

III. Decisão

Em face do exposto, decide-se:

a) Não tomar conhecimento do objecto do presente recurso, na parte que se refere às questões reportadas aos artigos 1.º, 17.º, 19.º e 22.º e 43.º da Lei n.º 18/2003;

b) Negar provimento ao recurso na parte que dele se conhece.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 25 (vinte e cinco) unidades de conta.

Lisboa, 3 de Dezembro de 2009. — *Maria João Antunes — Carlos Pamplona de Oliveira — Gil Galvão — José Borges Soeiro — Rui Manuel Moura Ramos.*

202911807

Acórdão n.º 643/2009

Processo n.º 12/CPP

Acta

Aos quinze dias do mês de Dezembro de dois mil e nove, achando-se presentes o Excelentíssimo Conselheiro Presidente Rui Manuel Gens de Moura Ramos e os Exmos. Conselheiros Ana Maria Guerra Martins, Carlos José Belo Pamplona de Oliveira, Gil Manuel Gonçalves Gomes Galvão, Joaquim José Coelho de Sousa Ribeiro, Maria Lúcia Amaral, José Manuel Cardoso Borges Soeiro, João Eduardo Cura Mariano Esteves, Vítor Manuel Gonçalves Gomes, Maria João da Silva Baila Madeira Antunes e Benjamim Silva Rodrigues, foram trazidos à conferência os presentes autos, para apreciação.

Após debate e votação, foi ditado pelo Excelentíssimo Conselheiro Presidente o seguinte:

I. Relatório.

1 — O Acórdão n.º 236/2008, deste Tribunal, aplicou aos partidos políticos coimas pelas infracções cometidas por estes em matéria de financiamento e organização contabilística, no ano de 2004, e determinou o prosseguimento do processo para o efeito de apurar a responsabilidade pessoal dos dirigentes dos partidos políticos pelas ditas infracções, em conformidade com o preceituado nos artigos 14.º, n.º 3, e 14.º-A, n.º 1, da Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto (com as alterações resultantes da Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto), e no artigo 103.º-A da lei do Tribunal Constitucional.

2 — Na sequência dessa decisão, veio o Ministério Público, promover, em suma, o seguinte:

a) A circunstância de os resultados da auditoria e diligências complementares promovidas, no ano de 2004, não serem inteiramente concludentes quanto à cabal imputação de todas as infracções e irregularidades financeiras cometidas — bem como a eventual insuficiência dos estatutos e regulamentos financeiros então em vigor nos partidos, quanto à precisa e categórica delimitação dos vários níveis de responsabilidade pelas infracções cometidas — não pode conduzir a uma sistemática e inaceitável “diluição” das possíveis e plausíveis responsabilidades dos dirigentes partidários nas infracções que motivaram a condenação dos partidos, já que tal implicaria a evidente frustração dos objectivos prosseguidos pela Lei n.º 23/2000, que visa, obviamente, com tal responsabilidade “complementar” dos dirigentes, pôr termo ao arrastamento, ao longo dos anos, de situações irregulares, reiteradamente verificadas pelo Tribunal Constitucional nas múltiplas auditorias que tiveram já lugar.

b) Os elementos coligidos nos autos não permitem responsabilizar, a título de dolo, dirigentes partidários determinados, quanto às infracções ao dever genérico de os partidos possuírem contabilidade organizada (violado pelo facto de ocorrer falta de suficiente ou adequado suporte ou informação documental, justificativa de receitas, despesas e mapas contabilísticos) e quanto às infracções aos deveres específicos consistentes: (i) na não adopção do procedimento de depósito integral dos donativos de natureza pecuniária em contas exclusivamente destinadas a esse efeito; (ii) na não junção de extractos bancários dos movimentos das contas e dos extractos de conta de cartão de crédito; (iii) da deficiente discriminação das quotas e outras contribuições de filiados nos partidos; (iv) na situação em que a não apresentação de contas não radica na ausência de apresentação de documentação, mas sim no facto de esta ter sido considerada não auditável.

c) O mesmo não ocorre, porém, com outras infracções que, por estarem inquestionavelmente ligadas a aspectos estruturais e essenciais da organização financeira e contabilística dos partidos, não poderiam, ao menos numa análise liminar e indiciária, ter escapado ao controlo dos titulares dos órgãos a quem estava cometido, segundo os estatutos

e regulamentos financeiros em vigor, o “domínio” da gestão financeira dos partidos.

d) Encontra-se nesta situação a ausência de contas abrangendo todo o universo partidário, o que foi verificado quanto ao PS, PPD/PSD e ao CDS-PP.

e) Relativamente à não apresentação de contas abrangendo todo o universo partidário, imputada ao PS, verifica-se ser a Comissão Nacional de Fiscalização Económica e Financeira o órgão ao qual se encontra cometida uma função particularmente relevante no controlo da gestão financeira do partido, já que lhe compete defender o património do Partido e pugnar pela exactidão das suas contas, fiscalizar e assegurar a verdade e a actualização do inventário dos bens do Partido, fiscalizar a legalidade, o respeito pelos Estatutos, o rigor e a transparência da gestão administrativa e financeira do Partido, fiscalizar a fidedignidade das contas e dos respectivos documentos justificativos e emitir parecer sobre o relatório e a Conta Geral do Partido (artigo 85.º dos Estatutos) — exercendo tais competências após audição do Secretário Nacional que detiver o pelouro da Administração e das Finanças do Partido (carga que, conforme informação prestada pelo próprio Partido, não havia no Partido no ano de 2004). A Conta Geral do Partido é apresentada pelo Secretário-Geral à Comissão Nacional, acompanhada do parecer da Comissão Nacional de Fiscalização Económica e Financeira (artigo 75.º, n.º 2, al. c), dos Estatutos). Os membros deste órgão de controlo de gestão financeira do Partido foram, no exercício de 2004, Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Morais, José Torres Campos, José Manuel Serra Andrade, Fernando Santos Carvalho e José Cabeças. Tais responsáveis pelo controlo da legalidade e exactidão das contas do Partido bem sabiam, face ao teor dos preceitos legais e das disposições estatutárias mencionadas e à reiterada jurisprudência do Tribunal Constitucional, que o Partido estava vinculado à apresentação de uma conta consolidada, que abrangesse o universo das estruturas partidárias, devendo ter adoptado as providências adequadas para que tal tivesse ocorrido nas contas referentes ao exercício de 2004. Pelo que, ao não terem adoptado as providências adequadas para que a conta de 2004 abrangesse o universo do Partido, mostra-se indiciado que participaram, com dolo, no cometimento da infracção prevista no artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, promovendo-se, consequentemente, a aplicação da coima prevista no artigo 14.º, n.º 3, da mesma lei.

f) Quanto ao PPD/PSD, compete ao Secretário-Geral elaborar e submeter à Comissão Política Nacional o orçamento e as contas do Partido, podendo ser coadjuvado por Secretários-Gerais Adjuntos [artigo 25.º, n.º 1, alíneas c) e e), dos Estatutos]. Também o Regulamento Financeiro do partido em vigor desde 2004 regula, nomeadamente, a apresentação de contas e a actualização do inventário pelas entidades a ele sujeitas (artigo 2.º), prevendo os respectivos artigos 11.º a 13.º a responsabilidade pessoal e funcional dos titulares de órgãos ou estruturas sujeitos à disciplina do referido Regulamento. Os responsáveis, em 2004, eram o Secretário-Geral, Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas (a partir de Maio de 2004) e o Secretário-Geral Adjunto para a área financeira, José Manuel de Matos Rosa. Tais responsáveis financeiros bem sabiam, face ao teor dos preceitos legais e das disposições estatutárias invocadas e à reiterada jurisprudência deste Tribunal Constitucional, que estavam vinculados à apresentação de uma conta consolidada, que abrangesse o universo das estruturas partidárias, devendo ter adoptado tempestivamente as providências adequadas para que tal tivesse ocorrido no exercício de 2004, pelo que, não o tendo feito, se mostra indiciado que participaram, com dolo, no cometimento da infracção prevista no artigo 10.º, n.º 4, promovendo-se a aplicação da coima prevista no artigo 14.º, n.º 3, da citada lei.

g) Quanto ao CDS-PP, competia à Comissão Directiva dirigir a organização administrativa e financeira do partido e elaborar o seu Orçamento e Contas (artigo 50.º, n.º 1, alíneas d) e f) dos Estatutos), sendo que com a alteração estatutária de 2004, tais competências passaram a caber à Comissão Executiva. No decurso do ano de 2004, o responsável pelo sector financeiro do CDS/PP foi Abel Saturnino da Silva de Moura Pinheiro. Este membro da Comissão Directiva e responsável financeiro bem sabia face ao teor dos preceitos legais e das disposições estatutárias e à reiterada jurisprudência deste Tribunal Constitucional, que estava vinculado à apresentação de uma conta consolidada, que abrangesse o universo das estruturas partidárias, devendo ter adoptado tempestivamente as providências adequadas para que tal tivesse ocorrido no exercício de 2004, pelo que, não o tendo feito, se mostra indiciado que participou, com dolo, no cometimento da infracção prevista no artigo 10.º, n.º 4, promovendo-se a aplicação da coima prevista no artigo 14.º, n.º 3, da citada lei.

3 — Em resposta à promoção do Ministério Público, vieram pronunciar-se Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Morais, José Torres Campos, José Manuel Serra Andrade, Fernando Santos Carvalho e José Cabeças (todos do PS), Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas e José Manuel de Matos Rosa (ambos do PPD/PSD)

e Abel Saturnino da Silva de Moura Pinheiro (do CDS-PP), alegando, em suma, o seguinte:

a) Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Morais, José Torres Campos e José Manuel Serra Andrade afirmaram que o apuramento da responsabilidade pessoal dos dirigentes prevista no n.º 3 do artigo 14.º da Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, implica um maior nível na concretização e densificação da matéria de facto (a auditoria realizada não abrangeu uma averiguação aprofundada das possíveis responsabilidades pessoais dos dirigentes) e que as irregularidades verificadas, prendendo-se com a própria organização do partido, ultrapassam o domínio da vontade dos dirigentes individuais, o que impossibilita a identificação das pessoas a quem as infracções podem ser pessoalmente imputadas. Referiram ainda que a CNFEF dispõe de natureza eminentemente fiscalizadora e não executiva, não tem competências ao nível da gestão e aprovação das contas do Partido (limita-se à emissão de parecer não vinculativo, sendo a conta aprovada pela Comissão Nacional do PS), é eleita pelo Congresso Nacional perante o qual politicamente responde, é composta por membros designados segundo critérios que privilegiavam a militância, capacidade de intervenção política e reconhecimento profissional, assume deveres de fiscalização de carácter genérico que não implicam a análise quantitativa das contas, nem a fiscalização concreta, do dia-a-dia, e a todos os níveis do Partido (central, federal, concelhio e das secções), funcionava ainda em 2004 de forma deficiente e sem qualquer apoio logístico ou administrativo e sem assento no secretariado nacional ou em qualquer outro órgão de gestão do partido (apenas assistindo como observadora às reuniões da Comissão Nacional) e, não obstante poder solicitar reuniões conjuntas ao Secretariado Nacional ou a audição do Secretário Nacional com o pelouro da Administração e das Finanças do Partido, tal cargo não foi exercido de forma efectiva. Afirmaram ainda que apenas iniciaram funções como membros da CNFEF em Outubro de 2004, tendo reunido pela primeira vez a 17 de Março de 2005 (altura em que ficaram a conhecer os esforços desenvolvidos pelo Partido quanto à consolidação das contas) e a segunda a 19 de Maio de 2005 (data em que emitiram Parecer favorável, aprovando por unanimidade o Relatório e Contas referentes a 2004), sendo que, a partir de 2005, formularam recomendações e realizaram reuniões com a Comissão de Gestão, o Director Financeiro e o Director Geral do Partido (tendo estes últimos explicado as condições em que as contas haviam sido elaboradas e as acções em curso para suprir eventuais lacunas e cumprir integralmente os dispositivos legais), o que conduziu a que o parecer favorável às contas do partido tivesse sido emitido na convicção de que a mesma abrangia todo o universo partidário (a conta apresentada e as explicações prestadas apontavam para a inclusão de todas as receitas obtidas e todas as despesas realizadas), tanto mais que, no ano de 2004, as acções de carácter promocional das diversas secções haviam sido contabilizadas pelas Federações (pelo que estavam reflectidas nas contas todas as despesas efectuadas) e, mesmo não havendo contas de resultados e balanços (à data do envio das contas de 2004 os regulamentos emitidos pela ECFP não impunham que as secções tivessem contas de resultados ou balanços), as contas das secções encontravam-se integradas (o partido anexou as contas de todas as estruturas descentralizadas ou autónomas), pelo que na conta do Partido se achavam registadas todas as receitas obtidas e despesas realizadas. Numa outra linha argumentativa sustentaram ainda que, para além de não constar da promoção do Ministério Público qualquer nexo de causalidade entre a conduta imputada (não apresentação de conta consolidada) e o comportamento dos membros da CNFEF, bem como a concreta definição das contas alegadamente em falta (não se indica o respectivo “peso” nas demonstrações financeiras globais, nem se apontam receitas ou despesas por registar), a responsabilidade contra-ordenacional em causa, sujeita que se encontra à incidência probatória do princípio do *in dubio pro reu*, deverá considerar-se excluída pela ausência de prova dos elementos intelectual e volitivo do dolo, já que, por um lado, os membros da CNFEF actuaram com erro sobre os pressupostos materiais do dever de garante e ou sobre a posição de garante (os Estatutos não lhes impõem qualquer competência ao nível da aprovação das contas do partido ou a obrigação de apresentação de uma conta única) e, por outro, inexistente qualquer elemento que permita concluir por uma vontade consciente de não apresentação de contas consolidadas, sendo inadmissível à luz dos princípios constitucionais garantísticos que regem o Direito Sancionatório retirar automaticamente tal conclusão a partir da verificação fáctica da conduta. José Manuel Serra Andrade acrescentou ainda que apenas iniciou funções como membro da CNFEF em 16 de Março de 2005, data em que passou de membro suplente a membro efectivo daquele órgão. Mário Neto Reis Lourenço, Fernando Santos Carvalho e José Cabeças afirmaram, por seu turno, que foram eleitos para a CNFEF do Partido no XIV Congresso Nacional do Partido realizado nos dias 1 e 3 de Outubro de 2004, tendo o referido órgão reunido pela primeira vez no dia 16 de Março de 2006 (na sequência de convocatória datada de 9 de Março de 2005) e pela segunda no dia 19 de Maio de 2005 (na sequência de convocatória da-

tada de 13 de Maio de 2005), altura em que foi aprovado por unanimidade o Relatório e Contas referentes ao ano de 2004. Sustentaram que em tal contexto não poderiam ter tomado quaisquer medidas ou providências, designadamente retroactivas, para que o partido apresentasse uma conta consolidada (a organização funcional e contabilística de qualquer organização empresarial ou partidária estrutura-se até ao final do primeiro ou segundo trimestres, correspondendo o último à preparação para o fecho de contas), não podendo ser responsabilizados por infracções cometidas no decorrer de todo o ano de 2004, incluindo os três primeiros trimestres. Fernando dos Santos Carvalho e José Cabeças acrescentaram ainda não terem estado presentes em todas as referidas reuniões da CNFEF (o primeiro não compareceu a ambas e o segundo faltou à segunda), tendo as respectivas ausências sido consideradas justificadas. Foi apresentada prova documental.

b) Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas remeteu, no essencial, para a defesa apresentada por José Manuel de Matos Rosa, que confirmou haver-lhe sido confiada, por delegação, toda a responsabilidade pelos procedimentos administrativos, contabilísticos e financeiros do PPD/PSD durante o ano de 2004, delegação essa que, para além de estatutariamente permitida e comum no partido, se ficou concretamente a dever ao facto de nesse ano haverem ocorrido factos políticos importantes que exigiram especial concentração da parte dos sucessivos Secretários-Gerais. No que à respectiva actuação diz especificamente respeito, José Manuel de Matos Rosa sustentou haver feito tudo o que estava ao seu alcance para dar cumprimento à obrigação legal em causa e a que se sabia vinculado (esforço pessoal diário de trabalho conjunto com todas as estruturas do PSD para corrigir, coordenar e integrar todos os procedimentos administrativos, financeiros e contabilísticos, obtenção de consultadoria externa destinada à melhoria de procedimentos e elaboração de um novo regulamento financeiro do PSD, em vigor desde 1 de Janeiro de 2005, em substituição do anterior, vigente desde 1997 e inadequado face às novas exigências legais), não sendo exigível maior esforço e diligência do que aqueles que efectivamente desenvolveu. Referiu ainda que a ausência de contas abrangendo todo o universo partidário resultou directamente da incapacidade das estruturas não nacionais do PSD, muito pela ausência de profissionalização (níveis de profissionalização aprofundados das estruturas Distritais do PPD/PSD, *maxime* das suas Secções e Núcleos, seriam inconciliáveis com a participação política dos cidadãos e a matriz ideológica e cultural do PPD/PSD e com o repúdio por uma organização partidária centralista), em corresponder aos procedimentos adequados, não obstante os esforços desenvolvidos em ordem a permitir a apresentação pelo Partido, em anexo às contas da Estrutura Nacional, das contas de todas as demais Estruturas do Partido, tão perfeitas quanto possível, designadamente os consistentes na implementação de um controlo interno adequado para que os Serviços da Estrutura Nacional do Partido pudessem aferir da correcção das acções desenvolvidas por todas as restantes Estruturas. Sustentou, por último, que, não obstante ter usado da máxima diligência possível e exigível, não lhe foi possível ultrapassar tais deficiências e cumprir integralmente o objectivo consistente na apresentação das contas anuais do PPD/PSD de 2004 totalmente consolidadas, sendo que tal resultado não lhe pode ser imputado, em especial a título doloso, já que o dolo não pode ser deduzido a partir da titularidade de um cargo e do conhecimento das normas relativas às obrigações ao mesmo inerentes, sob pena de responsabilização objectiva e consequente violação dos princípios fundamentais do direito sancionatório. José Manuel de Matos Rosa requereu a sua audição presencial, bem como a do arguido Miguel Relvas, e o testemunho, igualmente presencial, de José Luís Arnaut e Pedro Nuno Xavier. Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas, por seu turno, requereu a sua própria audição presencial, assim como a de José Manuel de Matos Rosa, além do depoimento presencial das testemunhas por este indicadas.

c) A título de questão prévia, Abel Saturnino da Silva de Moura Pinheiro invocou a nulidade do despacho de promoção por: (i) inexistência de inquérito, uma vez que tal despacho não foi antecedido da realização de qualquer diligência para apuramento da responsabilidade contra-ordenacional do arguido nos termos impostos pelos artigos 241.º e 262.º, n.ºs 1 e 2, do Cód. de Processo Penal, e correspondentes ao artigo 54.º, n.ºs 1 e 2 do RGCO (designadamente da inquirição do próprio, solicitação de elementos ao mesmo ou à Comissão Directiva do partido e ou a averiguação sobre se os responsáveis pelas estruturas descentralizadas do CDS-PP haviam sido intimados para apresentarem as suas contas), o que tornará nulo o presente processo nos termos previstos nos artigos 119.º, alínea d), do Código de Processo Penal, aplicável *ex vi* das disposições conjugadas do artigo 14.º da Lei n.º 56/98 e artigo 41.º do RGCO, tanto mais que a interpretação e aplicação da norma constante do artigo 103.º-A, da lei do Tribunal Constitucional no sentido de que o Ministério Público pode acusar uma pessoa sem existência de um inquérito próprio e autónomo do processo relativo às contas do CDS-PP, seria inconstitucional por violação do artigo 32.º, da Constituição da República Portuguesa, em especial dos respectivos n.ºs 1,

2, 5 e 9; (ii) desrespeito pelos direitos de defesa do arguido e inconstitucionalidade do artigo 103.º-A da lei do Tribunal Constitucional, uma vez que o despacho de promoção foi proferido no pressuposto de que a verificação objectiva do ilícito pode ser feita num processo diverso movido contra agente diferente da pessoa do Arguido (naquele que condenou o partido CDS-PP) e no qual este nunca foi ouvido, não obstante tal entendimento, para além de já repudiado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 172/92, se encontrar vedado pelo princípio da presunção da inocência (valendo este no processo contra-ordenacional objecto dos presentes autos nos termos em que vale no processo penal e no processo contra-ordenacional em geral), sendo certo que a interpretação do disposto no artigo 103.º-A, n.ºs 1 e 2, da lei do Tribunal Constitucional, conjugado com o disposto nos artigos 14.º e 14.º-A da Lei n.º 56/98, na redacção dada pela Lei n.º 23/2000, no sentido de que a verificação pelo Tribunal Constitucional do incumprimento das obrigações que impendem sobre os partidos políticos vale como “*decisão jurisdicional transitada em julgado*”, produzindo efeitos nesses termos contra quem não é parte no processo quanto ao elemento objectivo do ilícito, é inconstitucional por violação das garantias fundamentais de defesa em processo contra-ordenacional, consagradas no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa, como inconstitucional será o próprio regime jurídico que atribui à entidade que inicia o processo e que entende existir incumprimento o poder para, a final, proceder ao julgamento do mesmo incumprimento, quer relativamente aos partidos, quer aos seus dirigentes, por violação dos n.ºs 2 e 5 da Constituição da República Portuguesa, do princípio do contraditório e da estrutura acusatória do processo (devendo concluir-se que são nulas para efeitos do presente processo, por força dos artigos 126.º e 122.º, n.º 1, do CPP, aplicáveis *ex vi* do artigo 41.º, n.º 1, do RGCO, as provas produzidas no âmbito dos processos que conduziram aos Acórdãos n.ºs 146/07 e 236/08 por não ter sido dada ao arguido a possibilidade de exercer aí o contraditório); (iii) omissão de elementos essenciais em violação do disposto no artigo 283.º, n.º 3, do Cód. de Processo Penal, aplicável *ex vi* do artigo 41.º do RGCO, uma vez que o despacho de promoção dá como verificado o elemento objectivo do ilícito imputado através de decisão transitada em julgado (apesar de a existência de prévia decisão transitada em julgado proferida em processo no qual o arguido não teve intervenção não ser suficiente para dar um facto como provado ou sequer como presumidamente provado, sob pena de violação, além do mais, do direito a um processo equitativo previsto no artigo 20.º, n.º 4, da CRP), não contendo qualquer base factual relativa a tal verificação (não indica aquilo em que consiste concretamente a “ausência de contas abrangendo todo o universo partidário” no que respeita ao CDS-PP), nem qualquer alusão factual à actuação do arguido e ao modo pelo qual terá praticado a infracção imputada (designadamente se a omissão em que o mesmo é acusado de ter participado se refere às contas das estruturas descentralizadas ou das estruturas autónomas, de todas ou de uma parte delas, e se a falta de inclusão de contas daquelas estruturas não permitia o apuramento da totalidade das receitas e despesas do CDS-PP), fazendo presumir o respectivo dolo (o despacho de promoção presume que a conta consolidada em falta é devida a acto ou omissão dolosa do arguido, não indicando quais as providências que o mesmo não adoptou e dispensando-se de alegar e provar a respectiva culpa em tal prática). Referiu ainda que não se verificam os pressupostos da ilicitude respeitantes ao preenchimento do tipo contra-ordenacional imputado, já que, por um lado, não foi alegado nem demonstrado que a organização da contabilidade do CDS-PP impediu o efectivo conhecimento da respectiva situação financeira e patrimonial (o que é essencial ao preenchimento do tipo sob pena de se interpretar a norma do artigo 10.º, n.º 4 da Lei n.º 56/98 no sentido de que uma pessoa pode ser acusada pela violação de um dever genérico respeitante à organização contabilística de um partido e de assim se lhe atribuir uma amplitude incompatível com o princípio da legalidade consagrado no artigo 29.º, n.º 1, da CRP e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro) e, por outro, na qualidade de responsável financeiro do partido durante o exercício de 2004, adoptou providências no sentido de cumprir o dever imposto pelo artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98 (no Conselho Nacional do CDS-PP de 5 de Novembro de 2004, apelou às concelhias e Distritais para apresentarem as suas contas atempadamente; no Conselho Nacional do CDS-PP de 30 de Maio de 2005, apresentou as contas e deixou um repto a todas as estruturas do partido para que a apresentação das mesmas fosse feita atempadamente; em 25 de Novembro de 2004, providenciou pela remessa de ofício a todas as comissões políticas distritais, concelhias e das regiões autónomas, requerendo o envio de inventário do património e mapa anual das contas acompanhados dos documentos originais; em 23 de Abril de 2005, solicitou a todas as estruturas que não haviam cumprido tal ofício o envio da documentação em falta até ao dia 5 de Maio, tendo respondido negativamente as concelhias da Nazaré, São João da Madeira, Idanha-a-Nova e Olhão, a distrital da Guarda, bem como a delegação de Ferreira do Alentejo). Neste contexto, sublinhou ainda que o artigo 14.º, n.º 3, da Lei n.º 56/98,

exige que a responsabilidade do dirigente do partido político derive de uma actuação pessoal, somente permitindo penalizar aqueles dirigentes que, directa e pessoalmente, e portanto conscientemente (dolosamente), tenham contribuído para a violação dos deveres impostos, sendo que os documentos juntos demonstram a inexistência de qualquer acto doloso do arguido, atestando ao invés que o mesmo diligenciou em diversas ocasiões para que todas as estruturas apresentassem atempadamente as suas contas e que agiu com intenção de ver respeitada a lei. Por último, sustentou que, na hipótese de vir a ser aplicada qualquer coima, esta deverá fixar-se no mínimo legal por ser reduzida a gravidade da conduta (trata-se de uma mera irregularidade contabilística comum à generalidade dos partidos políticos com representação parlamentar que não impediu o Tribunal de comprovar todos os aspectos materialmente relevantes do exercício financeiro em causa), não ter o arguido agido com culpa e não haver o mesmo retirado qualquer benefício económico da conduta em causa. Juntou prova documental e requereu a audição das testemunhas José António Maurício Valadas, Eunice Maria Paulo Tinta e João Paulo da Silva Carvalho.

Por requerimento de 21.10.2008, o arguido Abel Saturno havia arguido a nulidade da notificação que, por ofício de 26.09.2008, lhe fora dirigida para, na qualidade de responsável pelo Pelouro das Finanças do Partido Popular (CDS/PP) no ano de 2004, se pronunciar, querendo, sobre as suas responsabilidades pessoais relativas às infracções já verificadas pelo Tribunal (acórdão n.º 146/07), motivadoras da imposição de coima ao Partido Popular referente às contas do ano de 2004 (acórdão n.º 236/2008), nos termos dos artigos 14.º, n.º 3, 14.º-A, n.º 1, da lei n.º 56/98, de 18 de Agosto [...] e do artigo 103.º-A da lei do Tribunal Constitucional.

5 — Por não se ter antevisto como necessária a forma presencial de audição requerida pelos arguidos José Manuel de Matos Rosa e Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas, o Conselheiro Presidente determinou que, sem prejuízo de ulterior intervenção do Plenário, os depoimentos das testemunhas indicadas fossem produzidos por escrito.

6 — Por despacho proferido pelo Conselheiro Presidente, a apreciação da nulidade que o arguido Abel Pinheiro imputou à notificação que lhe fora dirigida aos 21.10.2008 foi relegada para momento ulterior. Simultaneamente, o mesmo arguido foi convidado a, no caso de pretender que viessem a ser considerados os documentos por si juntos com a designação de “Projectos de acta”, proceder à junção de cópia das actas correspondentes. Em resposta, o arguido juntou um documento certificativo das cópias dos “Projectos de acta” emitido pelo Secretário-Geral do Partido e requereu que as mesmas fossem consideradas para efeitos de prova com o argumento de que as actas correspondentes não haviam sido ainda lavradas pelo partido.

7 — O Ministério Público respondeu às questões prévias suscitadas pelo arguido Abel de Moura Pinheiro, considerando que, quer a respectiva posição, quer os procedimentos adoptados no âmbito dos presentes autos, são, no essencial, idênticos aos que foram seguidos nos processos de aplicação de coimas aos dirigentes partidários relativos às contas de 2001, 2002 e 2003 e, remetendo para a jurisprudência constante dos Acórdãos n.ºs 250/06, 348/06 e 99/09 (este objecto de reclamação à data), concluiu pela não verificação das imputadas nulidades.

8 — Produzida a prova requerida pelo arguido José Manuel de Matos Rosa — e que o arguido Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas em parte fez sua — pronunciaram-se, através de escrito conjunto, este e José Luís Arnaut (antigo Secretário Geral do PPD-PSD) — tendo-se-lhes associado Luís Marques Guedes para emissão de opinião técnico-jurídica sobre questão de direito —, bem como Pedro Nuno Xavier (Director Financeiro do PPD/PSD).

9 — Inquiridas as testemunhas arroladas pelo arguido Abel Pinheiro, pronunciaram-se por escrito José António Maurício Valadas (exerceu funções de direcção administrativa sob a dependência directa do arguido durante os mandatos que este cumpriu enquanto dirigente do CDS-PP), Eunice Maria Paulo Tinta e João Paulo da Silva Carvalho (ambos exerceram funções no departamento de contabilidade do CDS-PP durante os mandatos do arguido como dirigente do partido).

10 — Tendo o Plenário deste Tribunal considerado dispensável a produção presencial de qualquer prova, cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

A. Questões prévias.

11 — Da nulidade da notificação que precedeu o despacho de promoção exarado pelo Ministério Público.

11.1 — Conforme referido já, o arguido Abel Saturnino foi notificado, por ofício de 26.09.2008, para, na qualidade de responsável pelo Pelouro das Finanças do Partido Popular (CDS/PP) no ano de 2004, se pronunciar, querendo, sobre as suas responsabilidades pessoais relativas às infracções então já verificadas pelo Tribunal (acórdão n.º 146/07), motivadoras da

imposição de coima ao Partido Popular referente às contas do ano de 2004 (acórdão n.º 236/2008), nos termos dos artigos 14.º, n.º 3, 14.º-A, n.º 1, da lei n.º 56/98, de 18 de Agosto [...] e do artigo 103.º-A da lei do Tribunal Constitucional.

