteração dos artigos 8.º e 9.º da Lei 20/2008, de 21 de abril e aos artigos 118.º e 335.º do Código Penal, a fim de aplicar a recomendação iv, bem como ao artigo 374.º-B do Código Penal, a fim de aplicar a recomendação v
16. O GRECO toma nota das informações fornecidas e conclui que as recomendações iv e v não foram implementadas.

Recomendação vi

17. *O GRECO recomendou a definição de orientações e a prestação de formação destinados aos profissionais responsáveis por fazer cumprir a legislação penal sobre a corrupção; recomendou ainda a recolha de informações, a fim de avaliar como funciona na prática o quadro jurídico.*
18. Quanto à definição de orientações e prestação de formações, as autoridades de Portugal indicam que o Centro de Estudos Judiciários incluiu o tema da "prevenção e luta contra a corrupção" no plano de formação de 2011/2012 para juízes e procuradores. Realizaram-se cinco sessões de formação em 2011 e cinco em 2012. A última, que teve lugar em março de 2012, contou com a participação de 40 juízes e 40 procuradores. O plano de formação de 2012/2013 prevê dois seminários sobre a criminalidade económica e financeira, onde se debaterão questões relacionadas com a corrupção. Estão inscritos nesta formação 80 procuradores, esperando-se a comparência de um número igual de juízes. Também se preveem formações sobre a criminalidade informática, recuperação do produto de crimes e técnicas de investigação, onde também se tratarão questões relativas à corrupção. Além disso, o Centro elaborou orientações sobre como abranger este assunto nos curricula anuais. As autoridades acrescentam ainda que este assunto foi incluído, há já vários anos, na formação de agentes policiais prestada pela Escola de Polícia Judiciária.
19. No que diz respeito à recolha de informações, as autoridades explicam que o Ministério da Justiça recebe regularmente informações dos tribunais e da polícia criminal e publica uma súmula anual de dados estatísticos relativos ao sistema judicial, que apresenta informação sobre a criminalidade registada e as investigações, acusações e condenações pela prática de crimes de corrupção e outros. Estes dados estão disponíveis *online*. Foi também criado um grupo de trabalho, através de uma resolução de julho de 2010 do Conselho de Ministros, para coordenar a implementação das leis aprovadas em 2010 para prevenir e combater a corrupção. Este grupo de trabalho, que funciona sob a égide do Ministério da Justiça, reúne representantes desse Ministério, bem como do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. O grupo de trabalho elaborou um relatório preliminar que avalia a implementação do quadro jurídico adotado em 2010 e que também contém recomendações para a melhoria do sistema de prevenção e luta contra a corrupção. Este relatório será ainda complementado com informações e estatísticas mais recentes.
20. O GRECO toma conhecimento de que, aparentemente, foram realizadas algumas sessões de formação para juízes e procuradores. Na sua opinião, as informações relativas à organização de uma formação semelhante no passado para agentes policiais é irrelevante para a implementação da recomendação em causa, uma vez que esta formação foi dada para garantir a familiarização dos profissionais com a aplicação prática da legislação recentemente aprovada em matéria de crimes de corrupção. O GRECO observa também que algumas estatísticas parecem ser recolhidas e publicadas sistematicamente, e que têm sido utilizadas num relatório sobre a avaliação do funcionamento prático do novo quadro jurídico, conforme solicitado na recomendação.

21. O GRECO conclui que a recomendação vi foi implementada de forma satisfatória.

Tema II: Transparência do Financiamento dos Partidos

22. Recorda-se que o GRECO, no seu relatório de avaliação, emitiu 7 recomendações a Portugal no que diz respeito ao Tema II. O cumprimento destas recomendações é analisado em seguida.

Recomendação i.

