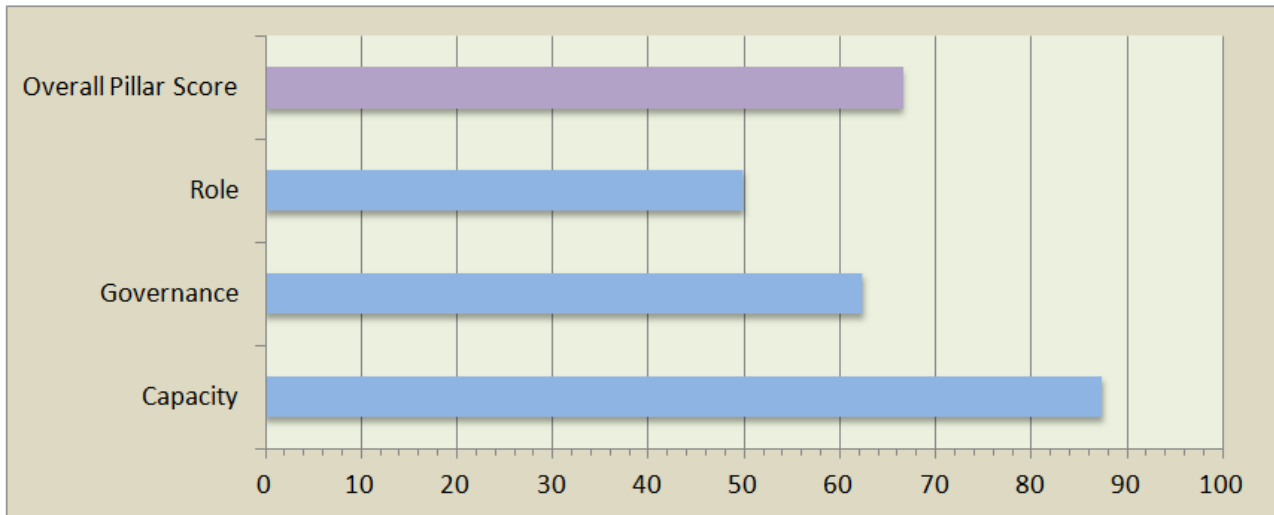


# PARTIDOS POLÍTICOS



## RESUMO

Em Portugal, os partidos estão constitucionalmente reconhecidos e protegidos. Em geral e apesar não ser completamente favorável aos partidos sem representação parlamentar, a lei proporciona liberdade de associação e de ação política. Neste âmbito, a prática corresponde à lei e não existe controlo estatal ou interferências externas indevidas nas atividades partidárias. É a *accountability* que causa mais preocupações, tanto ao nível legislativo quanto à fiscalização. A lei dos financiamentos políticos foi recentemente alterada, com prejuízo para a clareza do texto, a transparência das contas e a facilidade da fiscalização por parte da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. Estas lacunas na lei, aliadas à falta de recursos das entidades de fiscalização refletem-se na prestação de contas por parte dos partidos. Existem igualmente alguns problemas relacionados com as práticas democráticas dos partidos, a participação dos filiados nas decisões do partido e irregularidades em algumas eleições internas. Finalmente, o tema da corrupção não se encontra na agenda dos partidos tanto quanto seria desejável, apesar de haver sinais de mudança. Neste pilar foram entrevistados os mandatários financeiros do PSD, CDS-PP e BE. O PCP recusou o convite e o PS não respondeu aos vários contactos efetuados.

## ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

Estão, atualmente, registados em Portugal 19 partidos políticos, sendo que apenas cinco têm representação parlamentar — PS, PSD, BE, CDS, PCP e PEV (estes últimos concorrem habitualmente à AR em coligação). Destes, em geral apenas PS, PSD e CDS têm feito parte do executivo, este último através de coligações.

A participação política é dominada por partidos políticos, mas não se esgota neles. As candidaturas à Presidência da República são independentes e unipessoais, apesar de os candidatos poderem contar com o apoio oficial dos partidos. Nas eleições autárquicas são permitidas listas independentes de cidadãos.

O Tribunal Constitucional é o órgão independente encarregue de monitorizar a regularidade e legalidade das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e com poderes para aplicar sanções. Nestas funções, é assessorado pela Entidade de Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), entidade técnica independente constituída em 2005. Esta é a entidade responsável pelo controlo e examinação técnica das contas apresentadas, fazendo auditorias ou inspeções e elaborando relatórios e recomendações ao Tribunal Constitucional. A ECFP tem competência própria na produção de regulamentos, recomendações e sanções nº2 do , contudo é ao Tribunal que cabem decisões finais sobre sanções.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lei nº 2/2005 de 10 jan, art. 10, 11 e 46

## RECURSOS (LEI)

### Em que medida o enquadramento legal proporciona um ambiente conducente à formação e às atividades dos partidos políticos? Score: 75

Os partidos políticos e as suas funções na sociedade portuguesa, bem como o direito de associação — política, sindical e outras - são reconhecidos pela CRP<sup>2</sup>. A lei dos partidos políticos<sup>3</sup> estabelece o procedimento legal para a sua constituição. A lei, redigida em 2003 e revista em 2010, trouxe grandes alterações à criação e extinção de partidos, por ter aumentado o número mínimo de assinaturas necessárias ao seu estabelecimento, descrevendo as situações que podem levar à extinção judicial e aumentado o controlo do Tribunal Constitucional nestes casos. Foi, por isso, muito criticada pelos pequenos partidos sem representação parlamentar.