Tal notificação precedeu o despacho de promoção da aplicação de coima contra o mesmo arguido que viria a ser exarado em 22 de Janeiro de 2009.

Por requerimento de 21.10.2008, Abel Saturnino invocou a nulidade de tal notificação, com o argumento de que os n.ºs 1 e 2 do artigo 103.º-A da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, estabelecem que o Tribunal Constitucional, verificando o incumprimento pelos partidos políticos das obrigações relacionadas com o respectivo financiamento, remete o processo ao Ministério Público para que este possa promover a aplicação da respectiva coima, sendo somente após a promoção da aplicação de coima pelo Ministério Público que o Presidente do Tribunal deve ordenar a notificação do partido político e do responsável pelo pelouro das finanças (este por remissão do artigo 14.º-A, da Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto). Ainda como pressuposto da referida nulidade, o arguido afirmou que não cabe aos juízes do Tribunal Constitucional proceder à aplicação de coima mas julgá-la depois de a mesma ter sido feita pelo Ministério Público e contestada pelo visado e que, se assim não fosse, a entidade que promovia a acusação seria a mesma que julgaria a procedência dessa acusação, o que violaria o disposto nos arts. 29.º e 32.º da CRP.

11.2 — A nulidade invocada pelo arguido baseia-se em pressupostos que não têm na lei nem na tramitação seguida nos presentes autos qualquer correspondência.

O primeiro deles diz respeito à possibilidade legal de ocorrência de uma notificação anterior ao despacho de promoção destinada a permitir ao responsável financeiro potencialmente visado um pronunciamento prévio sobre as suas responsabilidades pessoais relativamente às infracções verificadas pelo Tribunal e motivadoras da imposição de coima ao respectivo partido político. Segundo se depreende da perspectiva em que se coloca o arguido, a circunstância de tal notificação não se encontrar expressamente contemplada na tipificação processual constante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 103.º-A da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, torná-la imediatamente inválida na hipótese de vir a ser realizada.

Seguramente que assim não é.

Se o princípio da legalidade do processo — expressamente consagrado no âmbito contra-ordenacional através do artigo 43.º do Regime Geral das Contra-ordenações (de ora em diante RGCO), aprovado pelo Dec. Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro — exclui a possibilidade de declaração do direito no caso concreto fora da sequência articulada de actos que o processo representa, não impõe já que actividade processualmente possível se confine ao conjunto, necessariamente preciso e limitado, dos termos expressamente descritos, designadamente ao ponto de legitimar a afirmação de que qualquer acto não directamente contemplado, independentemente da finalidade a que se dirija, será inválido por essa razão. Pelo contrário: sempre que o acto em causa se inscreva na realização de uma finalidade processualmente cabível, a simples circunstância de o mesmo não se encontrar expressamente previsto tornar-se-á condição insuficiente para a possibilidade da respectiva invalidação.

Ora, no caso em presença, a validade da notificação prévia ao despacho de promoção não só não pode ser afastada com simples fundamento na circunstância de se tratar de acto não expressamente incluído na tipificação normativa do processo, como é susceptível de ser positivamente demonstrada através de duas ideias fundamentais.

A primeira radica na literalidade dos preceitos legais convocados pelo próprio arguido, ambos retirados do artigo 103.º-A da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, que dispõe sobre a «aplicação de coimas em matéria de contas dos partidos políticos».

Em qualquer uma das hipóteses previstas nos respectivos n.ºs 1 e 2 e sob verificação dos correspondentes pressupostos, será dada vista ao Ministério Público “para que este possa promover a aplicação da respectiva coima”. Significa isto que, de acordo com a dinâmica processual legalmente configurada, a promoção imediata de aplicação de coima representa apenas uma possibilidade para o Ministério Público, ficando este autorizado a em alternativa a tal imediata tomada de posição e como forma de a tornar ulteriormente possível, diligenciar pela ampliação dos elementos disponíveis, designadamente através da audição prévia do potencialmente visado. É neste aspecto que justamente reside a ideia que completa a demonstração positiva da validade da notificação questionada: a de que tal notificação não substitui obviamente aquela que imperativamente haverá de seguir-se ao despacho que promova a aplicação da coima, antes introduzindo em acréscimo um outro momento de contraditório, facultando ao potencialmente visado por tal eventual promoção a possibilidade de, através de um pronunciamento prévio, influenciar o juízo de apreciação reservado ao Ministério Público. Trata-se, portanto, de uma notificação pré-ordenada à realização de uma finalidade não só processualmente admissível como processualmente pertinente, o que lhe assegura validade.

O segundo pressuposto incorrectamente configurado pelo arguido é o de que a realização de tal notificação indicará a conversão do Tribunal numa entidade que simultaneamente promove a acusação e julga a respectiva procedência.

Obviamente que assim não é. Tal notificação, ainda que realizada por intermédio do Tribunal, não deixa de ser apenas uma notificação — e uma notificação para pronunciamento destinado a ser valorado pelo Ministério Público — e, portanto, um acto insusceptível de fazer confundir a instância julgadora com a entidade que promove a acusação.

11.3 — Por tudo o exposto, conclui-se que, independentemente de saber se a arguição da respectiva nulidade é tempestiva, a notificação documentada a fls. 601 é válida e, como tal, susceptível de produzir todos os efeitos jurídicos que legalmente lhe devam ser associados.

12 — Dos vícios formais imputados ao despacho de promoção.

12.1 — Da nulidade por inexistência de inquérito.

A primeira causa de nulidade que o arguido imputa ao despacho de promoção decorre da alegada inexistência de inquérito.

Segundo o arguido, o despacho de promoção não terá sido antecedido da realização de qualquer diligência para apuramento da respectiva responsabilidade contra-ordenacional nos termos impostos pelos artigos 241.º e 262.º, n.ºs 1 e 2, do Cód. de Processo Penal, correspondentes ao artigo 54.º, n.ºs 1 e 2 do RGCO (designadamente da inquirição do próprio, solicitação de elementos ao mesmo ou à Comissão Directiva do partido e ou a averiguação sobre se os responsáveis pelas estruturas descentralizadas do CDS-PP haviam sido intimados para apresentarem as suas contas), o que tornará nulo o presente processo nos termos previstos nos artigos 119.º, alínea d), do Código de Processo Penal, aplicável *ex vi* das disposições conjugadas do artigo 14.º da Lei n.º 56/98 e artigo 41.º do RGCO. Ainda segundo o arguido, a interpretação e aplicação da norma constante do artigo 103.º-A, da lei do Tribunal Constitucional no sentido de que o Ministério Público pode acusar uma pessoa sem existência de um inquérito próprio e autónomo do processo relativo às contas do CDS-PP, seria inconstitucional por violação do artigo 32.º, da Constituição da República Portuguesa, em especial dos respectivos n.ºs 1, 2, 5 e 9.

Segundo resulta da argumentação desenvolvida pelo arguido, o problema de validade processual que é suscitado encontra-se construído sob o pressuposto de que o processo de fiscalização das contas dos partidos e das campanhas se regerá pelas disposições do Código de Processo Penal ou, pelo menos, por parte ou certas delas.

Ora, independentemente da questão de saber se a concreta norma do artigo 119.º alínea d) do Código de Processo Penal é passível de aplicação ao presente processo nos termos preconizados pela defesa — e consequentemente, do problema consistente em saber se uma resposta negativa a tal questão implicaria a inconstitucionalidade da solução no confronto com o artigo 32.º da Constituição — a mera consulta dos autos dá directamente conta de uma realidade processual, não só incoincidente com aquela que é alegada pelo arguido, como inidónea à conclusão de que o despacho de promoção não foi antecedido de uma actividade processual que, na senda do que parece ser reivindicado pela defesa, se poderia fazer aqui equivaler, com apoio na caracterização constante do artigo 262.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, à realização de um conjunto de diligências destinadas a investigar a prática da contra-ordenação, determinar o respectivo agente e pressupostos da sua responsabilidade, descobrir e recolher provas, em ordem à decisão sobre a promoção da aplicação de coima.

Vejamos mais de perto.

Conforme é sabido, a Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, veio substituir a Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto (alterada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto, e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto), passando a regular o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

O novo regime da fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais instituído pela Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, foi completado e concretizado pela Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro, estabelecendo esta a tramitação processual a observar nos processos de fiscalização, bem como as atribuições de cada uma das diversas entidades neles intervenientes e o modo de articulação destas entre si.

Do ponto de vista da aplicação da lei no tempo, os efeitos da substituição de regimes em matéria de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais foram já objecto de ponderação por este Tribunal, tendo-se concluído no sentido de que as normas de natureza adjectiva são de aplicação imediata.

No Acórdão n.º 563/06, proferido no âmbito do processo de apreciação e fiscalização das contas da campanha referente às eleições legislativas de 20 de Fevereiro de 2005, escreveu-se a tal propósito o seguinte:

«Tanto a Lei n.º 19/2003 como a Lei Orgânica n.º 2/2005 começaram a produzir efeitos em 1 de Janeiro de 2005, sendo de realçar que esta última data de 10 de Janeiro.

[...] No que toca à tramitação processual e às entidades competentes, o novo regime (artigos 23.º a 33.º da Lei n.º 19/2003 e artigos 35.º a 47.º da Lei Orgânica n.º 2/2005) tem aplicação plena à apreciação e fiscalização das contas da campanha referente às Eleições Legislativas de 20 de Fevereiro de 2005. A regra da aplicação imediata da lei processual penal, contida no artigo 5.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, aplica-se ao presente processo, por estar em causa a apreciação de factos geradores de responsabilidade contra-ordenacional e o Regime Geral das Contra-Ordenações determinar a aplicação subsidiária dos preceitos reguladores do processo criminal (artigo 41.º, n.º 1, do Regime Geral das Contra-Ordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro)».

O quadro normativo aqui aplicável — integrado pela lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, na versão aprovada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto), pela lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro) e pelos artigos 103.º-A e 103.º-B da lei do Tribunal Constitucional — atribui ao Tribunal Constitucional competência para se pronunciar sobre a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos e para o apuramento da responsabilidade contra-ordenacional que lhes esteja associada, compreendendo este a aplicação das coimas aos agentes singulares e colectivos responsáveis por tais infracções.

Do referido quadro normativo, em especial dos artigos 25.º a 34.º e 46.º da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro, resulta ainda que tal competência é exercida no âmbito de um processo que, dirigindo-se também à declaração de direito contra-ordenacional ao caso concreto, apresenta, no entanto, por força da lei que especialmente o regula, momentos, conteúdos e sequências incoincidentes com aqueles que integram o processo contra-ordenacional comum e condizentes com a singularidade das finalidades que lhe estão associadas. Trata-se, portanto, de um *processo especial* tipificado.

Sem que isto signifique a exclusão da possibilidade de aplicação subsidiária de normas de processo contra-ordenacional comum ou até mesmo de processo penal, a circunstância de o processo de fiscalização das contas de campanha e dos partidos políticos ser um processo especial típico ou nominado faz com que a respectiva estrutura não decorra em primeiro grau da importação — e menos ainda da ilimitada possibilidade de importação — de normas processuais avulsamente extraídas do Regime Geral das Contra-Ordenações e ou do Código de Processo Penal, mas sim, directamente, da modelação constante da lei que especialmente o regula.

Quer-se com isto afirmar que, sempre com o limite colocado pelo escrutínio constitucional do sistema, a aplicação subsidiária de normas retiradas do Código de Processo Penal encontrar-se-á tendencialmente comprometida, até por razões de sentido, sempre que tal aplicação não possa deixar de implicar a desfiguração do modelo processual instituído para a fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, anulando a especificidade dos respectivos termos e, com isso, a própria ideia subjacente à sua concepção global e unitária como sequência faseada, lógica e articulada de actos pré-ordenados à concretização de um particular fim. Em tais circunstâncias encontrar-se-ão sobretudo aquelas normas que, não possuindo um sentido ou um alcance geral, se revelem indissociáveis da estrutura e da dinâmica típicas do processo contra-ordenacional comum e ou do processo penal e, por tal razão, tendam a apresentar-se inconciliáveis com o modelo de processo especial instituído no âmbito da fiscalização das contas de campanha e dos partidos políticos.

Segundo a modelação resultante da lei que directamente dispõe sobre os termos do processo especial de fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (Lei Orgânica n.º 2/2005), este não é integrado por um «inquérito» no sentido técnico ou próprio do conceito, isto é, por uma fase coincidente com aquela que, na concepção sistemática do ordenamento jurídico, é própria e privativa do processo penal e, com esse estatuto, se encontra nos artigos 262.º a 285.º do Código de Processo Penal.

Daí não se segue, todavia, que o despacho de promoção da aplicação de coima — que também no âmbito do processo especial de fiscalização das contas de campanha e dos partidos políticos define o objecto do processo subsequente — não seja cronologicamente antecedido, por imposição da própria lei que especialmente o regula, de uma fase destinada à realização de um conjunto de diligências de investigação e recolha da prova que servirá também à decisão sobre a promoção da aplicação de coima. O que isso significa é que essa fase não se rege directamente pelo disposto nos artigos 262.º a 285.º do Código de Processo Penal.

Desde logo, ao invés do que tende a suceder com o inquérito penal (cf. artigo 267.º, n.º 1, do Código de Processo Penal), a fase indagatória do processo de fiscalização das contas de campanha e dos partidos políticos não se destina a ser livremente integrada pelas diligências que vierem a ser consideradas pelo Ministério Público pertinentes à realização daquele fim, mas sim, e decisivamente, por um conjunto sequencial

de actos que a lei predefine, quer quanto ao respectivo conteúdo, quer quanto ao momento em que devem ocorrer.

Concretizando um pouco mais, pode dizer-se que na fase que precede o despacho de promoção da aplicação de coima no âmbito do processo especial de fiscalização das contas de campanha e dos partidos é legalmente obrigatória a prática da sequência dos actos previstos nos arts. 25.º a 32.º, n.ºs 1, 2, 3, e 4, da Lei Orgânica n.º 2/2005.

Sem essa actividade processual prévia, o despacho de promoção da aplicação de coima que viesse a ser proferido, não seria apenas intrinsecamente inválido, como obrigaria à sua expressa invalidação sob pena de violação do princípio da legalidade do processo que, conforme sabido é, exclui a possibilidade de ingerência repressiva na esfera jurídica dos entes singulares ou colectivos sem a tramitação de um processo segundo a forma estabelecida em lei precedente.

De tudo isto se retira, em suma, que a actividade processual prévia cuja omissão redundaria numa declaração do direito no caso concreto fora da sequência articulada de actos que o processo representa é aquela que se encontra prevista nos arts. 25.º a 32.º, n.ºs 1, 2, 3, e 4, da Lei Orgânica n.º 2/2005, e essa foi realizada no âmbito dos presentes autos.

Para o arguido, a realização das diligências prévias impostas pela tipificação legal do processo de fiscalização das contas de campanha e dos partidos é, porém, insuficiente para garantir a respectiva validade.