23. *O GRECO recomendou que se progredisse na implementação de um formato comum das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e que se tomassem medidas relacionadas com os requisitos de contabilidade das receitas e despesas das filiais regionais e locais dos partidos políticos, a fim de aumentar a correção e a transparência da contabilidade, bem como a sua publicação nas contas do partido.*

24. As autoridades de Portugal declaram que, a pedido do presidente do Tribunal Constitucional, a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) elaborou uma proposta para um sistema de contabilidade dos partidos políticos, que enviou para consulta de todos os partidos políticos em maio de 2012. Esta proposta visa a criação de formatos claros e comuns, adaptando as regras contabilísticas gerais para os partidos políticos e candidatos a eleições, em conformidade com os padrões internacionais de contabilidade. A ECFP propôs também que se faça uma distinção entre um sistema de contabilidade para os partidos políticos representados no Parlamento, que recebem subvenções públicas, e outro sistema com um formato mais simples para os pequenos partidos sem representação parlamentar, que não beneficiam de subvenções públicas. Isto permitiria maior agilidade na contabilidade e no controlo dos pequenos partidos políticos, que estariam sujeitos a requisitos proporcionais à sua dimensão. Durante a reunião de consulta realizada com os partidos políticos em maio de 2012, foi acordado um calendário que previa a entrada em vigor das propostas em 1 de janeiro de 2013, pelo que estas seriam aplicáveis já no exercício financeiro de 2013 – durante o qual estão marcadas eleições autárquicas.

25. No que diz respeito às filiais regionais e locais dos partidos políticos, as autoridades acrescentam que, segundo o artigo 12.º, n.º 4 da Lei sobre o Financiamento dos Partidos Políticos (Lei n.º 19/2003, de 20 de junho), as contas nacionais dos partidos políticos têm de incluir, em anexo, as contas relativas às suas estruturas regionais, distritais ou autónomas, ou, em alternativa, é necessário apresentar as contas consolidadas dessas estruturas. Na prática, os partidos têm apresentado as suas contas anuais de forma consolidada, incluindo os dados a respeito das suas filiais. Se, por qualquer razão, as informações sobre estruturas regionais e locais não forem incluídas de forma consolidada, os partidos políticos têm de apresentar em anexo as contas de todas as suas estruturas não-consolidadas, para que possam ser fiscalizadas pela ECFP. Esta obrigação também está incluída no novo regulamento da ECFP acima referido.

26. O GRECO toma nota da informação apresentada quanto à introdução de um novo sistema de contabilidade, que levaria em conta as especificidades e tamanho dos

partidos políticos. Este sistema parece permitir dois formatos comuns para as contas dos partidos, em função da sua representação no Parlamento e a sua qualidade de beneficiário de subvenções públicas. Dependendo das disposições detalhadas da proposta, uma vez aprovada, este sistema poderia aumentar a correção e a transparência da prestação de contas dos partidos, conforme exige a recomendação. No que diz respeito às filiais regionais e locais dos partidos políticos, o GRECO assinala que as disposições anunciadas parecem ser, regra geral, iguais às que foram apresentadas no Relatório de Avaliação. O GRECO lembra que o Relatório de Avaliação (ponto 86) destacou a necessidade de melhorar a prestação de contas das filiais regionais e locais dos partidos políticos.

27. O GRECO conclui que a recomendação i foi parcialmente implementada.

Recomendação ii.

28. *O GRECO recomendou que se tomassem medidas para garantir que as informações pertinentes incluídas nas contas anuais dos partidos e nas contas das campanhas eleitorais fossem disponibilizadas ao público de forma simples, que permitisse um acesso fácil e atempado do público.*
29. As autoridades portuguesas explicam que o Tribunal Constitucional publica, no seu *site* na Internet, as contas anuais dos partidos políticos e as contas das campanhas eleitorais, num prazo que medeia entre cinco e dez dias desde a sua apresentação. No entanto, no atinente às contas relativas às eleições, a prestação de contas só é exigida num prazo de 90 dias (para as eleições autárquicas) ou 60 dias (para todas as outras eleições), a contar desde o pagamento de subvenções públicas, nos termos da Lei 55/2010, de 24 de dezembro. As autoridades reconhecem que este facto atrasa vários meses a prestação de contas. Dá-se o exemplo da eleição de deputados à Assembleia Legislativa da região autónoma da Madeira, que teve lugar em 9 de outubro de 2011. Os resultados finais foram anunciados em 25 de outubro de 2011, a subvenção pública foi paga em 6 de fevereiro de 2012 e o prazo para a apresentação das contas terminou, por conseguinte, em 12 de abril de 2012. Isto significa que decorreram seis meses entre a eleição e a publicação das contas. No atinente às contas anuais, estas têm de ser apresentadas até 31 de maio do ano seguinte ao exercício em causa. Segundo as autoridades, este prazo é, regra geral, cumprido, estando as partes sujeitas a sanções em caso de atraso.
30. O GRECO toma nota das informações prestadas e reconhece que o Tribunal Constitucional reduziu o período de tempo que leva a publicar os relatórios financeiros que recebe – as anteriores três semanas, conforme se refere no relatório de avaliação, a entre cinco e dez dias. Além disso, os atrasos na apresentação das contas anuais referidos no relatório de avaliação deixaram, aparentemente, de ocorrer. No entanto, o facto de o prazo para a apresentação das contas eleitorais começar agora a ser contado a partir da data de pagamento das subvenções públicas, e não a partir do dia em que é anunciado o resultado oficial da eleição, como acontecia na altura em que o relatório de avaliação foi elaborado, contraria o objetivo da recomendação, que visava um acesso mais rápido por parte do público a informações sobre o financiamento da eleição. Além disso, o GRECO observa que a informação publicada é, normalmente, de carácter muito