Para que um partido seja reconhecido e as suas atividades possam ter início, é necessária a inscrição no Tribunal Constitucional.<sup>4</sup> O requerimento de inscrição deve ser feito por escrito, assinado pelo menos por 7 500 cidadãos eleitores, acompanhado pelo projeto de estatutos, programa político e denominação, sigla e símbolo, bem como a identificação de todos os signatários.<sup>5</sup> Após a aceitação da inscrição, o Tribunal Constitucional envia a sua decisão e os estatutos do partido para publicação em DR.<sup>6</sup>

Restrições à ideologia dos partidos estão presentes na CRP e na lei dos partidos políticos. Não são permitidos partidos de índole regional, (embora os estatutos regionais criem partidos dentro do partido, como o PSD Madeira), racistas, fascistas ou de tipo militar, militarizados ou paramilitares, de forma a não colocar em causa a unidade do Estado.<sup>7</sup> As decisões do Tribunal Constitucional, que detém os poderes de não aceitação de inscrição ou extinção dos partidos, podem ser alvo de recurso. As candidaturas à Presidência da República que sejam rejeitadas podem pedir recurso no prazo de um dia. Os parâmetros em que pode ser interposto recurso por parte de partidos políticos estão pouco claros na lei.

A lei determina parte da composição interna dos partidos, cujos órgãos nacionais devem ser uma assembleia representativa dos filiados, um órgão de direção nacional e um órgão de jurisdição. A democracia interna tenta também ser assegurada pela lei. A

assembleia e o órgão de direção política devem ser eleitos democraticamente pelos filiados, podendo este último ser escolhido de modo indireto. Excetuando lugares honorários, os cargos políticos não podem ser vitalícios. Finalmente, eleições e referendos internos realizam-se por sufrágio pessoal e secreto.<sup>8</sup> As únicas limitações impostas às atividades partidárias prendem-se com colaborações com entidades públicas. Estas colaborações devem ter efeitos específicos e temporários para evitar colocar em causa a neutralidade da Administração Pública.

O financiamento político e a sua transparência são também um princípio constitucional, que prevê regras no financiamento e publicidade das contas partidárias.<sup>9</sup> Os partidos políticos com assento parlamentar e os que, não estando presentes no parlamento, obtenham mais de 50000 votos em eleições legislativas podem solicitar subvenções públicas. Todos os partidos gozam igualmente de benefícios fiscais que podem, no entanto, ser suspensos caso o partido não se apresente a eleições gerais, não apresente contas conforme a lei, não atinja 50000 votos ou representação parlamentar. As campanhas eleitorais têm também direito a financiamento público.<sup>10</sup> Em resposta ao aumento dos gastos nas campanhas e à diminuição dos rendimentos próprios dos partidos, as alterações legislativas de 2010 aumentaram significativamente as subvenções públicas e as fontes de receita do financiamento privado. O especialista entrevistado defende que o aumento das subvenções públicas as torna muito pesadas para o erário público. Nesta matéria, afirmou ainda que a nova lei foi pouco inovadora e os gastos permitidos são desajustados à realidade económica do país.<sup>11</sup>

## Comentários

A possibilidade de recurso em caso de recusa do registo de um partido político não se encontra na atual lei dos partidos políticos. O recurso estava previsto no decreto-lei n.º 595/74 de 7 de Novembro, que a lei n.º 2/2003 revogou. No entanto, a lei orgânica do Tribunal Constitucional ainda faz referência ao decreto-lei, nomeadamente no que se refere ao artigo.

## Recomendação

A possibilidade legal e os procedimentos necessários para pedir recurso deviam ser mais claros e acessíveis.

<sup>2</sup> CRP, art. 10, 40, 51 e 114.

<sup>3</sup> Lei Orgânica n.º 2/2003 de 22 de agosto

<sup>4</sup> Idem, art. 14

<sup>5</sup> Idem, art 15

<sup>6</sup> Idem, art 16

<sup>7</sup> Idem, art. 8 e 9; CRP, art. 51

<sup>8</sup> Idem, art. 24, 25, 26, 29, 33

<sup>9</sup> CRP, art. 51.6

<sup>10</sup> Idem, art. 2, 4, 5, 10 e 11

<sup>11</sup> Entrevista Prof. Manuel Meirinho

## RECURSOS (PRÁTICA)

### Em que medida os recursos financeiros disponíveis permitem uma efetiva competição política entre partidos?

**Score: 75**

As restrições orçamentais que o Estado tem sofrido em geral e o custo crescente das campanhas eleitorais estiveram na origem da alteração da lei do financiamento político promulgada em 2010, sob fortes críticas, inclusivamente do Presidente da República. Sob o pretexto de poupar dinheiro aos contribuintes, reduzindo em 10% o reembolso de despesas de campanha e os limites de despesa até 2013, isto é, apenas durante um ciclo eleitoral, na realidade o diploma criou novas fontes de financiamento público (ex. a subvenção aos grupos representados na AR e nas assembleias regionais) e privados (ex. donativos de candidatos). Esta nova lei para além de favorecer os grandes partidos, que gozam de subvenções públicas por terem representação parlamentar e mais votos, acabou por aumentar os riscos de informalidade e dificultar ainda mais o já limitado controlo.

Os partidos políticos mais pequenos, sem representação parlamentar e, por isso, sem direito a subvenções públicas têm alegado que a lei do financiamento os conduz à extinção por “asfixia financeira”. As coimas aplicadas por incumprimento da lei, alegam, são muito elevadas, podendo mesmo superar o orçamento dos próprios partidos, cujas fontes de financiamento se costumam limitar às quotas dos filiados.<sup>12</sup>

Para além das subvenções públicas, os partidos podem recorrer a uma grande variedade de fontes de financiamento privado e a receitas próprias, designadamente quotas e contribuições de filiados, contribuições de candidatos eleitos, receitas de angariações de fundos, rendimentos do seu património (incluindo aplicações financeiras e arrendamentos), o produto de empréstimos e de heranças ou legados, donativos de pessoas singulares. O afastamento generalizado da política por parte da população diminuiu consideravelmente o peso das quotas e das contribuições dos filiados nas receitas partidárias e aumentou a dependência do financiamento público e privado. As subvenções estatais representam entre 70% e 90% do rendimento dos partidos.<sup>13</sup> Segundo os avaliadores do GRECO, estes valores podem, contudo,

não corresponder à realidade, devido às várias formas de contabilização dos fundos privados.<sup>14</sup>