Segundo a perspectiva sustentada pela defesa, aos actos de investigação legalmente impostos dever-se-iam associar outros, especificamente orientados para o esclarecimento dos pressupostos da responsabilidade contra-ordenacional dos agentes singulares, que o Ministério Público se encontraria obrigado a praticar oficiosamente e sem os quais o processo seria nulo por via do disposto no artigo 119.º, alínea d), do Código de Processo Penal, aqui subsidiariamente aplicável *ex vi* das disposições conjugadas do artigo 14.º da Lei n.º 56/98 e artigo 41.º do RGCO: inquirição do próprio arguido, solicitação de elementos ao mesmo ou à Comissão Directiva do partido e ou a averiguação sobre se os responsáveis pelas estruturas descentralizadas do CDS-PP haviam sido intimados para apresentarem as suas contas.

Duas razões obstam, contudo, à procedência de tal argumentação. A primeira diz respeito aos próprios pressupostos da norma processual convocada.

Com efeito, mesmo que, perante o que acima ficou dito, pudesse admitir-se ainda o cabimento de uma aplicação subsidiária da norma do artigo 119.º, al. d), do Código de Processo Penal, não poderia ignorar-se já que a nulidade que a mesma consequência apenas se verifica quando *inexiste* «inquérito» — aqui para tal feito latamente entendido como a fase destinada à realização de um conjunto de diligências de investigação e recolha de prova em ordem à decisão sobre a promoção da aplicação de coima — ou seja, nos casos de total omissão.

Ora, conforme dos autos resulta, o despacho de promoção da aplicação de coima foi processualmente antecedido, quer da prática dos actos previstos nos arts. 25.º a 32.º, n.ºs 1, 2, 3, e 4, da Lei Orgânica n.º 2/2005, quer ainda de um conjunto de «diligências instrutórias complementares» que, conforme resulta de fls. 535 a 537 dos autos principais, o Ministério Público entendeu levar a cabo com vista ao «esclarecimento minimamente consistente» da «matéria de facto que poder[ia] constituir substrato da responsabilidade imputável aos agentes partidários».

Tais diligências consistiram na reunião dos Estatutos e Regulamentos financeiros dos partidos em vigor no exercício de 2004, bem como na notificação aos dirigentes nacionais ou secretários gerais de cada partido para identificarem os responsáveis pelo respectivo sector financeiro e se pronunciarem, querendo, sobre a quem consideravam pessoalmente imputável cada uma das irregularidades verificadas pelo Tribunal Constitucional, dando a sua versão sobre os factos e juntando os elementos ou documentos que tivessem por pertinentes para o cabal esclarecimento daquela responsabilidade.

Na sequência dessa iniciativa do Ministério Público, foi notificado o presidente do CDS/PP, tendo-se pronunciado o respectivo secretário-geral a fls. 51 do apenso D.

Ainda no âmbito das «diligências instrutórias complementares» decididas pelo Ministério Público (cf. fls. 598 dos autos principais), foi notificado o arguido, na qualidade de responsável financeiro do CDS-PP relativamente ao exercício de 2004, para se pronunciar, querendo, sobre as suas responsabilidades pessoais relativas às infracções em causa, notificação essa considerada já processualmente válida e pertinente às finalidades com que foi realizada (cf. ponto 12).

A segunda razão obstativa da procedência da argumentação desenvolvida pelo arguido prende-se com esta mesma constatação.

E isto porque, ainda que tivesse em vista não um caso de «inexistência» mas de «insuficiência» de inquérito — hipótese em que a nulidade apontada passaria a provir do artigo 120.º, n.º 2, al. d), sendo sanável —, ter-se-ia que ter igualmente presente que tal nulidade apenas ocorre quando não tiverem sido praticados actos legalmente obrigatórios.

Ora, quer se tivessem em vista os actos legalmente obrigatórios nos termos da Lei Orgânica n.º 2/2005, quer se tivessem em vista os actos

legalmente obrigatórios nos termos do Código de Processo Penal, a conclusão seria a de que uns e outros tiveram lugar no âmbito dos presentes autos, já que, por um lado, foram levados a cabo todos aqueles que estão previstos nos arts. 25.º a 32.º, n.ºs 1, 2, 3, e 4, daquela lei e, por outro, o arguido pronunciou-se (foi ouvido) em momento anterior ao despacho de promoção.

Tal constatação torna igualmente evidente que, ao invés do que sustenta o arguido «a norma constante do artigo 103.º-A da lei do Tribunal Constitucional» não foi objecto de qualquer interpretação segundo a qual «o Ministério Público pode acusar uma pessoa sem existência de um inquérito próprio e autónomo do processo relativo às contas do CDS-PP», ficando assim prejudicada a verificação da respectiva constitucionalidade.

12.2 — Da nulidade por desrespeito pelos direitos de defesa do arguido e inconstitucionalidade do artigo 103.º-A da lei do Tribunal Constitucional.

A segunda causa da nulidade imputada ao despacho de promoção resulta da assunção de que o mesmo foi proferido no pressuposto de que a verificação objectiva do ilícito pode ser feita num processo diverso movido contra agente diferente da pessoa do arguido (naquele que condenou o CDS-PP) e no qual este nunca foi ouvido — entendimento já repudiado no Acórdão n.º 172/92 e expressamente vedado pelo princípio da presunção da inocência —, o que importará a nulidade para efeitos do presente processo, por força dos artigos 126.º e 122.º, n.º 1, do CPP, aplicáveis *ex vi* do artigo 41.º, n.º 1, do RGCO, das provas produzidas no âmbito dos processos que conduziram aos Acórdãos n.º 146/07 e n.º 236/08, com fundamento na circunstância de aí não ter sido dada ao arguido a possibilidade de exercer aí o contraditório.

Tal assunção não é, porém, correcta.

No Acórdão n.º 99/09, proferido no âmbito da verificação da responsabilidade dos dirigentes partidários pelas infracções ao regime do financiamento dos partidos políticos referentes ao exercício de 2003, escreveu-se, a propósito da ponderação de argumento próximo do agora aduzido, o seguinte:

«Ao acolhimento em juízo da hipótese contida no despacho de promoção começa por colocar a defesa uma objecção de carácter processual.

De acordo com o arguido, tal acolhimento suporá sempre a possibilidade de valer contra si a prova feita no processo de apreciação das contas em que não foi parte, o que é incompatível com o direito que lhe assiste a exercer o contraditório sobre toda a prova produzida (artigo 32.º, n.º 5, da CRP).

Os próprios termos em que a objecção se encontra formulada são suficientes para se perceber a sua falta de razão: é justamente na medida em que ao arguido é reconhecida a faculdade de, no âmbito do pronunciamento previsto no artigo 50.º do RGCC e para o fim aí previsto, exercer o contraditório sobre toda a prova produzida nos autos que esta pode ser considerada no momento do apuramento dos pressupostos da respectiva responsabilidade.

Vejam os mais de perto.

Os presentes autos foram instaurados ao abrigo do disposto nos artigos 13.º, n.º 2 e 14.º, n.º 3, ambos da Lei n.º 56/98, e 103.º-A da lei do Tribunal Constitucional.

Segundo dispõe o artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 56/98, «o Tribunal Constitucional pronuncia-se sobre a regularidade e a legalidade das contas referidas no artigo anterior [contas anuais dos partidos políticos] [...]».

Decorre, por seu turno, do artigo 14.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 56/98, na redacção conferida pela Lei n.º 23/2000, que serão punidos com coima os partidos políticos que não cumprirem as obrigações impostas no respectivo capítulo II, bem como os dirigentes dos partidos políticos que pessoalmente participem em tais infracções.

Finalmente, preceitua o artigo 103.º-A da lei do Tribunal Constitucional:

«1 — Quando, ao exercer a competência prevista no n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro, o Tribunal Constitucional verificar que ocorreu o incumprimento de qualquer das obrigações que, nos termos do capítulo II do mesmo diploma legal, impendem sobre os partidos políticos, dar-se-á vista nos autos ao Ministério Público, para que este possa promover a aplicação da respectiva coima.

2 —

3 — Promovida a aplicação de coima pelo Ministério Público, o Presidente do Tribunal ordenará a notificação do partido político arguido, para este responder, no prazo de 20 dias, e, sendo caso disso, juntar a prova documental que tiver por conveniente ou, em casos excepcionais, requerer a produção de outro meio de prova, após o que o Tribunal decidirá, em sessão plenária».

Da concatenação das disposições acima transcritas resulta que o processo nos presentes autos instaurado se encontra adstrito a uma dupla finalidade: a verificação da regularidade e da legalidade das contas dos partidos políticos e o apuramento, em momento subsequente, conse-

quente e sempre eventual, da responsabilidade contra-ordenacional pelas infracções que lhes possam estar associadas.

O processo em tais termos instaurado encontra-se sujeito à tramitação que, em conformidade com aquele plúrimo desiderato, se encontra para ele legalmente tipificada, apresentando-se, por adesão à mesma, como uma sequência articulada e concatenada de actos e, enquanto tal, sem cortes ou rupturas entre os momentos que é susceptível de comportar.

Daqui se segue que a actividade instrutória que no respectivo âmbito seja progressivamente desenvolvida, subordinada que se encontra àquele seu agir finalístico, será também ela una e indivisível: os elementos de prova recolhidos ao longo do processo passam a integrá-lo como instrumentos para a realização daqueles seus fins, assumindo valor processual em todas as sucessivas fases que o mesmo venha a comportar de acordo com a modelação legal a que obedece.

Tais elementos, adquiridos pelo processo, constituirão assim antecedentes possíveis, não apenas do pronunciamento respeitante à apreciação da regularidade das contas dos partidos políticos, mas ainda — senão mesmo necessariamente — daquele outro que, em função do sentido que este conheça, venha a ter subsequentemente lugar no plano do apuramento de eventual responsabilidade contra-ordenacional na matéria.

E se assim é, todos os referidos elementos de prova — acessíveis a todos os visados pela promoção do Ministério Público através da consulta dos autos —, não obstante recolhidos em momento anterior ao conhecimento da regularidade e legalidade das contas dos partidos e para esse efeito considerados já, poderão ser obviamente controvertidos e contraditados pela defesa na medida em que influenciem ou possam influenciar a definição da situação jurídica dos sujeitos afectados pelo procedimento.

Quer isto significar que, ao invés do pressuposto subjacente às objecções suscitadas pelo arguido, no plano do exercício da faculdade que aos visados assiste de influenciar o juízo relativo ao estabelecimento dos pressupostos e consequências da respectiva responsabilidade, não há elementos subtraídos ao contraditório. No âmbito do pronunciamento sobre a contra-ordenação imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre (cf. artigo 50.º do RGCO), o visado pelo procedimento pode contraditar qualquer um dos elementos probatórios carreados para os autos, até porque o efeito de caso julgado que possa associar-se ao pronunciamento sobre a regularidade e legalidade das contas dos partidos não inclui nem consome a apreciação do valor ou da conclusividade do elemento probatório em questão na sua relação com os pressupostos da responsabilidade de cujo estabelecimento se trate».

Enquanto que a objecção a que se respondeu no Acórdão n.º 99/09 decorria do pressuposto segundo o qual as normas tipificadoras do processo (ou a interpretação que delas se fez nos autos) vedariam ao arguido a possibilidade de contraditar os elementos de prova recolhidos na fase anterior ao conhecimento da regularidade e legalidade das contas dos partidos — e, portanto, a totalidade da prova produzida —, aquela que aqui é colocada procede ainda da assunção de que tais normas (ou a interpretação a elas dada nos autos) implicam a formação de caso julgado sob a verificação objectiva do ilícito por efeito do Acórdão que condenou o partido e, como tal, proferido em processo diverso movido contra agente diferente da pessoa do arguido.

Tal assunção esbarra, porém, na mesma ideia de princípio: a de que «o efeito de caso julgado que possa associar-se a pronunciamentos anteriores não inclui nem consome a apreciação do valor ou da conclusividade do elemento probatório em questão na sua relação com os pressupostos da responsabilidade de cujo estabelecimento se trate» e de que, justamente por não haver elementos subtraídos ao contraditório, quaisquer deles podem ser controvertidos e contraditados pela defesa na medida em que influenciem ou possam influenciar a definição da situação jurídica do sujeito em causa.

E assim sendo, não ocorre em definitivo qualquer interpretação das disposições conjugadas dos arts. 103.º-A, n.ºs 1 e 2, da lei do Tribunal Constitucional, e 14.º e 14.º-A da Lei n.º 56/98, na redacção dada pela Lei n.º 23/2000, no sentido de que a verificação pelo Tribunal Constitucional do incumprimento das obrigações que impendem sobre os partidos políticos vale como «*decisão jurisdicional transitada em julgado*», produzindo efeitos nesses termos contra quem não é parte no processo quanto ao elemento objectivo do ilícito. Fica por isso prejudicada a verificação da respectiva constitucionalidade.

Num segundo momento argumentativo, o arguido sustenta a inconstitucionalidade do próprio regime jurídico que atribui à entidade que inicia o processo e que entende existir incumprimento o poder para, a final, proceder ao julgamento do mesmo incumprimento, quer relativamente aos partidos, quer aos seus dirigentes, por violação dos n.ºs 2 e 5 do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa, do princípio do contraditório e da estrutura acusatória do processo.

Argumentação idêntica foi ponderada já no Acórdão n.º 474/09.

Respondendo à acusação de que o processo de fiscalização das contas das campanhas eleitorais, tal como o previsto no artigo 103.º-A da LTC, apresenta uma estrutura de tipo e lógica inquisitória que compromete

a independência e a imparcialidade do Tribunal competente para o julgamento, obrigando a reequacionar o problema da viabilidade constitucional da irrecorribilidade do Acórdão do Plenário e a concluir pela respectiva inconstitucionalidade, escreveu-se ali o seguinte:

«Segundo consensualmente descrito na doutrina, o processo de estrutura inquisitória caracteriza-se por ser um processo «em que ao juiz [...] compete simultaneamente inquirir, acusar e julgar; em que a ele pertence o domínio discricionário do processo, quer no seu se (promoção processual), quer no seu como (objecto processual e consequente fixação do thema probandum e do thema decidendum), quer na sua concreta tramitação» (Figueiredo Dias, Direito Processual Penal, 1974, p. 61-62).

Ora, de nenhuma destas características participa o processo instaurado ao abrigo do disposto nos artigos 35.º e ss. da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro.

Conforme se escreveu no Acórdão ora questionado, «no seguimento da caracterização que incidiu já sobre a tramitação do tipo de processo em causa (ponto 14.), pode dizer-se que o mesmo, instaurado que foi ao abrigo do disposto nos arts. 35.º e ss. da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro, encontra-se adstrito a uma dupla finalidade: a verificação da regularidade e da legalidade das contas das campanhas eleitorais e o apuramento, em momento subsequente, consequente e sempre eventual, da responsabilidade contra-ordenacional pelas infracções que lhes possam estar associadas».

Desenvolvendo tal constatação na direcção exigida pela resposta ao problema colocado, acrescentar-se-á agora que a circunstância de ambas as referidas finalidades se realizarem através da intervenção do plenário do Tribunal Constitucional não faz esquecer que entre um e outro dos momentos que lhes correspondem tem lugar a obrigatória intervenção do Ministério Público e que apenas nos casos em que este, de acordo com a sua própria apreciação do caso, promova a aplicação de coima contra determinadas entidades singulares e ou colectivas com base na imputação dos factos que considere indiciados é que se segue, relativamente às entidades visadas, o apuramento judicial dos pressupostos da responsabilidade contra-ordenacional imputada, sempre dentro dos limites temáticos previamente definidos no despacho de promoção.