geral, apresentando apenas valores agregados. Na opinião do GRECO, relatórios mais detalhados, com uma discriminação dos valores dentro de cada categoria, proporcionariam informações mais adequadas para o público. Assim, o GRECO insta as autoridades portuguesas a rever as disposições atuais, por forma a cumprir o objetivo da recomendação, obrigando, por exemplo, os partidos políticos a publicarem as suas contas públicas mais pormenorizadamente e numa fase anterior.

31. O GRECO conclui que a recomendação ii foi parcialmente implementada.

Recomendação iii.

32. *O GRECO recomendou que se ponderasse a introdução de prestações de contas mais frequentes sobre os rendimentos – incluindo donativos – e as despesas relativas a campanhas eleitorais realizadas por partidos políticos, candidatos independentes e grupos de candidatos, com uma regularidade adequada durante o período de campanha eleitoral.*

33. As autoridades de Portugal afirmam que a ECFP observou que, para que uma obrigação de prestação de contas com mais frequência fosse relevante, deveria constituir uma obrigação jurídica sujeita ao seu controle e a sanções por parte do Tribunal Constitucional. Atualmente, os partidos políticos e os candidatos a eleições não estão sujeitos a qualquer obrigação de prestar regularmente, durante a campanha eleitoral, informações sobre os seus rendimentos.

34. O GRECO toma nota das informações prestadas, que levam a crer que a recomendação não mereceu uma atenção devidamente cuidada.

35. O GRECO conclui que a recomendação iii não foi implementada.

Recomendação iv.

36. *O GRECO recomendou a realização de um estudo sobre o financiamento político que analisasse os fluxos financeiros efetuados fora dos domínios abrangidos pela regulamentação, particularmente as várias formas de contribuições de terceiros aos vários atores políticos, incluindo candidatos a eleições. Recomendou igualmente que se procurassem formas de aumentar a transparência no financiamento político proveniente de terceiros.*

37. As autoridades portuguesas indicam que um tal estudo sobre os fluxos financeiros efetuados fora dos domínios abrangidos pela regulamentação deveria ser realizado por uma universidade ou um instituto de investigação. O Governo está atualmente a analisar a questão. A ECFP tem presença marcada na conferência final do projeto da Transparency International intitulado «Sistema Nacional de Integridade», a realizar em 29 e 30 de novembro de 2012, durante o qual se debaterá a questão de um estudo sobre os fluxos financeiros efetuados fora dos domínios abrangidos pela regulamentação. A posição da ECFP é de que o seu trabalho ajuda a prevenir e a evitar este tipo de fluxos financeiros. Caso conclua, no curso da sua fiscalização, que possa ter ocorrido um crime, a ECFP toma as

medidas necessárias para assegurar que as autoridades competentes procedem à instauração do respetivo procedimento criminal.

38. O GRECO toma nota das informações fornecidas, que indicam não ter sido tomada nenhuma medida para implementar a recomendação. Lembra que o Relatório de Avaliação (ponto 89) salientava a crença generalizada em Portugal de que alguns candidatos eleitorais e terceiros desempenhavam um papel importante nos fluxos financeiros relacionados com processos políticos, fenómeno que não foi adequadamente tido em conta na legislação atual. Por esta razão, e não obstante o papel da ECFP e a possível instauração de um processo penal como resposta às infrações, o GRECO reitera a importância de aumentar a transparência e de estudar os fluxos financeiros reais que ocorrem em torno dos partidos políticos, a fim de compreender melhor esse fenómeno.
39. O GRECO conclui que a recomendação iv não foi implementada.