Com as recentes mudanças legislativas, os limites e formas de financiamento privado e público aumentaram substancialmente, criando até a possibilidade das campanhas gerarem lucro em benefício dos candidatos ou partidos.<sup>15</sup> Foi esta alteração que provocou polémica aquando da discussão da lei, devido à abertura a financiamentos de difícil contabilização, como investimentos financeiros e donativos ilimitados de candidatos, e à falta de mecanismos de controlo apropriados. Estava também em causa uma amnistia a dinheiros recebidos ilegalmente das assembleias regionais e que não fora restituído ao Estado, contrariando uma decisão do Tribunal Constitucional.<sup>16</sup>

Os partidos e coligações têm direito de antena nas estações de rádio e televisão públicas e privadas. Os tempos de antena das emissoras de âmbito nacional são atribuídos, de modo proporcional, aos partidos políticos e coligações que tenham apresentado um mínimo de 25% do número total de candidatos e concorrido em igual percentagem à totalidade dos círculos. Os tempos de emissão em entidades regionais ou internacionais são repartidos equitativamente por todos os partidos que concorram aos círculos cobertos pela emissora. Três dias antes do início da campanha, a Comissão Nacional de Eleições organiza as séries de emissões.<sup>17</sup>

Devido à importância crescente dos meios de comunicação de massas, nos últimos anos a polémica tem se centrado no tempo atribuído pelas estações de televisão às candidaturas de pequenos partidos. Os canais de televisão têm, a cada eleição, apresentado diferentes modelos de participação dos pequenos partidos, mas sem soluções satisfatórias. Um dos partidos apresentou queixa em tribunal durante a última campanha eleitoral, acusando os vários canais televisivos de discriminação, por não permitirem a sua participação nos debates com os partidos com representação parlamentar. Em consequência e já nas vésperas das eleições, um tribunal obrigou as televisões a organizar debates com aquele partido e todos os que desejassem participar. Os canais aceitaram a decisão, mas desde logo afirmaram que esta seria uma situação insustentável.<sup>18</sup> Por outro lado, os maiores partidos não se disponibilizaram para debater com partidos sem representação parlamentar, esvaziando desta forma a decisão do tribunal. Tal posição pode levar a crer que o problema não estaria no não

<sup>12</sup> <http://www.tvi24.iol.pt/politica/partidos-lei-do-financiamento-dos-partidos-politicos-parlamento-tvi24-ultimas-noticias/1237026-4072.html> [acesso a 25-05-11]

<sup>13</sup> GRECO Eval III (2010) 6E, Theme II, paragrafo 83

<sup>14</sup> idem

<sup>15</sup> Filipe Costa, Lei abre porta ao lucro nas campanhas, Jornal Expresso, 13-12-2010

<sup>16</sup> Luís de Sousa, O conto do vigário, Jornal Expresso, 13-11-2010; Luís de Sousa, A lei da amnistia, Jornal Expresso, 27-11-2010

<sup>17</sup> Lei Eleitoral, Lei 14/79 - 16 Maio, art. 62 e 63

<sup>18</sup> [http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content\\_id=20731](http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=20731)

cumprimento da lei por parte das televisões, mas na falta de disponibilidade e interesse por parte dos partidos com representação parlamentar.

## **INDEPENDÊNCIA (LEI)**

**Em que medida existem salvaguardas legais que previnam interferências externas nas atividades dos partidos políticos?**

**Score: 100**

O direito de associação, de participação na vida pública e a existência de partidos políticos estão constitucionalmente protegidos.

O Ministério Público pode investigar partidos que levanten suspeitas de atividades racista, fascista ou de tipo militar, não apresente candidaturas durante seis anos ou contas durante três anos, não comunicação de lista atualizada de titulares de órgãos nacionais ou impossibilidade de notificar reiteradamente os titulares de órgãos nacionais e eventualmente requerer ao Tribunal Constitucional a sua extinção judicial. São estes os únicos motivos que podem levar à extinção de um partido por parte de uma entidade externa, uma vez que desde que cumpram os critérios requeridos, os partidos não precisam de autorização para serem instituídos ou prosseguirem as suas atividades.

Não há normas que obriguem a presença estatal em reuniões partidárias, nem outro tipo de leis que permitam a vigilância de partidos políticos.

Tem havido alguma resistência por parte do PCP em particular, relativamente ao exercício das competências de fiscalização da ECFP no terreno, através da constituição de equipas de monitorização de custos de campanha. Estas equipas estão mandatadas pela ECFP para presenciarem ações de campanha e entrevistarem mandatários financeiros. O seu mandato limita-se a constatar ações e meios de campanha e a registá-los numa grelha de análise para tratamento posterior. Esta informação serve para verificar se existem discrepâncias significativas entre as ações e custos declarados pelos partidos à ECFP e aqueles observados pela equipa de monitorização.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Entrevista a Presidente da ECFP

## **INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)**

**Na prática, em que medida os partidos políticos estão livres de interferências externas não desejadas nas suas atividades?**

**Score: 100**

Desde a implementação da democracia que, em Portugal, os partidos políticos gozam de liberdade e podem exercer as suas atividades de propaganda e campanhas eleitorais sem restrições ou interferências do Estado e demais autoridades. Não se conhecem casos de proibições de partidos políticos ou extinções por iniciativa governamental. Não existem também exemplos de perseguições ou ataques a partidos ou militantes por parte das autoridades estatais.

A maioria dos partidos políticos que desapareceram, extinguíram-se por iniciativa própria, normalmente devido a maus resultados eleitorais e falta de capacitação organizacional.