Quer isto significar que o tribunal ao qual compete o julgamento das contra-ordenações imputadas, ainda que haja verificado, em anterior momento, a regularidade e a legalidade das contas da campanha eleitoral, não é titular de qualquer poder de iniciativa no plano da prossecução processual — e por isso não lhe pertence o se do processo —, nem dispõe de qualquer faculdade de fixação oficiosa do respectivo objecto — e por isso não lhe pertence o como do processo —, antes se limitando a julgar sob acção processual do Ministério Público e dentro dos limites colocados pelo despacho através do qual é promovida a aplicação de coima, definindo este o thema probandum e o thema decidendum no caso».

Tal como ali se apontou, também aqui se concluirá que a circunstância de o plenário do Tribunal Constitucional se pronunciar previamente sobre a regularidade e a legalidade das contas da campanha eleitoral não suporta a caracterização como inquisitória da estrutura do processo, nem permite configurar qualquer violação da estrutura acusatória do processo susceptível de o colocar em conflito com a Constituição.

De resto, consideradas as normas paramétricas invocadas pelo arguido como fundamento para a reivindicada condenação constitucional do sistema, não deixará de se fazer aqui notar que, conforme resulta da jurisprudência deste Tribunal (Acórdão n.º 581/2004) e adiante melhor se explicitará, «a garantia constitucional dos direitos de audiência e de defesa em processo contra-ordenacional (n.º 10 do artigo 32.º da Constituição) não pode comportar a consagração de um princípio da estrutura acusatória do processo *idêntico* ao que a Constituição reserva, no n.º 5 do artigo 32.º, para o «processo criminal»» (italico nosso).

No que, por último, concerne à alegada nulidade, para efeitos do presente processo, por força dos artigos 126.º e 122.º, n.º 1, do CPP, aplicáveis *ex vi* do artigo 41.º, n.º 1, do RGCO, das provas produzidas no âmbito dos processos que conduziram aos Acórdãos n.ºs 146/07 e 236/08, com fundamento na circunstância de não ter sido dada ao arguido a possibilidade de exercer aí o contraditório.

Em primeiro lugar, cumpre referir que, ao invés do que vem suposto, nenhuma das provas carreadas para os autos ao longo do processo é ou pode ser valorada para a afirmação dos pressupostos da responsabilidade contra-ordenacional do arguido e ou definição das respectivas consequências jurídicas sem que este as haja contraditado ou podido contraditar, o que resulta do que acima se expôs a propósito do âmbito dos elementos contraditáveis pelo arguido no âmbito do pronunciamento sobre a contra-ordenação imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre (cf. artigo 50.º do RGCO),

Em segundo lugar, importa notar que, afastada a possibilidade de configurar uma nulidade dos meios de prova com fundamento na exclusão do contraditório (tratar-se-ia em todo o caso de uma nulidade por vício não no processo de obtenção da prova mas no processo de valoração dos meios de prova), a possibilidade de vir a configurá-la nos termos

previstos no artigo 126.º, n.º 1, do Código de Processo Penal encontra-se excluída pelos termos da própria norma.

Dispondo sobre o «métodos proibidos de prova», o n.º 1 do artigo 126.º do Código de Processo Penal estabelece que «são nulas, jamais podendo ser utilizadas, as provas obtidas mediante tortura, coacção ou, em geral, ofensa da integridade física e moral das pessoas», o que nada tem a ver com o discurso argumentativo seguido pelo arguido e manifestamente não ocorre nos presentes autos.

12.3 — Da nulidade por omissão de elementos essenciais em violação do disposto no artigo 283.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, aplicável *ex vi* do artigo 41.º do RGCO.

De acordo com o arguido, o despacho de promoção dá como verificado o elemento objectivo do ilícito imputado através de decisão transitada em julgado (apesar de a existência de prévia decisão transitada em julgado proferida em processo no qual o arguido não teve intervenção não ser suficiente para dar um facto como provado ou sequer como presumidamente provado, sob pena de violação, além do mais, do direito a um processo equitativo previsto no artigo 20.º, n.º 4, da CRP), não contendo qualquer base factual relativa a tal verificação (não indica aquilo em que consiste concretamente a “ausência de contas abrangendo todo o universo partidário” no que respeita ao CDS-PP), nem qualquer alusão factual à actuação do arguido e ao modo pelo qual terá praticado a infracção imputada (designadamente se a omissão em que o mesmo é acusado de ter participado se refere às contas das estruturas descentralizadas ou das estruturas autónomas, de todas ou de uma parte delas, e se a falta de inclusão de contas daquelas estruturas não permitia o apuramento da totalidade das receitas e despesas do CDS-PP), fazendo presumir o respectivo dolo (o despacho de promoção presume que a conta consolidada em falta é devida a acto ou omissão dolosa do arguido, não indicando quais as providências que o mesmo não adoptou e dispensando-se de alegar e provar a respectiva culpa em tal prática). O despacho de promoção deverá, por isso, ser considerado nulo com fundamento na violação do disposto no artigo 283.º, n.º 3, do Cód. de Processo Penal, aplicável *ex vi* do artigo 41.º do RGCO.

Sobre argumentação semelhante pronunciou-se já este Tribunal, no âmbito do Acórdão n.º 99/09, onde a tal propósito se escreveu o seguinte:

«O quadro legal invocado pelo arguido em ordem à invalidação do despacho de promoção, integrado como é por normas de processo contra-ordenacional e normas processuais penais, remete para o vasto contexto da problemática suscitada em torno das relações entre o direito contra-ordenacional e o direito penal, domínio onde, conforme sabido é, a doutrina vem assinalando uma linha de evolução marcada por sucessivas aproximações do primeiro ao segundo.

Embora o programa político-criminal associado ao Código Penal de 1982 preconizasse a autonomia do ilícito de mera ordenação social aos níveis dogmático, sancionatório e processual (Figueiredo Dias, *O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários, V.I, pg. 28), observa-se, nesta perspectiva, que a crescente tendência para o alargamento das áreas de intervenção do Direito de Mera Ordenação Social a circuitos económicos e tecnológicos complexos e o concomitante agravamento dos montantes das coimas, bem como a ampliação do espectro das sanções acessórias aplicáveis, conduziu à instalação de um ambiente favorável ao incremento da componente de garantia do regime do ilícito de mera ordenação social e, por via disso, à criação das condições propiciadoras de uma progressiva aproximação aos institutos e soluções do direito penal, em prejuízo do aprofundamento da autonomia perspectivada originariamente (cf. Frederico Costa Pinto, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade*, Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários, V.I, p. 214-215).

Na síntese deste mesmo autor, ter-se-á criado, «no fundo, uma área jurídica muito heterogénea onde, por razões de segurança e de garantia, se recorreu cada vez mais às categorias e figuras da dogmática penal e aos mecanismos e regras do processo penal» (ob. cit., p. 271-272), recurso esse legalmente viabilizado e tecnicamente mediado pelas cláusulas gerais de direito subsidiário constantes dos artigos 32.º e 41.º do Regime Geral das Contra-ordenações (RGCO).

Esta linha de evolução conduziu, por um lado, a que, no âmbito doutrinário, se registre na actualidade a tendência para um certo redireccionamento do debate, fixando-se-lhe linhas de progressão dogmática centradas na recuperação dos elementos diferenciadores do direito contra-ordenacional e na reafirmação da respectiva autonomia face ao direito penal, e, por outro, a que, no domínio da interpretação jurisdicional do sistema, incluindo no plano constitucional, se mantenha longe do fim a discussão em torno dos fundamentos e limites da transposição para o direito contra-ordenacional das soluções, substantivas e processuais, previstas para o direito penal, em especial no contexto da identificação das regras e princípios deriváveis da zona de sobreposição reconhecida entre ambos os direitos — natureza sancionatória dos correspondentes procedimentos — e daqueles outros associáveis já à superlatividade ética

e aflição do direito penal sobre o direito contra-ordenacional e, com tal fundamento, passíveis de serem considerados privativos do primeiro.

No plano processual, em especial no que concerne às garantias de defesa, a indagação dos elementos de aproximação e de demarcação entre o direito contra-ordenacional e o direito penal cruza o plano do relacionamento de um e de outro com a ordem constitucional, remetendo directamente para a consideração do artigo 32.º, n.º 10, da CRP.

Conforme salientado já por este Tribunal, a norma do artigo 32.º, n.º 10, da CRP — introduzida pela revisão constitucional de 1989 quanto aos processos de contra-ordenação e alargada pela revisão de 1997 a quaisquer processos sancionatórios — implica a inviabilidade constitucional da aplicação de qualquer tipo de sanção, contra-ordenacional, administrativa, fiscal, laboral, disciplinar ou qualquer outra, sem que o arguido seja previamente ouvido (direito de audição) e possa defender-se das imputações que lhe são feitas (direito de defesa), reagindo contra uma acusação prévia, apresentando meios de prova e requerendo a realização de diligências tendentes a apurar a verdade (cf. Ac. n.º 659/06 e Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra, 2005, p. 363).

Sem prejuízo dos demais direitos que outras normas constitucionais incluem no conjunto das garantias asseguradas aos arguidos em processos sancionatórios (cf. artigo 20.º da CRP), o alcance atribuível à norma do n.º 10 do artigo 32.º é, todavia, conforme igualmente acentuado na jurisprudência constitucional, apenas o que se deixou exposto, tendo sido rejeitada, no âmbito da revisão constitucional de 1997, uma proposta no sentido de se consagrar o asseguramento ao arguido, “nos processos disciplinares e demais processos sancionatórios”, de “todas as garantias do processo criminal” (artigo 32.º — B do Projecto de Revisão Constitucional n.º 4/VII, do PCP; cf. o correspondente debate no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série — RC, n.º 20, de 12 de Setembro de 1996, pp. 541—544, e 1.ª série, n.º 95, de 17 de Julho de 1997, pp. 3412 e 3466) [cf. Ac. n.º 659/06].

Quer isto significar que a configuração constitucional do processo contra-ordenacional, se o subordina ao reconhecimento de um conjunto de garantias inerentes à respectiva natureza sancionatória, não o equipara, contudo, ao processo penal, não conduzindo, por isso, no plano da aplicação do direito ordinário, à directa transposição para o primeiro de todas e quaisquer regras expressamente previstas para o segundo, designadamente em termos de os elementos que este particularmente inclui se tornarem, só por isso, comuns àquele.

Da modelação constitucional do processo contra-ordenacional extraem-se, portanto, duas ideias de sentido aparentemente oposto mas complementar: a de que o processo contra-ordenacional, como sancionatório que é, se encontra subordinado ao reconhecimento de um conjunto de garantias que o aproximam do processo penal; e a de que tais garantias não são equivalentes ou equiparáveis às garantias asseguradas no âmbito do processo criminal, designadamente em termos de viabilizar a conversão daquela aproximação numa sobreposição integral de regimes.

Tal entendimento encontra-se consolidado na jurisprudência constitucional.

Em vários dos seus arestos, este Tribunal teve já oportunidade de afirmar que “não é constitucionalmente imposta a equiparação de garantias do processo criminal e do processo contra-ordenacional”, uma vez que a diferença de “princípios jurídico-constitucionais, materiais e orgânicos, a que se submetem entre nós a legislação penal e a legislação das contra-ordenações” se reflecte “no regime processual próprio de cada um desses ilícitos”, não se exigindo, por isso, “um automático paralelismo com os institutos e regimes próprios do processo penal (Acórdão n.º 344/93).

No desenvolvimento de tal perspectiva, escreveu-se inclusivamente no Acórdão n.º 581/2004 que “a garantia constitucional dos direitos de audição e de defesa em processo contra-ordenacional (n.º 10 do artigo 32.º da Constituição) não pode comportar a consagração de um princípio da estrutura acusatória do processo *idêntico* ao que a Constituição reserva, no n.º 5 do artigo 32.º, para o «processo criminal»” (itálico nosso).

Conforme vem sendo igualmente afirmado, a reconhecida inexigibilidade de estrita equiparação entre processo contra-ordenacional e processo criminal é, contudo, conciliável com “a necessidade de serem observados determinados princípios comuns [...], sendo que porventura, um desses princípios, comuns a todos os processos sancionatórios [...] será, desde logo, por directa imposição constitucional, o da audição e correlativa defesa do arguido, inseridos num desenvolvimento processual em que o princípio do contraditório deverá ser mantido, como forma de complementar a estrutura acusatória, que não dispositiva, da actuação dos poderes públicos” (Acórdão n.º 469/97).

As garantias constitucionalmente impostas no âmbito do processo contra-ordenacional corresponderão, assim, a um *standard* representativo e concretizador dos limites constitucionais ao exercício do poder estadual sancionatório, às quais não é por isso possível opor argumentos relacionados com a projecção processual da diferente natureza dos ilícitos

em causa ou da menor ressonância ética e consequencial do ilícito de mera ordenação social.

No epicentro de tais garantias encontrar-se-ão, assim, os direitos de defesa e de audiência correlativa assegurados no artigo 32.º, n.º 10, da CRP, e concretizados, para o processo contra-ordenacional, no artigo 50.º do RGCO.

Sob a epígrafe “Direito de audição e defesa do arguido”, estabelece-se aí que “não é permitida a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória sem se ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contra-ordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre”.

Esta redacção do artigo 50.º, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, veio enfatizar e incrementar o direito de audição e de defesa do arguido de modo a assegurar-lhe a faculdade de pronunciar-se sobre a *contra-ordenação imputada* e a sanção correspondente, atribuindo-lhe um alcance superior ao que resultava da primitiva versão do preceito (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 433/82 e mantida pelo Decreto-Lei n.º 356/89) que se limitava a assegurar ao arguido “a possibilidade de se pronunciar sobre o caso”.

Independentemente da questão de saber se os direitos de defesa e de audiência deverão ser reconhecidos no processo contra-ordenacional com intensidade homóloga àquela com que são assegurados no processo criminal — nomeadamente através da automática transposição para aquele dos específicos institutos que neste procedem à respectiva concretização — ou se, pelo contrário, o grau de intensidade com que são reconhecidos no processo penal é indissociável da particular estrutura acusatória que para este se reserva no artigo 32.º, n.º 5 da CRP, parece evidente que tais direitos, nos termos em que os concretiza o actual artigo 50.º do RGCO, têm, por si só, óbvias implicações.

Dos direitos de audição e de defesa consagrados no artigo 32.º, n.º 10, da CRP, e densificados no artigo 50.º do RGCO, extrai-se com toda a certeza que qualquer processo contra-ordenacional deve assegurar ao visado o contraditório prévio à decisão; que este só poderá ser plenamente exercido mediante a comunicação dos factos imputados; que a comunicação dos factos imputados implica a descrição sequencial, narrativamente orientada e espaço-temporalmente circunstanciada, dos elementos imprescindíveis à singularização do comportamento contra-ordenacionalmente relevante; e que essa descrição deve contemplar a caracterização, objectiva e subjectiva, da acção ou omissão de cuja imputação se trate.

Na fórmula utilizada pelo Assento n.º 1/2003 do STJ (DR 21 Série I-A, de 2003-01-25), os direitos de defesa e audiência assegurados no âmbito do processo contra-ordenacional implicarão, em síntese, que ao arguido seja dada previamente a conhecer “a totalidade dos aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito”.