Recomendação v

40. *O GRECO recomendou (i) a atribuição de recursos adequados ao Tribunal Constitucional e à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), para que possam realizar as tarefas que lhes foram incumbidas de forma eficiente e célere, e (ii) a considerável redução do tempo que leva a fiscalizar as contas anuais dos partidos e as contas relativas a eleições.*
41. No que respeita à primeira parte da recomendação, as autoridades de Portugal afirmam que, uma vez que a ECFP funciona como órgão integrado no Tribunal Constitucional, é dever deste tribunal garantir que a ECFP dispõe sempre dos recursos necessários ao exercício das suas funções. A estrutura decidida para a ECFP é leve, com poucos funcionários e a possibilidade de selecionar peritos e revisores de contas privados para uma fiscalização no terreno das contas das campanhas eleitorais, conforme prevê o artigo 13.º da Lei 2/2005, de 10 de janeiro. Por exemplo, em 2009, a ECFP empregou 12 auditores e 60 pessoas para fiscalizar eventos de campanha no terreno. Em 2011, empregou entre 10 a 15 auditores e 40 peritos em fiscalização no terreno para as eleições presidenciais, bem como um número semelhante para as eleições legislativas.
42. No que diz respeito à segunda parte da recomendação, as autoridades informam que a ECFP tem conseguido cumprir os prazos estipulados na lei para as suas auditorias: a auditoria das eleições de 2011 foi realizada entre maio e outubro de 2012 (as eleições presidenciais realizaram-se em 23 de janeiro 2011, as eleições legislativas em 5 de junho de 2011 e as eleições regionais na Madeira em 9 de outubro de 2011). A ECFP está, desde junho de 2012, a fiscalizar de relatórios anuais de contas dos partidos políticos referentes a 2011, auditoria para a qual a lei prevê um período de seis meses a contar da data em que os relatórios são apresentados, ou seja, até 31 de maio do ano seguinte ao exercício em causa.
43. As autoridades afirmam também que a duração total do processo de fiscalização, até a validação das contas pelo Tribunal Constitucional, foi substancialmente reduzida:

- Contas anuais de 2007 – Acórdão n.º 498/2010, Acórdão n.º 86/2012 (coimas), Acórdão n.º 149/2012 e Acórdão n.º 368/2012;
- Contas anuais de 2008 – Acórdão n.º 118/2010 (não apresentação de contas) e Acórdão n.º 394/2011;
- Contas anuais de 2009 – Acórdão n.º 337/2010 (não apresentação de contas) e Acórdão n.º 104/2011 (coimas);
- Contas anuais de 2010 – Acórdão n.º 392/2011 (não apresentação de contas), Acórdão n.º 87/2012 (decisão sobre coimas);
- Contas anuais de 2011 – Acórdão n.º 508/2012 (não apresentação de contas);
- Eleições legislativas de 2009 – Acórdão n.º 346/2012;
- Eleições para o Parlamento Europeu de 2009 – Acórdão n.º 617/2011 e Acórdão n.º 5/2012;
- Eleições legislativas dos Açores de 2008 – Acórdão n.º 135/2011, Acórdão n.º 139/2012, Acórdão n.º 186/2012 e Acórdão n.º 345/2012;
- Eleições legislativas da Madeira de 2007 – Acórdão n.º 167/2009 e Acórdão n.º 316/2010;
- Eleições autárquicas gerais de 2005 – Acórdão n.º 295/2008, Acórdão n.º 567/2008, Acórdão n.º 602/2009 e Acórdão n.º 87/2010;
- Eleições autárquicas intercalares de 2006 – Acórdão n.º 343/2008, Acórdão n.º 171/2009 e Acórdão n.º 444/2010;
- Eleições autárquicas na Câmara de Lisboa de 2007 – Acórdão n.º 217/2009, Acórdão n.º 77/2011;
- Eleições autárquicas intercalares de 2008 – Acórdão n.º 324/2009.

44. As autoridades indicam que, nos últimos três anos, a ECFP reduziu o atraso nos processos de três anos para três meses, e o Tribunal Constitucional reduziu o atraso nos processos de validação final das contas de seis anos para três anos.