## **TRANSPARÊNCIA (LEI)**

**Legalmente, em que medida existem normas que exijam aos partidos tornar pública a sua informação financeira?**

**Score: 75**

O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais tem um regime legal próprio, estipulado na Lei 2/2003, com entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2005 e recentemente alterada pela Lei 2/2010. Em 2009, tinha sido aprovada no parlamento uma alteração à lei, que foi vetada pelo Presidente da República. A nova versão gerou críticas por vários motivos, que se prenderam tanto com a forma como com o conteúdo.<sup>20</sup> Em primeiro lugar, o processo de negociação e redação da lei foi pouco transparente. Resultou de um acordo de entre os dois maiores partidos e sem incluir as propostas de outros dois partidos que tinham dado início ao processo de revisão da lei. Também nesta fase não foram ouvidas partes interessadas, como a ECFP. Por outro lado, o momento em que ocorreu não favoreceu o necessário debate público, por ter tido lugar durante a discussão orçamental e nas vésperas das eleições presidenciais. Finalmente, a lei de 2010 tem um prazo de validade de apenas três anos.

O conteúdo da lei revelou-se igualmente problemático, nomeadamente ao nível das contas dos partidos e das campanhas eleitorais. A contabilidade dos partidos deve estar organizada para

---

<sup>20</sup> Luís de Sousa, O custo da verticalidade na política, Jornal Expresso, 30-12-2010

que sejam possíveis as fiscalizações impostas por lei e reger-se pelos princípios aplicáveis ao Plano Oficial de Contas. Da contabilidade apresentada, devem fazer parte as receitas, incluindo subvenções públicas, receitas próprias e financiamentos privados; despesas de várias ordens; operações de capital referentes a créditos, investimentos, devedores e credores; inventário anual do património.<sup>21</sup> Já a metodologia das contas das campanhas é o fluxo de caixa (pagamentos e recebimentos. Esta dualidade de critérios nunca permite uma articulação entre as contas de campanha e as contas do partido. O desfazimento entre o conceito de custo e de despesa, permite aos partidos em campanha suportarem um sem número de custos, sem serem reflectidos nas despesas de campanha. Em caso de ligações o problema complica-se muito pois estas podem ser permanentes ou eleitorais, mas ninguém as consegue separar. A lei deveria ser alterada de modo a obrigar as contas de campanha a reflectirem Custos e Proveitos como consta no POC.

A lei é minuciosa em relação ao que é permitido e proibido em termos de financiamentos partidários e de campanhas. Nas campanhas, todas as receitas e despesas têm que ser realizadas por cheque ou outra forma bancária e através de contas bancárias criadas respectivamente para as receitas e despesas. Torna-se assim possível identificar o montante das transferências e o seu destino ou origem. As exceções a esta regra são as despesas de pequeno valor.

No entanto, a revisão de 2010 não só não rectificou os problemas que a versão anterior revelava, como agravou os elementos que ditaram a não promulgação presidencial da proposta de alteração de 2009. O que pode constituir “iniciativas de angariação de fundos” não está bem clarificada e a sua contabilização enquanto produto da diferença entre as receitas e despesas efetuadas na organização de iniciativas permite branquear “malas de dinheiro”, manipular os limites estipulados e, reduzir despesas com grandes eventos políticos que passam a figurar como iniciativas deste tipo e até criar valor. O mandatário financeiro do CDS-PP referiu que a própria forma de realizar uma recolha de fundos não está bem clarificada.<sup>22</sup> Por outro lado, a possibilidade dos candidatos e representantes eleitos em listas eleitorais fazerem contribuições ilimitadas aos partidos permite o encaixe dissimulado de receita privada e limita a capacidade de controlo da ECFP. Ao alterar a escala de contribuintes, passando das dezenas (quotizados ou eleitos) para os milhares (candidatos) a porta fica aberta para todo o tipo de financiamentos. Segundo o especialista entrevistado, esta questão é especialmente preocupante nas eleições autárquicas, em que os candidatos eleitos chegam aos 40 mil. Já as eleições

uninominais e nacionais, por serem mais centralizadas, tornam-se mais fáceis de fiscalizar.<sup>23</sup> Finalmente, a colaboração de militantes, simpatizantes e apoiantes não é incluída nas inscrições de receitas ou despesas de campanha, o que significa a exclusão de vários custos afetos a recursos humanos. Apesar de reconhecerem os pontos fracos da lei, nomeadamente a sua falta de clareza, os mandatários financeiros dos partidos entrevistados afirmaram que a lei é em geral boa.<sup>24</sup> Já o especialista entrevistado, mais crítico, acusa o diploma legal de conter muitas indefinições e porosidade, o que o torna permissivo e passível de levantar suspeitas. Refere ainda que a difícil compreensão da lei causa problemas a quem a deve cumprir — os partidos - e a quem deve fiscalizar.<sup>25</sup>

No que se refere às campanhas eleitorais, antes do seu início, a ECFP procede a um estudo de mercado sobre os custos dos meios de campanha, que deve constituir uma referência para as candidaturas. Os orçamentos devem ser apresentados no Tribunal Constitucional cinco dias após a publicação da data das eleições. No dia seguinte à sua apresentação, o Tribunal disponibiliza os orçamentos no seu site na Internet. No decorrer da campanha ou atividades de propaganda, partidos e candidatos apresentam à ECFP todas as ações e respectivos meios que envolvam custos superiores a um salário mínimo.<sup>26</sup> As receitas e despesas das campanhas eleitorais devem possuir contas especialmente criadas para o efeito.<sup>27</sup> Após a publicação oficial dos resultados das eleições, cada candidatura envia ao Tribunal Constitucional as contas da sua campanha, no prazo máximo de 90 dias.