Assente que o processo particular previsto no artigo 103.º-A da LTC, se não comporta uma analogia integral com os processos de aplicação de coimas por decisão de autoridades administrativas regulados pelo Decreto-Lei n.º 433/82, não poderá implicar o reconhecimento em inferior grau dos direitos de defesa e audiência que para este se prevêm no já referido artigo 50.º do RGCO, a questão que, perante o que exposto fica, cumpre agora resolver consiste em saber se o conteúdo do despacho de promoção exarado nos presentes autos é, conforme se alega, insusceptível de propiciar aquele conhecimento.

À semelhança de qualquer outro texto, mesmo que não jurídico, o despacho de promoção carece de ser lido e interpretado de forma global e integrada, devendo a avaliação que sobre ele incida tomar em conta a completude da unidade de sentido cuja apreensão seja pelo mesmo globalmente proporcionável.

Nos presentes autos, a hipótese factual que o despacho de promoção introduz em juízo dá conta de que, no decurso de 2004, o arguido Abel Pinheiro: integrou a Comissão Directiva do CDS-PP — órgão que passou a designar-se Comissão Executiva em consequência da alteração estatutária de 2004 e ao qual competia dirigir a organização administrativa e financeira do partido e elaborar o seu Orçamento e Contas —, tendo sido o responsável pelo sector financeiro do CDS/PP; tinha o domínio da gestão financeira do partido, controlando, como tal, os aspectos estruturais da organização financeira do partido susceptíveis de comprometer o cumprimento da obrigação de apresentação de uma conta consolidada que abrangesse o universo das estruturas partidárias; não adoptou as providências adequadas para assegurar a oportuna observância de tal obrigação no ano de 2004; assim procedeu com conhecimento de que se encontrava vinculado à apresentação de uma conta consolidada que abrangesse o universo das estruturas partidárias.

Sustenta a defesa que o despacho de promoção dá como verificado o elemento objectivo do ilícito imputado através de decisão transitada em julgado [o(s) Acórdão(s) já proferido(s) no âmbito dos presentes autos], não contendo qualquer base factual relativa a tal verificação [não indica aquilo em que consiste concretamente a “ausência de contas abrangendo todo o universo partidário” no que respeita ao CDS-PP], quando certo é que a existência de prévia decisão transitada em julgado proferida em

processo no qual o arguido não teve intervenção não pode ser considerada suficiente para dar um facto como provado ou sequer como presumidamente provado, sob pena de violação, além do mais, do direito a um processo equitativo previsto no artigo 20.º, n.º 4, da CRP.

Sem razão, todavia.

Quanto à validade do despacho de promoção na perspectiva dos meios de prova associados à decisão de promover a aplicação de coima, sem dificuldade se pode verificar que a «Prova» ali expressamente indicada [«a constante dos autos, incluindo a auditoria realizada e as informações e esclarecimentos prestados que constam do apenso D»] não consente a ilação de que o conjunto dos meios probatórios de que o Ministério Público se prevaleceu no momento em que decidiu promover a aplicação de coima e ou de que intenta prevalecer-se para a comprovação em juízo dos factos integrativos do tipo-objectivo do ilícito imputado incluía anteriores pronunciamentos judiciais. Estes não são «Prova».

Mas ainda que o Ministério Público tivesse porventura incluído ou pretendido incluir no conjunto dos meios de prova apresentados os precedentes pronunciamentos deste Tribunal — no que dificilmente pode conceder-se —, tal circunstância seria insuficiente para a tornar configurável qualquer violação do direito ao processo equitativo com base em uma «prévia decisão transitada em julgado proferida em processo no qual o arguido não teve intervenção [...] ser considerada suficiente para dar um facto como provado ou [...] como presumidamente provado» (artigo 20.º, n.º 4, da CRP). Com efeito, tal violação suporia sempre que uma «prévia decisão transitada em julgado proferida em processo no qual o arguido não teve intervenção» fosse «considerada suficiente» pelo Tribunal «para dar um facto como provado ou [...] como presumidamente provado», ou seja, que uma anterior decisão judicial fosse classificada pelo Tribunal como meio probatório e ou pelo mesmo positivamente valorada como fonte probatória idónea à demonstração de um determinado facto. Ora, tal circunstância não apenas não ocorreu como a possibilidade da sua ocorrência se encontra evidentemente excluída.

Os meios de prova susceptíveis de conduzir à demonstração de qualquer facto relevante para a decisão a proferir são todos aqueles que *nessa qualidade* foram carreados para os autos e o respectivo âmbito naturalmente não inclui quaisquer anteriores pronunciamentos judiciais pela evidente circunstância de estes não serem meios de prova, não pertencendo, nem podendo pertencer a tal categoria.

No que diz respeito à validade do despacho de promoção na perspectiva da suficiência da caracterização do comportamento imputado ao arguido na sua relação com a conjecturada violação do direito ao processo equitativo previsto no artigo 20.º, n.º 4, da CRP, é possível retomar uma vez mais aqui a fundamentação desenvolvida no Acórdão n.º 99/09. A este propósito e em termos inteiramente transponíveis para o caso presente, escreveu-se aí o seguinte:

«A narrativa contida no despacho de promoção permite o estabelecimento de que o comportamento que ao arguido se imputa é omissivo e que tal omissão consistiu na não adopção das providências cabidas nos respectivos poderes de gestão financeira do partido e susceptíveis de acautelar o cumprimento da obrigação de apresentação de uma conta consolidada referente ao ano de 2003.

Significa isto que, ao invés do que é sustentado pela defesa, o Ministério Público não [...] intenta obter a condenação do arguido como “decorrência directa e imediata da condenação do CDS-PP”, o que directamente conduz a ter por inverificado o fundamento de que é feita derivar a conjecturada possibilidade de violação do direito ao processo equitativo previsto no artigo 20.º, n.º 4, da CRP».

E significa também — pode acrescentar-se — que o nível de concretização factual atingido no despacho de promoção é o bastante para fazer improceder a acusação de que este não contém qualquer base factual relativa à verificação do tipo-objectivo de ilícito.

No que finalmente respeita à causa de invalidade do despacho de promoção com fundamento no alegado recurso a uma presunção de dolo que terá dispensado o Ministério Público de alegar e provar a culpa do arguido, há que começar por referir que a objecção colocada mistura dois planos, que são distintos e que conduzem a respostas diferenciadas.

Quanto ao plano da «alegação da culpa», é possível retomar aqui o que a tal propósito se escreveu no Acórdão n.º 99/09. A este propósito, afirmou-se aí o seguinte:

«A infracção que ao arguido se imputa é estruturalmente dolosa: o tipo legal convocado pelo despacho de promoção supõe o dolo do agente — conhecimento da factualidade típica e vontade de realização do tipo contra-ordenacional —, sendo este admitido em qualquer das modalidades que concretamente pode revestir — directo, necessário ou eventual (artigo 14.º do Código Penal, aplicável subsidiariamente por força do disposto no artigo 32.º do RGCO).

Ora, lida e interpretada a versão constante do despacho de promoção, percebe-se que a mesma dá globalmente conta de uma actuação consciente, baseada no conhecimento da proibição legal — e, por consequência, no desvalor objectivo do comportamento adverso —, expressando,

deste ponto de vista, o mínimo imprescindível à caracterização do nexó psicológico de ligação dos factos imputados ao respectivo agente.

E se certo é que, na perspectiva da caracterização factual do dolo, outras fórmulas narrativas mais extensivas, densas e pormenorizadas serão porventura configuráveis e preferíveis até, não deixa de ser verdade que o *thema probandum* fixado a partir do despacho de promoção não se encontra, também no que ao dolo concerne, incompleto ou impreciso ao ponto de consentir na evanescência do seu sentido e com isso comprometer a organização da defesa, tanto mais que o tipo legal convocado, apesar de estruturalmente doloso, não é concomitantemente integrado por qualquer um dos chamados “requisitos de intenção”.

Também deste ponto de vista, inexistente, em suma, fundamento bastante para reconhecer no despacho de promoção quaisquer vícios impeditivos da respectiva tomada em consideração».

Quanto à demonstração do dolo através de presunção e à discussão em torno da respectiva admissibilidade, o plano em que o problema pode colocar-se é não já o da validade processual do despacho de promoção mas o da sindicância do raciocínio probatório seguido pelo Ministério Público e subjacente à decisão de promover a aplicação de coima. Este plano é o da valoração dos meios de prova, respeitando, como tal, à apreciação jurisdicional da procedência da versão contida no despacho de promoção e não já às causas da sua possível nulidade.

Também deste ponto de vista, inexistente, em suma, fundamento idóneo para reconhecer no despacho de promoção quaisquer vícios impeditivos da respectiva tomada em consideração.

B. Dos pressupostos da responsabilidade.

13 — Compete ao Tribunal Constitucional pronunciar-se sobre a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos, assim como o apuramento da responsabilidade contra-ordenacional que lhes esteja associada, nos termos previstos na lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto) e nos artigos 103.º-A e 103.º-B da lei do Tribunal Constitucional.

A Lei n.º 56/98 sofreu diversas alterações com a Lei n.º 23/2000, tendo esta produzido efeitos, no tocante ao financiamento dos partidos políticos, a partir de 1 de Janeiro de 2001 (*vide* artigo 4.º da Lei n.º 23/2000).

Refira-se ainda que a Lei n.º 56/98 foi igualmente alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, que regula a eleição dos titulares dos *órgãos* das autarquias locais e, finalmente, foi revogada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, que passou a regular a matéria de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Contudo, a alteração efectuada pela Lei Orgânica n.º 1/2001 é circunscrita ao financiamento das campanhas eleitorais e a generalidade das disposições da Lei n.º 19/2003 (incluindo a norma revogatória) só entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2005, pelo que nenhum dos diplomas assinalados releva para o presente processo. Não deixará de notar-se, todavia, que, no que toca às normas convocadas pelo despacho de promoção e aplicáveis ao caso *sub judice*, o regime instituído pela Lei n.º 19/2003 não importou qualquer alteração relevante relativamente ao regime contemporâneo da alegada prática dos factos.

Entre as alterações ao regime do financiamento dos partidos introduzidas pela Lei n.º 23/2000 conta-se a consagração da responsabilidade pessoal de dirigentes partidários, nos seguintes termos:

Artigo 14.º

Sanções

1 — Sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal a que nos termos gerais de direito haja lugar, quem violar as regras contidas no presente capítulo fica sujeito às sanções previstas nos números seguintes.

2 — Os partidos políticos que não cumprirem as obrigações impostas no presente capítulo são punidos com coima mínima no valor de 10 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 400 salários mínimos mensais nacionais, para além da perda a favor do Estado dos valores ilegalmente recebidos.

3 — Os dirigentes dos partidos políticos que pessoalmente participem na infracção prevista no número anterior são punidos com coima mínima no valor de 5 salários mínimos mensais nacionais e máxima no valor de 200 salários mínimos mensais nacionais.

4 —
5 —
6 —
7 —

Com a entrada em vigor da Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto, estendeu-se a responsabilidade contra-ordenacional decorrente do incumprimento das obrigações respeitantes ao financiamento dos partidos políticos (artigo 14.º, n.ºs 1 a 3, da Lei n.º 56/98) aos dirigentes dos partidos políticos que pessoalmente participem nessas infracções.

Os dirigentes a que se refere o artigo 14.º, n.º 3, da Lei n.º 56/98 são, como o próprio nome indica, as pessoas que exerçam funções de direcção no partido, individualmente ou enquanto membros de um órgão colegial. Uma vez que se trata de matéria atinente à organização interna dos partidos, só por via dos respectivos estatutos é que se pode apurar quem são as pessoas com funções de direcção.

Por outro lado, importa ter em conta que só pode ser imputada responsabilidade contra-ordenacional aos dirigentes “que tenham participado pessoalmente” nas infracções verificadas relativamente às contas dos partidos.

Assim, tal responsabilidade visará, em primeira linha, os dirigentes com responsabilidades no âmbito da elaboração, fiscalização e aprovação das contas dos partidos, aos quais em especial cabe garantir o cumprimento das obrigações impostas aos partidos em matéria de financiamento e organização contabilística.

Mais uma vez, há que recorrer aos estatutos de cada partido para verificar a quem foram atribuídas competências nesse domínio, sendo certo que a Lei n.º 56/98 obriga os partidos a terem “órgãos de fiscalização e controlo interno das contas” (artigo 11.º, n.º 1) e obriga “os responsáveis das estruturas descentralizadas dos partidos [...] a prestar informação regular das suas contas aos responsáveis nacionais, bem como a acatar as respectivas instruções [...], sob pena de responsabilização pelos danos causados” (artigo 11.º, n.º 2).

Para além das normas legais que especificam as regras relativas à organização das contas da campanha e das disposições estatutárias que regem a organização interna de cada partido, o estabelecimento dos pressupostos da responsabilidade contra-ordenacional dos dirigentes partidários pressupõe ainda a consideração do critério de delimitação do conceito de autoria no âmbito do direito contra-ordenacional e respectivas especificidades. Estas são caracterizáveis a partir da fórmula normativa constante do artigo 16.º, n.º 1, do RGCO (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, e mantida pela revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro): «*se vários agentes participam no facto, qualquer deles incorre em responsabilidade por contra-ordenação* mesmo que a ilicitude ou o grau de ilicitude do facto dependam de certas qualidades ou relações especiais do agente e estas só existam num dos participantes» (itálico nosso).

À necessidade de concretização dos pressupostos da responsabilidade contra-ordenacional dos dirigentes financeiros no âmbito do regime jurídico do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais sob convocação do critério previsto no artigo 16.º do RGCO referiu-se já o Acórdão n.º 99/09, aí se tendo escrito a tal propósito o seguinte:

«Denotando, do ponto de vista dogmático, “a especialidade mais notável” no plano da autonomia do ilícito contra-ordenacional face ao ilícito penal, a primeira proposição do n.º 1 do artigo 16.º consagra um conceito extensivo de autor (Figueiredo Dias, O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social, Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários, V.I, p. 30, e, mais explicitamente, Para uma dogmática do direito penal secundário, ob. cit., p. 64, nota 104), conceito de acordo com o qual é considerada suficiente para a imputação do facto a um agente a simples identificação de um nexo causal entre a conduta deste e o facto previsto no tipo de ilícito contra-ordenacional.

Segundo tal entendimento — sufragado e desenvolvido por Frederico Lacerda da Costa Pinto —, «o critério material da autoria deve [...] encontrar-se na teoria da causalidade: qualquer contributo causal para o facto da parte de uma pluralidade de agentes faz com que cada um deles incorra em responsabilidade por contra-ordenação», uma vez que «o que se exige para imputar uma contra-ordenação a um agente é [...] que esse agente tenha um contributo causal ou co-causal para o facto, que pode inclusivamente consistir numa acção ou numa omissão» (ob. cit., p. 222).

De acordo com o conceito extensivo de autor, «autor de uma contra-ordenação é todo o agente que tiver contribuído causalmente para a sua realização, independentemente da maior ou menor extensão do tipo preenchido» (ob. cit. p. 230)).