45. No que diz respeito à primeira parte da recomendação, o GRECO observa que as informações apresentadas parecem indicar que a ECFP tem recursos adequados para realizar as suas tarefas de forma célere e eficiente, conforme demonstrado pela redução substancial no atraso do tratamento de processos por esta entidade. No entanto, continua a verificar-se um atraso substancial no Tribunal Constitucional, que é responsável pela validação final das contas referentes ao ano 2009 e seguintes. Por conseguinte, o GRECO não pode ainda concluir que a recomendação tenha sido plenamente implementada.

46. O GRECO conclui que a recomendação v foi parcialmente implementada.

Recomendação vi.

47. *O GRECO recomendou que se ponderasse um reforço da função reguladora da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECPF), e que se desenvolvesse a sua função pró-ativa de consultoria, em particular, no que diz respeito aos partidos políticos.*
48. Segundo indicação das autoridades de Portugal, a ECPF observou – e o Tribunal Constitucional confirmou – que, no seu entender, não é necessário, por enquanto, reforçar a função reguladora da entidade. A ECPF visa desempenhar não só uma função de controlo, mas também de aconselhamento dos partidos políticos e dos candidatos a eleições. A entidade toma medidas preventivas e tenta evitar sanções sistemáticas, uma função que não deve ser negligenciada. O projeto de regulamento sobre o sistema de contabilidade referido no contexto da recomendação i dá um exemplo da atual função regulatória da ECPF, que, segundo reconhecem as autoridades, continua a ser limitado. As autoridades remetem também para o estudo¹ do Sistema Nacional de Integridade elaborado pela TIAC (Transparência e Integridade – Associação Cívica), o capítulo português da Transparency International, no qual se afirma que "o papel fiscalizador da ECPF e do Tribunal Constitucional tem sido bem cumprido."
49. O GRECO toma nota das informações fornecidas, que levam a crer que a recomendação não mereceu mais do que uma atenção passageira. Lembra que esta recomendação fora emitida em resposta a preocupações sobre problemas na interpretação da legislação sobre o financiamento dos partidos, que o relatório de avaliação (n.º 93) qualificara de ambígua e pouco clara. Referiu-se então a necessidade de "promover" e treinar os partidos políticos e outras partes interessadas, tendo em conta o facto de a legislação ser nova. O GRECO salienta ainda que, apesar de o estudo referido pelas autoridades portuguesas sobre o Sistema Nacional de Integridade considerar que o papel fiscalizador da ECPF é bem cumprido, também observa que a complexidade da legislação tem dado origem a interpretações divergentes por parte dos políticos e da ECPF, o que resulta na falta de uniformidade e em irregularidades formais nos relatórios de contas apresentados. Por conseguinte, os problemas apontados no relatório de avaliação ainda permanecem. Neste contexto, o GRECO exorta as autoridades portuguesas a considerar a questão mais detalhadamente, conforme solicita a recomendação.
50. O GRECO conclui que a recomendação vi não foi implementada.

Recomendação vii.

1

"

http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/portugal_2012

51. O GRECO recomendou que se garantisse que as sanções relativas ao financiamento político previstas na lei – bem como a sua aplicação – fossem eficazes, proporcionais e dissuasoras e que levassem em conta fatores como a situação económica das pessoas singulares e coletivas, incluindo dos partidos sujeitos às sanções.
52. As autoridades portuguesas afirmam que o projeto de regulamento referido no contexto da recomendação i pode contribuir para uma maior proporcionalidade na fiscalização das contas e para uma melhor distinção entre os partidos com elevado volume de receitas e os partidos com um volume de receitas menor.
53. Prestaram também informações sobre as coimas impostas pelo Tribunal Constitucional de 2010 a 2012, no seguimento da instauração de um processo judicial pelo Ministério Público e da emissão de parecer da ECFP. A lista dessas coimas é reproduzida no anexo I ao presente relatório. As autoridades referem que alguns dos partidos políticos e representantes mais pequenos tiveram dificuldades em pagar as coimas. Como resultado disso, passaram a cumprir melhor os requisitos de apresentação de contas. Atualmente, um dos maiores partidos, bem como vários dos mais pequenos, cumprem plenamente os requisitos jurídicos e relativos à apresentação de contas. Alguns outros partidos não cumprem ainda todos os requisitos, devido à fragilidade de certas estruturas internas, pelo que continuarão sujeitos a sanções. Está, no entanto, a desenvolver-se uma cultura de prestação de contas adequada no domínio político e eleitoral, cultura essa que, anteriormente, era inexistente ou muito fraca. No que diz respeito às sanções penais, as autoridades afirmam que o Ministério Público e os tribunais penais têm lidado com as questões de responsabilidade penal suscitadas por ações de financiamento político, mas que esses processos poderão ser mais demorados devido ao necessário respeito das garantias processuais.
54. O GRECO toma nota das informações fornecidas. Aparentemente, no que diz respeito às coimas impostas pelo Tribunal Constitucional, alguns partidos de maior dimensão foram sujeitos a coimas mais elevadas do que partidos mais pequenos, pelo menos em certos casos. Isto indica que a dimensão e a situação económica do partido são tidas em conta, pelo menos parcialmente. No atinente às coimas impostas aos representantes financeiros dos partidos, parece haver, também nesses casos, alguma diferenciação. O GRECO saúda também o facto de as coimas terem induzido um melhor cumprimento por parte dos partidos políticos. No entanto, o facto de alguns dos partidos parecerem ser repetidamente sancionados depois de cada eleição levanta dúvidas quanto ao carácter eficaz e dissuasor das sanções aplicadas. O GRECO recorda, além disso, que as coimas impostas pelo Tribunal Constitucional são apenas um de três tipos de sanções