Os partidos não têm obrigação legal de disponibilizarem pelos seus próprios meios informações financeiras. Devem apenas apresentar, anualmente e até ao final do mês de Maio, os seus relatórios de contas ao Tribunal Constitucional e à ECFP.<sup>28</sup> É esta entidade que está obrigada por lei a tornar públicas, através do seu site e do DR, as informações prestadas pelos partidos. As informações publicadas referem-se à lista indicativa do valor dos principais meios de campanha, os orçamentos de campanha, uma base de dados criada pela Entidade sobre meios e atividades de propaganda política e de campanha eleitoral, as contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e os relatórios sobre as respectivas auditorias.<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> Entrevista a Prof. Manuel Meirinho

<sup>24</sup> Entrevistas a Mandatários Financeiros do PSD, CDS-PP e BE

<sup>25</sup> Entrevista a Prof. Manuel Meirinho

<sup>26</sup> Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, art. 16

<sup>27</sup> Lei do financiamento, art. 12, 15

<sup>28</sup> Lei do Financiamento, art. 14

<sup>29</sup> Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, art. 19, 20, 21

<sup>21</sup> Idem, art. 12

<sup>22</sup> Entrevista a Mandatário Financeiro do CDS-PP

## TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

**Na prática, em que medida pode o público obter informação relevante sobre os partidos políticos?**

**Score: 50**

Relativamente às mais recentes eleições e respectiva campanha eleitoral (Maio e Junho 2011), apenas dois pequenos partidos não remeteram para a ECFP os seus orçamentos de campanha. Os restantes orçamentos encontravam-se disponíveis no site de internet daquela entidade durante o decorrer da campanha eleitoral. Os orçamentos, contas e lista de ações de campanha de 2009 e 2005 (anos em que se realizaram eleições desde a criação da ECFP) também se encontram disponíveis no site. Nesses anos, a maioria dos partidos entregou a informação requerida por lei, à exceção de alguns pequenos partidos.<sup>30</sup> Em geral, é concedido um prazo informal adicional para os partidos apresentarem as contas além do prazo estipulado na lei. Na prática, tal significa que não existe uma promoção imediata dos processos de coimas imediatamente a seguir ao fim do prazo de apresentação de contas.<sup>31</sup>

As informações relativas ao financiamento partidário e eleitoral não se encontram nos sites de internet dos partidos, nem na Comissão Nacional de Eleições, uma vez que por lei não é obrigatório. As contas anuais, os orçamentos, as contas das campanhas eleitorais e as coimas aplicadas aos partidos são publicadas no site da ECFP. O site não é de consulta fácil, mas de acordo com a presidente da entidade é de uma total transparência ao nível jurídico.<sup>32</sup> Os orçamentos e os resumos das contas são rapidamente disponibilizados, mas relatórios com informações detalhadas só podem ser consultados após a sua auditoria, processo longo e não disponível ao público. Aos avaliadores do GRECO, o Tribunal Constitucional admitiu que a publicação dos relatórios financeiros podia levar até três anos, apesar da instituição se encontrar a trabalhar no sentido de encurtar estes prazos.<sup>33</sup> O especialista entrevistado defendeu que a ECFP deveria publicitar mais e de modo mais inteligível as suas atividades e as contas das campanhas e dos partidos. Esta publicidade melhoraria a informação a que os cidadãos têm acesso e, em consequência, aumentaria a pressão social no sentido de exigir aos envolvidos mais transparência.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> [http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas\\_eleicoes.html](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas_eleicoes.html) [acesso 25-05-11]

<sup>31</sup> Entrevista com Presidente da ECFP

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> GRECO Eval III (2010) 6E, Theme II, parágrafo 58

<sup>34</sup> Entrevista a Prof. Manuel Meirinho

## ACCOUNTABILITY (LEI)

**Em que medida existem normas legais que regulem o controlo financeiro dos partidos políticos por um órgão estatal?**

**Score: 75**

A lei do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais conferiu ao Tribunal Constitucional a competência para a apreciação e a fiscalização das contas das campanhas eleitorais<sup>35</sup>. Para auxiliar aquele Tribunal na apreciação e fiscalização das contas, foi criada a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. É um órgão independente de carácter técnico responsável pela instrução dos processos que o Tribunal aprecia e pela fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas.<sup>36</sup> A ECFP pode realizar a qualquer momento inspeções e auditorias de qualquer tipo às contas dos partidos e das campanhas eleitorais.

Os partidos políticos têm o dever de fornecer três tipos de informação à ECFP. Em primeiro lugar, têm o dever de comunicação de dados sobre ações de campanha eleitoral e os meios nela utilizados, bem como os dados de outras ações de propaganda política. Devem também ser entregues os orçamentos de campanha. Finalmente, os partidos apresentam as respectivas contas partidárias e as contas de campanhas eleitorais. Em ambos os tipos de contas, devem constar as despesas, o montante e a fonte dos financiamentos recebidos. No caso dos dados de campanhas e propaganda, não é necessário comunicar à ECFP ações que envolvam menos de um salário mínimo nacional (688 USD, 475 EUR).

Os donativos anónimos estão proibidos e são feitos através de cheque ou de outra forma que permita a existência de um registo bancário. No entanto, a lei abre uma exceção, permitindo contribuições individuais em eventos de recolha de fundos que podem ser feitas em dinheiro até ao montante máximo de 25 % do salário mínimo nacional (172 USD, 119 EUR), desde que não excedam os 50 salários (34.364 USD, 23.750 EUR).

A ECFP esclareceu na entrevista concedida que as representações dos partidos no estrangeiro, no caso de existirem, devem ser incluídas nas contas. A lei, no entanto, não obriga ao controlo de estruturas autónomas, como associações de amigos, ou instituições paralelas de apoio político. O financiamento partidário através destas é, contudo, ilegal, por serem pessoas coletivas. A ECFP entende que os fornecedores dos partidos deviam comunicar

<sup>35</sup> Lei do Financiamento dos partidos políticos, art. 23.1

<sup>36</sup> Idem, art. 24

informações no âmbito das auditorias. No entanto, como a lei não prevê esta comunicação, não existe forma de a impor.

Tanto organizações quanto indivíduos estão sujeitos a sanções em caso de incumprimento dos deveres de informação. É ao Ministério Público que cabe a promoção de coimas e ao Tribunal Constitucional a sua aplicação. A ECFP não tem competências nesta matéria. Os mandatários financeiros, os candidatos presidenciais ou os primeiros colocados em listas de cidadãos podem ser punidos com o pagamento de coimas de valores entre os 2 e os 32 salários mínimos mensais. Os partidos políticos ficam sujeitos a sanções que vão dos 6 aos 96 salários mínimos mensais. Com última alteração legislativa deixa de haver uma responsabilização diferenciada entre os responsáveis (pessoas singulares) e os partidos. Na opinião da ECFP, é uma situação criticável visto que o partido paga pelas más práticas dos dirigentes. Estes deviam ser responsabilizados por lhes caber um maior dever de diligência nas suas funções.<sup>37</sup> Esta situação não acontece, no entanto, no caso das contas das campanhas eleitorais, para as quais existem mandatários financeiros designados, pelo que não se coloca qualquer dificuldade na sua responsabilização individual. A nova versão da lei permite ainda que as coimas possam ser incluídas nas despesas correntes dos partidos, o que anula o seu caráter punitivo.