Sem perder de vista o enquadramento legal e dogmático dos pressupostos da responsabilidade contra-ordenacional dos dirigentes partidários, analisemos então a situação de cada um dos visados pela promoção do Ministério Público.

14 — Começando por considerar a situação relativa ao PPD-PSD, regista-se que a infracção à Lei n.º 56/98 cuja responsabilidade pessoal dos dirigentes partidários se pretende apurar se estrutura sob a violação do dever imposto pelo respectivo artigo 10.º, n.º 4.

Estabelece-se aí que “as contas nacionais dos partidos deverão incluir, em anexo, as contas das suas estruturas descentralizadas ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas, podendo, em alternativa, apresentar contas consolidadas.”

Esta norma, conforme referido já, não sofreu qualquer alteração no âmbito da revisão operada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto.

Segundo o Ministério Público, devem responder pela prática de tal infracção os dirigentes Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas,

Secretário-Geral do partido a partir de Maio de 2004, e José Manuel de Matos Rosa, Secretário-Geral Adjunto para a área financeira.

Os estatutos do PPD/PSD atribuem ao Secretário-Geral a competência para dirigir o funcionamento dos serviços centrais do Partido e a responsabilidade pela elaboração e submissão à Comissão Política Nacional do orçamento e das contas do Partido — artigo 25.º, n.º 1, alíneas d) e e).

Tais estatutos prevêem ainda a possibilidade de, sob proposta do Secretário-Geral, serem nomeados pela Comissão Política Secretários-Gerais Adjuntos, designadamente para a área financeira [artigos 21.º, n.º 2, alínea d) e 25.º, n.º 1, alínea, c)], cargo que, em 2004, era em tais termos exercido por José Manuel de Matos Rosa.

O Regulamento Financeiro do partido de 1997, em vigor durante o ano de 2004, estabelecia que os titulares dos órgãos e estruturas partidárias se encontravam sujeitos a responsabilidade pessoal e funcional pela execução financeira e pelas contas (Capítulo IV).

O referido Regulamento previa ainda que a responsabilidade última nesta matéria caberia ao Secretário-Geral dado que, “quando não se verifique a existência de escalão superior, as estruturas respondem perante o Secretário-Geral” (artigo 12.º).

O aludido Regulamento Financeiro dispunha finalmente sobre a apresentação de contas (artigo 2.º), prevendo os respectivos artigos 11.º a 13.º a responsabilidade pessoal e funcional dos titulares de órgãos ou estruturas sujeitos à disciplina do referido Regulamento.

No decurso de 2004 este Regulamento foi alterado, mas tais alterações apenas entraram em vigor no dia 01.01.2005 (cf. fls. 68 e ss.).

A versão do Regulamento Financeiro aprovada em 2004 continuou a regular a apresentação de contas e a actualização do inventário pelas entidades a ele sujeitas (artigo 2.º), prevendo os respectivos artigos 11.º a 13.º a responsabilidade pessoal e funcional dos titulares de órgãos ou estruturas sujeitos à disciplina do referido Regulamento.

Considerando o enquadramento estatutário e regulamentar acabado de referir, pode afirmar-se que impedia sobre os arguidos José Manuel de Matos Rosa e Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas — este desde Maio de 2004, altura que foi eleito Secretário-Geral do partido — o dever de garantir o cumprimento dos ónus estabelecidos pela Lei n.º 56/98, designadamente daquele que releva para o presente caso: o de apresentação de uma conta consolidada, que abrangesse o universo das estruturas partidárias, referente ao exercício de 2004.

Ambos alegaram, todavia — e confirmou-o a testemunha José Luís Arnaut, que precedeu Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas no cargo de Secretário-Geral do partido — que este delegou em José Manuel de Matos Rosa toda a gestão administrativa, contabilística e financeira do partido relativa ao ano de 2004.

Perante tal circunstância, poderá aceitar-se que, materialmente, o dever de garantir a observância das obrigações de incidência contabilística impostas pela Lei n.º 56/98 haja passado a caber, de facto, apenas ao arguido José Manuel de Matos Rosa?

Com idêntica questão confrontou-se já este Tribunal no âmbito da apreciação da responsabilidade contra-ordenacional dos dirigentes partidários referente ao exercício de 2003. No Acórdão n.º 99/09, respondeu-lhe nos seguintes termos:

«No domínio das infracções de estrutura omissiva cometidas no âmbito das pessoas colectivas, a regra é a de que, em se tratando de concretizar o critério de imputação objectiva, a estrutura orgânico-formal e hierarquizada da entidade dará a conhecer o titular do dever de garante: titulares do dever de garante serão todos aqueles a quem, de acordo com as linhas da hierarquia da pessoa colectiva formalizadas nos respectivos estatutos, esteja atribuída competência para a prática dos actos, a dinamização dos procedimentos ou a implementação dos mecanismos idóneos a, conforme adiante melhor se verá, assegurar a verificação do resultado juridicamente conforme ou a dificultar a possibilidade da sua não ocorrência.

Todavia, se o critério de imputação objectiva não prescinde do recurso à estrutura hierarquizada da pessoa colectiva, aquela, embora dê para o problema a quase a totalidade da resposta, poderá, ainda assim, não dar a resposta toda.

Quer-se com isto significar que, embora exista uma convergência mais do que tendencial entre a titularidade formal dos poderes e competências estatutariamente atribuídos e a titularidade do dever de garante, o exercício da liberdade de auto-regulação ou de auto-gestão interna de que dispõem as pessoas colectivas enquanto organizações dinâmicas e funcionalmente operantes, se efectivou no âmbito do enquadramento propiciado pelos respectivos estatutos e de forma não contrariada ou excluída por ele, poderá introduzir algumas variações na amplitude do círculo destes últimos, quebrando o automatismo da inferência.

A esta hipótese, residual mas ainda admissível, seria de reconduzir o caso em presença.

Trata-se aqui muito concretamente de um acto de delegação de poderes por via do qual o Secretário-Geral do Partido transferiu, com o assentimento deste, a responsabilidade por toda a gestão administrativa,

contabilística e financeira do partido para o seu Secretário-Geral Adjunto para a área financeira, acto que teve por finalidade permitir a libertação do primeiro das matérias de natureza contabilística do partido em termos que lhe possibilitariam um mais adequado exercício da sua concomitante actividade como membro do governo.

Analisada tal transferência na sua relação com o enquadramento estatutário do partido, a primeira nota que se detecta é a de que a mesma teve por destinatário, não um agente comum, mas um agente a quem os estatutos reconheciam já poderes da natureza dos transferidos. Deste ponto de vista, o efeito verdadeiramente produzido foi o da concentração na figura do Secretário-Geral Adjunto para a área financeira de poderes que, embora de forma partilhada com o transmitente, este exercia já.

[...]

Assim caracterizável, o acto em presença parece corresponder, pois, a algo que os estatutos do partido expressamente não prevêm mas a que também se não opõem, quer de forma directa, quer indirectamente por incompatibilidade de sentido com outras das soluções neles consagradas.

De todo o modo, sempre se diga que o que verdadeiramente está em causa no que à invocada delegação concerne, não é tanto a sua validade ou eficácia jurídica, interna ou externa, mas a possibilidade da sua relevância na relação com o estabelecimento da titularidade do dever de garante. E, deste ponto de vista, parece poder aceitar-se que a circunstância de o Secretário-Geral haver delegado no seu Secretário-Adjunto para a área financeira toda a gestão administrativa, contabilística e financeira do partido no ano de 2003, correspondendo a prática auto-reguladora compatível com o enquadramento estatutário do partido, conduziu a que, materialmente, tal dever tivesse passado a caber, de facto, apenas ao segundo e, portanto, que só este possa responder pela respectiva erosão.

Assim sendo, se verdade é que, conforme adiante melhor se perceberá, não está excluído que a delegação de poderes possa constituir, ela própria, uma modalidade de inobservância do dever de garante, não se vislumbra, atentas as descritas circunstâncias, contexto bastante para proceder aqui a tal ponderação, até porque, em função da posição que ocupava já e do estatuto que se lhe encontrava correspondentemente atribuído, a figura do delegado era de modo a oferecer todas as garantias ao delegante».

O critério enunciado no Acórdão n.º 99/09 conduzirá no caso presente a idêntica solução.

Com efeito, também aqui se tratou de uma delegação de poderes consensualizada entre ambos os intervenientes que se inscreve na margem de autonomia e de auto-regulação própria de cada partido e que conduziu à concentração na pessoa de um agente qualificado da totalidade dos poderes relativos à gestão administrativa, contabilística e financeira do partido no ano de 2004.

Reconhecendo ter havido incumprimento da obrigação de apresentação de contas consolidadas, abrangendo o universo das estruturas partidárias, o arguido José Manuel de Matos Rosa referiu, porém, que a ausência de contas abrangendo todo o universo partidário resultou directamente da incapacidade das estruturas não nacionais do PSD, muito pela ausência de profissionalização (níveis de profissionalização aprofundados das estruturas Distritais do PPD/PSD, *maxime* das suas Secções e Núcleos, seriam inconciliáveis com a participação política dos cidadãos e a matriz ideológica e cultural do PPD/PSD e o repúdio por uma organização partidária centralista) em corresponder aos procedimentos adequados, não obstante os esforços desenvolvidos em ordem a permitir a apresentação pelo Partido, em anexo às contas da Estrutura Nacional, das contas de todas as demais Estruturas do Partido tão perfeitas quanto possível, designadamente os consistentes na implementação de um controlo interno adequado para que os Serviços da Estrutura Nacional do Partido pudessem aferir da correcção das acções desenvolvidas por todas as restantes Estruturas.

Neste contexto, referiu ainda ter feito tudo o que estava ao seu alcance para dar cumprimento à obrigação legal em causa e a que se sabia vinculado (esforço pessoal diário de trabalho conjunto com todas as estruturas do PSD para corrigir, coordenar e integrar todos os procedimentos administrativos, financeiros e contabilísticos, obtenção de consultadoria externa destinada à melhoria de procedimentos e elaboração de um novo regulamento financeiro do PSD, em vigor desde 1 de Janeiro de 2005, em substituição do anterior, vigente desde 1997 e inadequado face às novas exigências legais), não sendo exigível maior esforço e diligência do que aqueles que efectivamente desenvolveu.

Ainda segundo o arguido, não obstante ter usado da máxima diligência possível e exigível, não lhe foi possível ultrapassar tais deficiências e cumprir integralmente o objectivo consistente na apresentação das contas anuais do PPD/PSD de 2004 totalmente consolidadas, sendo que tal resultado não lhe pode ser imputado, em especial a título doloso, já que o dolo não pode ser deduzido a partir da titularidade de um cargo e do conhecimento das normas relativas às obrigações de mesmo inerentes,

sob pena de responsabilização objectiva e consequente violação dos princípios fundamentais do direito sancionatório.

A argumentação exposta pelo arguido aproxima-se muito daquela que o mesmo apresentou aquando da apreciação da responsabilidade contra-ordenacional dos dirigentes partidários pelas infracções ocorridas no exercício de 2003. Tal argumentação foi por isso ponderada já pelo Tribunal no âmbito do Acórdão n.º 99/09.

Em termos muito próximos daqueles que ali se seguiram, também aqui se dirá a tal propósito o seguinte:

Conforme referido já, no âmbito da responsabilidade contra-ordenacional, a imputação objectiva de um facto a um agente tem por referente legal e dogmático um conceito extensivo de autoria de matriz causal, conceito este segundo o qual é considerado autor de uma contra-ordenação todo o agente que tiver contribuído causal ou co-causalmente para a realização do tipo, ou seja, que haja colocado uma causa para a sua realização ou que haja promovido, com a sua acção ou omissão, o facto ilícito, podendo isso ocorrer de qualquer forma (cf. Frederico Lacerda da Costa Pinto, ob. cit., p. 230).

O relevo da opção legal por um conceito extensivo de autor no âmbito da responsabilidade contra-ordenacional, por oposição ao conceito restritivo de autoria que vigora no domínio do direito penal, é especialmente perceptível nas hipóteses em que, como na presente, os factos cometidos envolvem a estrutura orgânica e funcional de uma pessoa colectiva, implicando aquilo que, na síntese do referido autor, se pode definir como «o envolvimento de uma pluralidade de intervenientes, de circuitos de informação e de ordens, com algumas zonas de autonomia decisória e outras de responsabilidade funcional [...]» (ob. cit., p. 225).

Em casos como este, a regra de imputação objectiva colocada pelo conceito extensivo de autor conduzirá à responsabilização dos superiores hierárquicos titulares do dever de garante sempre que estes, por acção ou omissão, hajam promovido ou facilitado a execução do facto ilícito dentro da pessoa colectiva.

A responsabilidade contra-ordenacional do titular do dever de garante pode ocorrer «por este não ter evitado, não ter dificultado ou não ter criado as condições em que seria mais arriscado para o autor material cometer o ilícito» (ob. cit., p. 232).

Contra o que suspeita o arguido, não se trata aqui de casos de responsabilidade objectiva dos superiores hierárquicos (até porque o nexo de imputação subjectiva não se encontra obviamente dispensado), «mas sim e apenas da necessidade de ponderar as suas acções e omissões que promovam ou facilitem a execução dos factos ilícitos dentro da estrutura de pessoas colectivas» (ob. cit., p. 232).

Em causa nos presentes autos está o apuramento da responsabilidade contra-ordenacional associada ao incumprimento do dever imposto pelo artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, de 18.08.

De acordo com o enquadramento estatutário do partido, o arguido José Manuel de Matos Rosa, quer na qualidade de Secretário-Geral Adjunto para a área financeira, quer por via da delegação dos poderes cabidos ao Secretário-Geral respeitantes à gestão administrativa, contabilística e financeira do PSD, tinha, relativamente ao referido dever, uma posição de garante — competia-lhe assegurar a respectiva observância, acautelando, no decurso do exercício de 2004, o desenvolvimento convergente das condições necessárias a que, sobrevindo o momento legalmente fixado para a apresentação das contas, estas o pudessem ser nos termos legalmente prescritos.

Justamente a propósito do cumprimento do dever de garante, sustenta o arguido — e confirmam-no Miguel Relvas, José Luís Arnaut e Luís Marques Guedes — que desenvolveu esforços em ordem a permitir a apresentação pelo Partido, em anexo às contas da Estrutura Nacional, das contas de todas as demais Estruturas do Partido tão perfeitas quanto possível, designadamente os consistentes na implementação de um controlo interno adequado para que os Serviços da Estrutura Nacional do Partido pudessem aferir da correcção das acções desenvolvidas por todas as restantes Estruturas.

Porém, muito pela ausência de profissionalização das estruturas não nacionais do PSD — segundo o arguido, níveis de profissionalização aprofundados das estruturas Distritais do PPD/PSD, *maxime* das suas Secções e Núcleos, seriam inconciliáveis com a participação política dos cidadãos e a matriz ideológica e cultural do PPD/PSD e o repúdio por uma organização partidária centralista — estas não conseguiram corresponder em termos que teriam permitido assegurar a apresentação de contas consolidadas.