disponíveis ao abrigo da legislação sobre financiamento político em Portugal. As outras são sanções penais, aplicáveis pelos tribunais penais competentes no seguimento de um processo judicial, e coimas aplicadas diretamente pela ECFP caso os partidos ou as pessoas em causa não colaborem no processo de fiscalização. Nada indica que este tipo de sanções tenha já sido aplicado. O GRECO considera, portanto, necessário que se tomem medidas adicionais – por exemplo, um estudo sobre os efeitos das sanções aplicadas à prática dos partidos em causa, bem como sobre por que motivos não são aplicadas na prática todas as sanções previstas na lei.

55. O GRECO conclui que a recomendação vii foi parcialmente implementada.

III. CONCLUSÕES

56. **Face ao acima exposto, o GRECO conclui que Portugal só implementou de forma satisfatória uma das 13 recomendações formuladas no Relatório de Avaliação da Terceira Ronda.** No que diz respeito ao Tema I – Incriminações, a recomendação vi foi implementada de forma satisfatória e recomendações i a iv não foram implementadas. No atinente Tema II – Transparência do financiamento dos partidos, as recomendações i, ii, v e vii foram implementadas parcialmente, ao passo que as recomendações iii, iv e vi não foram implementadas.

57. A informação fornecida pelas autoridades portuguesas quanto aos dois temas indica claramente que o processo de implementação de quase todas as recomendações emitidas no Relatório de Avaliação da Terceira Ronda está ainda numa fase inicial. Tendo em conta as limitações em que opera o Governo Português, devido ao atual Memorando de Entendimento com o Fundo Monetário Internacional e a União Europeia, esta quase completa ausência de resultados poderia porventura ser compreensível em relação ao Tema I, que exige a alteração de uma série disposições de direito penal. No entanto, também se registaram avanços limitados em relação ao Tema II, cujas recomendações não exigem, muitas delas, qualquer alteração legislativa, tendo aparentemente sido objeto de insuficiente atenção. Por conseguinte, o GRECO insta as autoridades a fazerem todo o possível para ponderar cuidadosamente cada uma das recomendações, a fim de melhorar o seu nível de cumprimento.

58. Face ao acima exposto, o GRECO conclui, assim, que o atual nível muito baixo de cumprimento das recomendações é "globalmente satisfatório" na aceção do artigo 31.º, n.º 8, alínea 3 do seu Regulamento Interno. Assim, o GRECO decide aplicar o artigo 32.º relativo aos membros incumpridores das recomendações contidas no relatório de avaliação mútua, e pede ao chefe da delegação portuguesa que apresente um relatório sobre os avanços efetuados na implementação das

recomendações em falta (ou seja, as recomendações i a v sobre o Tema I e as recomendações i-vii sobre o Tema II). Esse relatório deverá ser apresentado o mais depressa possível e, em todo o caso, nunca após 30 de junho de 2013, nos termos do n.º 2, alínea (i) do artigo referido.

59. Por fim, o GRECO convida as autoridades de Portugal a traduzirem o relatório para a língua do país e a tornarem pública a tradução.