As contas dos partidos são apresentadas anualmente até ao fim do mês de Maio. As despesas de campanha devem ser apresentadas até 90 dias após publicação oficial dos resultados. O orçamento de campanha é entregue até ao fim do prazo de apresentação de candidatura à respectiva eleição. A ECFP emitiu um regulamento sobre o formato comum em que devem ser apresentadas as contas de campanhas. O modelo, apesar de estar a ser cada vez mais adotado, não é contudo de utilização obrigatória. As contas anuais não têm modelos comuns. A lei determina que o aplicável é o Plano Oficial de Contas (com as devidas adaptações), que foi substituído, em Janeiro de 2010, pelo Sistema de Normalização Contabilística, mas cuja substituição ainda não foi alterada no texto legal. Os partidos têm, por isso, escolhido cada um o formato que preferem utilizar. A ECFP prevê regulamentar a uniformização dos modelos utilizados.<sup>38</sup>

## ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

### Na prática, em que medida existe um efetivo controlo das finanças dos partidos políticos?

**Score: 50**

A ECFP opta por ter uma estrutura leve, ágil e flexível, com apenas seis colaboradores para além da Presidente, preferindo recorrer à contratação pública para fornecimento de serviços externos. A curto prazo este tipo de estrutura manter-se-á, por ter vantagens na redução dos preços e nos prazos das auditorias.<sup>39</sup> Apesar de compreender esta necessidade de minimização de custos, a mandatária do BE considera que a mudança frequente de auditores faz perder muito conhecimento e prática na matéria, o que influencia a compreensão do terreno e falta de rapidez dos processos.<sup>40</sup>

O controlo de receitas e angariações é feito pela fiscalização dos requisitos legais. Quem faz a verificação são auditores externos, mas cujo trabalho é acompanhado pela ECFP. Os partidos são obrigados a identificar os doadores por algum meio que permita a identificação do doador e do montante doado. Alguns partidos recusam essa verificação nomeadamente o PCP aquando da festa do Avante, que tem lugar anualmente. Por isso, a entidade não aceita, por exemplo, doações realizadas através de chamadas de valor acrescentado por ser impossível identificar os doadores.<sup>41</sup> Os partidos entrevistados informaram que a maioria dos seus eventos de angariação de fundos se limitam a pequenos jantares, alguns com sorteios.<sup>42</sup> A exceção é o CDS-PP que não organiza angariações de fundos.<sup>43</sup>

Salvo raras exceções de pequenos partidos, a maioria apresenta os relatórios financeiros e orçamentos de campanha nas devidas datas limite. À data deste estudo, os orçamentos de campanha para as eleições de 5 de junho de 2011 e as contas partidárias de 2010 (entregues a 31 de maio de 2011) estavam já disponibilizadas no site da ECFP. No entanto, as informações disponibilizadas online são apenas tabelas generalistas com o total de gastos e receitas divididas por grandes tópicos. Tal acontece devido, por um lado, ao tamanho dos documentos e, por outro, porque enquanto as contas em processo de auditoria não são disponibilizadas ao público.

O Tribunal Constitucional tem cumprido com os seus deveres de impor sanções aos partidos e candidaturas que não cumpram as datas, não apresentem relatórios ou cujas contas revelem

<sup>37</sup> Entrevista com a Presidente da ECFP

<sup>38</sup> Idem

<sup>39</sup> Idem

<sup>40</sup> Entrevista Mandatária Financeira do BE

<sup>41</sup> Entrevista com a Presidente da ECFP

<sup>42</sup> Entrevista aos Mandatários Financeiros do PSD e BE

<sup>43</sup> Entrevista a Mandatário Financeiro do CDS-PP

irregularidades, o que neste último caso acontece com frequência. No entanto, o excesso de atos eleitorais e a falta de recursos humanos têm gerado atrasos na resposta das entidades de controlo e uma maior complacência com o cumprimento das datas de entrega por parte dos partidos.<sup>44</sup> Também no direito de resposta, os prazos não são estritamente cumpridos por serem inadequados (10 dias em certos casos) à quantidade de trabalho envolvida, uma vez que em certos casos existem vários relatórios de centenas de páginas. A aplicação de coimas é muito lenta, visto que existe uma grande carga de trabalho por parte do Ministério Público, que necessita de analisar as coimas uma a uma. Devido a estes constrangimentos, a mandatária financeira do BE sugere que se faça um esclarecimento entre irregularidades financeiras e verdadeiras irregularidades e que haja uma concentração maior de esforços nestas últimas. A responsável afirma ainda que a lei é tão minuciosa ao nível técnico, que os auditores perdem demasiado tempo a avaliar o cumprimento de regras contabilísticas e não conseguem compreender o enquadramento geral, onde se podem encontrar ilegalidades importantes.<sup>45</sup>

Já as sanções criminais não têm sido aplicadas de forma semelhante. Nas últimas décadas, vários têm sido os casos que levantaram suspeitas e levaram mesmo a investigações criminais devido a financiamentos partidários ilícitos. No entanto, em apenas um caso as acusações foram provadas e os réus condenados com pena de multa.

A Presidente da ECFP acredita que o maior problema nas contas dos partidos é a cultura partidária e política que existe na sociedade portuguesa, concretizando-se em práticas menos transparentes, que poderão ou não ser corrupção. As autárquicas são o maior exemplo deste tipo de prática, uma vez que os relatórios têm sempre pelo menos um crime envolvido.<sup>46</sup> Todos os entrevistados sublinharam também a falta de recursos humanos da ECFP e os prazos demasiados apertados a que esta está sujeita.<sup>47</sup> Os partidos entrevistados sugeriram que a ECFP deveria ter um papel mais pedagógico e menos punitivo. Uma vez que a lei não é clara em certos aspectos, para além das recomendações escritas que elabora, a entidade deveria esclarecer melhor os partidos, através de reuniões com todos os interessados para troca de impressões e esclarecimento de dúvidas.<sup>48</sup>

Mesmo sem o divulgarem publicamente, os partidos também apresentam contas ao nível interno, que são aprovadas por

determinados órgãos partidários, como as Assembleias nacionais e distritais e/ou em Conselho Nacional.<sup>49</sup> Em relação a auditorias externas, as posições variam de partido para partido. O CDS-PP fez saber que, na década de noventa, eram realizadas, mas que hoje as contas se limitam a ser auditadas pelo Conselho Nacional. Este mandatário afirmou dúvidas relativamente à legitimidade, validade e credibilidade das auditorias externas. O PSD admitiu que realiza algumas auditorias externas, mas prevê que em breve deixe de ser necessário. Informou ainda que, antes das campanhas eleitorais, dá formação aos mandatários financeiros distritais. O BE não realiza auditorias externas. Todos os partidos entrevistados declararam que, nos últimos anos, concentraram as contas do partido numa única instituição bancária. Existem contas nacionais e distritais, sendo que estas últimas são verificadas pela sede, o que na opinião de todos os entrevistados permite o controlo das atividades das estruturas locais. Já o especialista entrevistado defendeu ser difícil um controlo total de todas as contas e estruturas. Muitos financiamentos são realizados de modo indireto e traduzem-se em trocas de favores. Por outro lado, as eleições locais estão sujeitos a mecanismos de fuga e clientelismo. O especialista afirmou também que os partidos políticos portugueses são pouco profissionalizados, o que potencia estes fenómenos.<sup>50</sup>

## INTEGRIDADE (LEI)

### Em que medida existem normas legais que regulem a democracia interna dos principais partidos políticos?

**Score: 75**

Os princípios de funcionamento democrático dos partidos políticos estão consagrados na lei. A CRP determina que os partidos devem reger-se pelos princípios da transparência, da democracia e da participação de todos os seus filiados.<sup>51</sup> A lei dos partidos políticos estabelece princípios gerais sobre o seu funcionamento interno. Nos partidos, devem existir três órgãos de âmbito nacional, que devem ser democraticamente eleitos: uma assembleia representativa dos filiados, um órgão de direção política e um órgão de jurisdição. A lei não prevê o modo exato de eleição de lideranças ou candidatos, deixando em aberto a possibilidade destes serem eleitos por participação direta ou indireta de todos os filiados. As eleições internas e referendos estão sujeitos ao sufrágio pessoal e secreto e nenhum cargo pode ser vitalício, à exceção dos honorários. A lei é omissa no que se refere ao funcionamento de ligações partidárias.<sup>52</sup> Na prática, não é clara a

<sup>44</sup> Idem

<sup>45</sup> Entrevista a Mandatária Financeira do BE

<sup>46</sup> Entrevista a Presidente da ECFP

<sup>47</sup> Entrevista a Presidente da ECFP e aos Mandatários Financeiros do PSD, CDS-PP e BE

<sup>48</sup> Entrevista aos Mandatários Financeiros do PSD e BE

<sup>49</sup> Entrevista a Mandatário Financeiro do PSD e do CDS-PP

<sup>50</sup> Entrevista a Prof. Manuel Meirinho

<sup>51</sup> CRP, art. 51

<sup>52</sup> Lei dos Partidos Políticos, art.



diferença entre coligação de partidos e coligação eleitoral. As coligações cumprem cumulativamente as obrigações das duas situações.

A lei também é omissa relativamente ao financiamento das eleições primárias, internas aos partidos. Isto tem ganho maior relevância nos últimos anos, com a realização de campanhas internas nos dois maiores partidos com recursos ostensivos, o pagamento de quotas a militantes para puderem votar, e outros pagamentos ilícitos (compra de voto), etc. Alguns candidatos conseguem impor-se nas distritais através deste tipo de práticas.

Nos seus estatutos, todos os partidos exaltam os princípios da democracia no sistema político português e dentro da sua própria estrutura partidária. No PS e no PSD os filiados têm o direito a eleger universal e diretamente os líderes dos seus partidos e os membros de outros órgãos deliberativos. No BE, CDS, PEV e PCP são usados sistemas de representação dos militantes.

O caso mais polémico é o do Partido Comunista Português. Aquando da aprovação da lei dos partidos em 2003, o PCP declarou a sua discordância. Acusou os partidos que a aprovaram de atacarem o funcionamento interno do partido, por pôr em causa práticas como, por exemplo, o voto de “braço no ar” e por impor externamente regras que, na sua opinião, devem ser os filiados a estabelecer.<sup>53</sup> Apesar de defenderem os princípios da democracia interna, é no Comité Central que está centralizada a direção da atividade geral do partido e a capacidade decisória.<sup>54</sup> Os estatutos não referem o tipo de sufrágio a realizar em caso de eleições ou referendos internos.

## INTEGRIDADE (PRÁTICA)

**Na prática, em que medida existe uma verdadeira democracia interna nos partidos políticos?**

**Score: 50**

Independentemente do nível de democracia interna e do tipo de processos eleitorais, nos vários partidos com representação parlamentar as lideranças são muito personificadas. Os líderes e os elementos do seu núcleo político são sempre reconhecidos como as caras dos partidos e os condutores das opções políticas da instituição.

Os princípios democráticos exaltados nos estatutos dos partidos têm poucos reflexos práticos, em especial no que se refere à

participação dos filiados. A falta de democracia interna tem sido uma das críticas mais apontadas tanto ao PCP como ao BE. O Partido Comunista, apesar de defender a democracia interna em vários pontos dos estatutos, limita a tomada de decisões ao Comité Central, nomeadamente eleger órgãos executivos e traçar a “orientação superior do trabalho político, ideológico e de organização do Partido”.<sup>55</sup> Nos maiores partidos, PS e PSD, com mais variedade de correntes internas de opinião, as discordâncias públicas em relação a tomadas de posição das lideranças são mais comuns, sem que tal tenha consequências sobre os discordantes. É também nestes dois partidos que as eleições internas são mais mediatizadas e listas concorrentes mais conhecidas pelos eleitores em geral. Há já vários anos que o CDS elege consecutivamente o mesmo líder, sem que isso no entanto tenha causado grandes distensões internas ou polémicas sobre falta de democracia ou participação dos militantes.

As práticas mais problemáticas prendem-se com as eleições internas ao nível distrital. Algumas listas recorrem a manobras pouco claras para angariarem mais votos, como o pagamento de quotas a filiados (que não têm direito de voto caso não tenham as contribuições em dia) ou a inscrição de novos filiados próximo do ato eleitoral. Já vieram igualmente a público acusações de compra de votos ou até promessas de emprego em eleições partidárias. Em alguns casos, as estruturas internas foram capazes de dar resposta às ilegalidades cometidas,<sup>56</sup> enquanto noutros as denúncias foram desvalorizadas.<sup>57</sup>

## INTERESSES SETÁRIOS E REPRESENTAÇÃO

**Em que medida os partidos políticos agregam e representam interesses sociais relevantes para a esfera política?**

**Score: 75**

No que se refere às plataformas políticas e apesar das linhas divisórias se terem vindo a esbater nos últimos anos, a tradicional divisão direita — esquerda é ainda utilizada na retórica política e posicionamento dos partidos. Alguns partidos pequenos identificam-se com causas em particular, como o respeito pelos animais (PAN) ou a proteção do Ambiente (PEV).

<sup>53</sup> Estatutos do PCP, art 3.2; art. 16.1; art. 25, h; art. 31

<sup>56</sup> PS, Deliberação da comissão federativa jurisdição, Coimbra, 16 de outubro de 2010 in <https://sites.google.com/site/trabalharrenovarganhar/deliberacao-comissao-federativa-jurisdiacao> [acesso a 08-07-2011]

<sup>57</sup> [http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/revista-sabado-envolve-antonio-preto-na-compra-de-votos-para-eleicoes-internas-no-psd\\_1401006](http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/revista-sabado-envolve-antonio-preto-na-compra-de-votos-para-eleicoes-internas-no-psd_1401006) [acesso a 08-07-2011]

<sup>53</sup> <http://www.avante.pt/pt/1618/pcp/7608/?tpl=37> [acesso a 08-07-2011]

<sup>54</sup> Estatutos do PCP, art. 3, 16, 25

Apesar de atualmente existirem 19 partidos políticos em Portugal e de ocasionalmente movimentos cívicos darem origem a organizações políticas, há várias décadas que os partidos com representação parlamentar se mantêm os mesmos — CDS, PSD, PS e a coligação CDU, composta pelo PCP e o PEV. Desde 1999, o BE tem conseguido eleger deputados. Depois de várias eleições consecutivas a ver a sua representação parlamentar aumentar, nas eleições de 2011 perdeu metade dos deputados que tinha conquistado um ano e meio antes.

O interesse pela política e em particular pelos partidos políticos tem diminuído nos últimos anos, o que se tem traduzido numa quebra do número de filiados (que em Portugal nunca foi elevado e no aumento da abstenção. Alguns movimentos e *think tanks* ligados a partidos têm sido criados nos últimos anos, com vista a uma maior aproximação à sociedade civil, mas ainda sem grande visibilidade ou sucesso. Os sindicatos são as instituições que estão mais próximas dos partidos. A União Geral de Trabalhadores (UGT) está ligada ao PS e PSD, enquanto a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) é mais próxima do PCP.

Existe a percepção de que alguns indivíduos têm relações muito próximas com determinados partidos, normalmente os do arco do governo. Em geral, são pessoas que já detiveram cargos políticos e que entretanto se afastaram da política ativa, mas que ocupam lugares de destaque em empresas públicas e privadas com negócios com o Estado.

## COMPROMISSO ANTICORRUPÇÃO

**Em que medida os partidos políticos atribuem a devida atenção à prestação pública de contas e ao combate à corrupção?**

**Score: 25**

A corrupção não é um tema central ou recorrente para os partidos políticos, não surgindo nos manifestos partidários. Nos programas eleitorais de todos os partidos com representação parlamentar, o problema é mencionado, em geral relacionado com reformas da justiça. No entanto, o tema é sempre tratado com superficialidade, lugares comuns e sem propostas concretas.

No que se refere ao debate e a discursos de responsáveis de partidos, a corrupção não é tratada de forma sistemática. A discussão é feita quando surgem polémicas através dos meios de comunicação. A corrupção dentro dos partidos políticos ou do parlamento não é sequer alvo de debate público.

Mais recentemente, no contexto de campanha política para as eleições legislativas e da intervenção da Troika em Portugal, o tema da corrupção surgiu no discurso de quase todos os partidos.<sup>58</sup> Com a apresentação do programa do novo governo, o enriquecimento ilícito tem sido também debatido no parlamento, em especial pelo PSD e o PCP.<sup>59</sup> Finalmente, no decorrer da campanha para a liderança do PS, um dos candidatos colocou o assunto na agenda e afirmou que a corrupção e a justiça seriam questões essenciais em possíveis acordos entre o seu partido e o governo, caso vencesse as eleições internas.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> <http://www.mynetpress.com/pdf/2011/junho/2011060126505e.pdf> [acesso 16-07-11]

<sup>59</sup> [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=1904280](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1904280) [acesso 16-07-11]

<sup>60</sup> <http://www.destakes.com/redirect/3fd3d872864217ff4ec63e5148b4b466> [acesso 16-07-11] e <http://www.ionline.pt/conteudo/136313-seguro-x-assis-nao-comecei-esta-candidatura-mais-cedo> [acesso 16-07-11]