Ao contrário do que parece subjacente à argumentação seguida pelo arguido, a apresentação de uma conta consolidada — trata-se de um processo contabilístico que permite a agregação das contas das diversas unidades do mesmo grupo dentro de uma mesma realidade comum, ou seja, refletidas num mesmo balanço e demonstração de resultados, normalmente referidos como documentos consolidados —, mesmo por um partido político, não corresponde a uma tarefa titânica ou mesmo complexa ao ponto de tornar razoavelmente aceitável a ideia de que, após seis consecutivos anos de esforços e ensaios, pros siga irremediavelmente

irrealizável por acção de causas incontornáveis pelo responsável pelo pelouro contabilístico e financeiro ou absolutamente alheias ao seu poder de iniciativa e à sua capacidade de intervenção.

E também não procede o argumento segundo o qual o nível de colaboração conseguido obter das estruturas distritais para viabilizar a consolidação das contas foi todo o possível em função das circunstâncias, em especial a falta de profissionalização da «realidade partidária do PPD-PSD», e que qualquer ingerência tendente à *efectiva* implementação local das práticas necessárias para assegurar o superveniente cumprimento daquele dever legal representasse uma ameaça à «matriz ideológica e cultural do partido» ou implicasse a abdicação do repúdio por uma «organização partidária centralista».

Diga-se até que, se o cumprimento do dever de apresentação de contas anuais colocasse verdadeiramente problemas de «penalização da participação política dos cidadãos», «deturpação da lógica democrática» dos partidos políticos e ou «violação da função político-constitucional» dos mesmos, dificilmente se compreenderia que tal dever, para além de criado por lei da Assembleia da República (Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto), houvesse sido mantido sem recuos em todas as subsequentes revisões legislativas pelo Parlamento (Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto, e Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho).

A conclusão que se pretende deixar clara é, em suma, a seguinte: se é verdade que o dever de apresentação de uma conta nacional nos termos prescritos no n.º 4 do artigo 10.º, ao implicar a consideração de elementos oriundos das estruturas descentralizadas do partido, supõe um conjunto de contribuições positivas procedentes de agentes vários — locais e regionais —, e que a deficiente sintonização destes com tal objectivo pode comprometer ou condicionar a possibilidade de um cumprimento integral, não é menos certo que o desenvolvimento de acções de controlo contabilístico próximo e contínuo pelo titular do dever de garante ou por pessoa(s) com particulares habilitações para o efeito e para tal especialmente convocada(s) não é, como parece supor-se, incompatível com a existência uma estrutura partidária de génese no essencial descentralizada, nem implica qualquer adulteração da «natureza própria da livre militância partidária» ou até mesmo da dinâmica política do partido, designadamente em termos que possam considerar-se razoavelmente justificativos da sua rejeição.

Estabelecida, portanto, a impossibilidade de reportar juridicamente a inobservância do dever de consolidação de contas a modos de proceder irremediavelmente subtraídos à possibilidade de ingerência conformadora do titular do dever de garante, é altura de retomar o que se disse já a propósito da configuração dogmática do incumprimento nas hipóteses em que os factos cometidos envolvem a estrutura orgânica e funcional de uma pessoa colectiva: sempre que o resultado proibido houver sido atingido com a contribuição de terceiros, a responsabilidade contra-ordenacional do titular do dever de garante não se encontrará imediatamente excluída, sendo ao invés de reconhecer sempre que o mesmo, por omissão, tiver contribuído para a verificação de tal resultado.

Para proceder a tal averiguação, vários factores devem ser tidos em consideração no caso presente:

No exercício de 2004, o quadro das obrigações que a Lei n.º 56/98 veio impor aos partidos políticos, em matéria de consolidação das contas, já se encontrava bem desenhado e esclarecido, nomeadamente com a prolação, a notificação e a publicação dos Acórdãos n.º 453/99, n.º 578/2000, n.º 371/2001 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 24 de Outubro de 2001) e n.º 361/2003, sendo por isso absolutamente familiar dos dirigentes partidários a indispensabilidade de o partido possuir uma contabilidade que abrangesse todo o universo das suas estruturas e actividades.

O regulamento financeiro do PPD-PSD de 1997 — pelo qual se regeu o exercício de 2004 — previa um procedimento de prestação de contas (artigos 15.º a 17.º), cuja responsabilidade última era do Secretário-Geral (artigo 12.º) e concedia a este — ou a quem este delegasse tal poder — competência para a integração das respectivas lacunas, tendo presente a lei de financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais (artigo 18.º).

Finalmente, tratou-se, em 2004, do *sexto ano consecutivo* de inobservância do dever de apresentação, em anexo, das contas das estruturas descentralizadas ou autónomas do partido [cf. Acs. n.º 253/02 (contas de 1999), 361/03 (contas de 2000) e, posteriormente aos factos, 423/04 (contas 2001) e 288/05 (contas de 2002) e 99/09 (contas de 2003)].

Neste contexto, não é facilmente compreensível a ausência, em 2004, de acções de fiscalização *contabilística* e mecanismos de controlo *contabilístico* próximo e permanente, bem como de implementação e dinamização de instrumentos de sensibilização e responsabilização interna suficientemente dissuasores de práticas menos atentas ou descuidadas e susceptíveis de influir negativamente no cumprimento de tal obrigação. Como também não é verosímil a hipótese de falta de representação pelo responsável financeiro da premência de tais mecanismos e da indispensabilidade de os implementar como meio necessário ao asseguamento

da possibilidade do superveniente cumprimento da obrigação de apresentação de contas consolidadas.

O dever de garante não é obviamente absoluto. Não é o dever de garantir o resultado juridicamente conforme em todas e quaisquer circunstâncias. Mas é o dever de interferir e influenciar as circunstâncias já conhecidas e com potencialidade comprovadamente comprometedoras da possibilidade de alcançar o resultado juridicamente conforme no sentido de impedi-las de continuar a condicionar negativamente (aqui pela sexta vez consecutiva) o cumprimento da obrigação legal. Omitindo procedimentos ao seu alcance susceptíveis de anular o elevado risco de superveniente incumprimento da obrigação, o arguido promoveu causalmente o resultado proibido, tornando-se pessoalmente responsabilizável como autor do facto ilícito.

Já no plano da imputação subjectiva, retoma-se aqui a perspectiva a propósito seguida no Acórdão n.º 99/09, concluindo-se em consequência nos seguintes termos:

A correcta leitura dos factos conduz razoavelmente à conclusão de que, em se tratando do sexto ano consecutivo de incumprimento do dever de apresentação, em anexo às contas nacionais, das contas das estruturas descentralizadas ou autónomas do partido sem que tivesse sido introduzido, no plano das providências desenvolvidas em ordem ao acautelamento do resultado legalmente imposto, qualquer inovação superlativamente referenciável relativamente às práticas anteriores, tal omissão foi necessariamente acompanhada, no que ao arguido concerne, da representação da possibilidade de vir a ocorrer novo incumprimento e da conformação com tal possibilidade.

Está, assim, verificado, na modalidade de dolo eventual, o dolo exigido pelo tipo subjectivo do ilícito.

Segundo a defesa, esta é, porém, construção que «ruir sem grande sopro».

De acordo com a posição sustentada pela defesa, tal construção assenta numa «grosseira presunção do dolo», ignorando que «a imputação subjectiva não pode dispensar a voluntariedade da actuação (seja por acção, seja por omissão) causadora do resultado, nunca bastando apenas a representação da possibilidade deste». Segundo se argumenta, o que em causa verdadeiramente está é «saber se pode falar-se de dolo ou de dolo eventual independentemente — como se faz no Acórdão n.º 99/09, de 3 de Março — da voluntariedade da acção ou omissão causadora do resultado representado».

As objecções colocadas à estrutura do raciocínio seguido no Acórdão n.º 99/09 confundem categorias dogmáticas autónomas e inconfundíveis: a *voluntariedade* do comportamento compreendido e *intencionalidade* do comportamento empreendido do ponto de vista do resultado tipicamente relevante.

Tais categorias são, contudo, distintas e inconfundíveis entre si.

A primeira — voluntariedade da actuação típica — é um pressuposto elementar de qualquer forma de responsabilidade. Define-se como comportamento presidido pela vontade no sentido que exclui os actos reflexos, os cometidos em estado de inconsciência ou sob o impulso de forças irresistíveis, para além dos pensamentos e dos sonhos (neste sentido, J. Figueiredo Dias, *Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, A doutrina geral do crime*, Tomo I, 2.ª ed., 2007, p. 305-306).

Assim entendido, percebe-se bem que o requisito da voluntariedade consista num pressuposto primário da possibilidade de qualquer imputação de um resultado a um comportamento humano e, como tal, imprescindível à afirmação de todo o tipo de responsabilidade, quer dolosa, quer negligente. E percebe-se igualmente que não é esse o pressuposto que pretende controverter-se aqui.

O que parece pretender controverter-se é sim a *intencionalidade* do comportamento omissivo imputado (insuficiência de providências) na perspectiva do resultado produzido (ausência de contas consolidadas), supondo-se que só a demonstração daquela intencionalidade permitirá ter por verificado o elemento volitivo dolo, mesmo na modalidade de dolo eventual.

Tal assunção não é, todavia, correcta.

No âmbito da caracterização dogmática do tipo subjectivo de ilícito, é pacífico na doutrina o entendimento segundo o qual o dolo do tipo consiste no «conhecimento e vontade de realização do tipo objectivo de ilícito».

A exigência do conhecimento diz respeito ao momento intelectual do dolo, supondo este que o agente «conheça, saiba, represente correctamente ou tenha consciência [...] das circunstâncias do facto que preenche o tipo de ilícito objectivo» (cf. Fig. Dias p. 351).

Assim perspectivados, os casos de dolo eventual caracterizam-se pela circunstância de «a realização do tipo objectivo de ilícito ser representada pelo agente apenas “como consequência possível da sua conduta”».

Ao elemento intelectual do dolo associa-se o chamado elemento volitivo, com isto se pretendendo significar que o dolo do tipo exige não apenas o «conhecimento (previsão) das circunstâncias do facto e, na medida necessária, do curso do acontecimento», mas ainda «a verificação no facto de uma vontade dirigida à sua realização». Este momento, que

constitui o elemento volitivo do dolo, «pode assumir matizes diversos, permitindo a formação de diferentes classes do dolo».

Assim, se nos casos de dolo directo (também chamado de «dolo intencional ou de primeiro grau»), «a realização do tipo objectivo do ilícito surge como verdadeiro fim da conduta (artigo 14.º, n.º 1)», nos casos de dolo eventual (também chamado de «dolo condicional»), o elemento volitivo já não consiste na intenção de ver realizado o resultado típico mas na «disposição de aceitar» a realização do tipo objectivo de ilícito como consequência possível do comportamento assumido (cf. J. Figueiredo Dias, ob. cit. p. 367, 368 e 362-363).

A configuração dogmática acabada de expor permite perceber que a contestação dirigida à construção seguida no Acórdão n.º 99/09 só faria sentido se a imputação subjectiva tivesse aí seguido os termos do chamado dolo directo ou intencional.

Tendo seguido os termos pressupostos pelo dolo eventual, tal imputação basta-se com a consideração de que o arguido teve consciência e representou as circunstâncias *do facto* que preenche o tipo de ilícito objectivo — ou seja, o dever legal de apresentação de uma conta consolidada, a inabilitação das práticas e procedimentos anteriormente seguidos para assegurar o respectivo cumprimento e a indispensabilidade de intervir para os substituir por outros tecnicamente aptos a viabilizar tal cumprimento — e previu a possibilidade de, sem um outro tipo de actuação sua, tal resultado vir a repetir-se, conformando-se com essa possibilidade (não com a efectiva ocorrência do resultado mas com a possibilidade de ele vir a ocorrer).

Ao invés do que se sustenta, tal construção não assenta numa «grosseira presunção do dolo», nem esconde qualquer forma de responsabilização «meramente objectiva» do titular do dever de garante. Trata-se, outrossim, do estabelecimento da base factual em que o dolo assenta através da consideração de elementos de prova indiciária ou circunstancial, obtida através dos chamados juízos de inferência.

Conforme se escreveu no Acórdão n.º 86/2008, «para além de admissível em termos gerais», o raciocínio probatório em questão assume «decisiva relevância no âmbito da caracterização do “conteúdo da consciência de um sujeito no momento em que este realizou um facto objectivamente típico”, em particular ao nível da determinação da “concorrência dos processos psíquicos sobre os quais assenta o dolo” (cf. Ramon Ragués I Vallès, *El dolo y su prueba en el proceso penal*, J.M. Bosch Editor, 1999, pg. 212 e ss.)», uma vez que, «conforme sabido é, o dolo — ou, melhor, o nível de representação que a sua afirmação supõe sob um ponto de vista fáctico —, estruturando-se como se estrutura «sob realidade pertencente ao mundo interior do agente, apenas se tornará apreensível, na hipótese de não ser dado a conhecer pelo próprio, através da formulação de juízos de inferência e na presença de um circunstancialismo objectivo, dotado da idoneidade e conclusividade necessárias a revelá-lo».

É esta — e não outra — a natureza da presunção associável aos termos seguidos no plano da imputação subjectiva do resultado antijurídico à actuação do titular do dever de garante.

Ao não ter, pois, adoptado as providências adequadas a assegurar que as contas de 2004 viessem a abranger o universo do Partido, o arguido José Manuel de Matos Rosa participou, com dolo, no cometimento da infracção prevista no mencionado preceito da Lei n.º 56/98, conduta que consubstancia a contra-ordenação prevista no artigo 14.º, n.º 3, da mesma lei.

15 — Quanto ao CDS-PP, a infracção à Lei n.º 56/98 cuja responsabilidade pessoal dos dirigentes partidários está em causa consiste também na ausência de contas abrangendo todo o universo partidário.

Segundo o Ministério Público, deve responder pela prática da infracção acima mencionada Abel Saturnino da Silva de Moura Pinheiro, na qualidade de membro da Comissão Directiva do Partido responsável pelo sector financeiro no ano de 2004.

De acordo com os estatutos do CDS-PP, à Comissão Directiva do Partido — órgão que passou a designar-se Comissão Executiva na sequência da alteração estatutária de 2004 — compete dirigir a organização administrativa e financeira do partido e elaborar o seu orçamento e contas [artigo 50.º, n.º 1, alíneas d) e f)], podendo tal comissão criar os pelouros que entenda necessários ao exercício das suas competências [artigo 50.º, n.º 4)].

De acordo com o referido enquadramento estatutário, impendia sobre o arguido Abel Pinheiro, na qualidade de membro da Comissão Directiva responsável pelo sector financeiro, o dever de garantir o cumprimento dos ónus contabilísticos estabelecidos pela Lei n.º 56/98, designadamente daquele que para o presente caso releva — o de apresentação de uma conta consolidada, que abrangesse o universo das estruturas partidárias, referente ao ano de 2004.

Tal dever era, de resto, imposto pelo artigo 10.º do Regulamento Financeiro do Partido, de Maio de 2000.

Segundo o arguido, não se verificam os pressupostos da ilicitude respeitantes ao preenchimento do tipo contra-ordenacional imputado, desde logo porque não foi alegado nem demonstrado que a organiza-

ção da contabilidade do CDS-PP impediu o efectivo conhecimento da respectiva situação financeira e patrimonial.

Ainda de acordo com o arguido, tal resultado é essencial ao preenchimento do tipo, sob pena de se interpretar a norma do artigo 10.º, n.º 4 da Lei n.º 56/98 no sentido de que uma pessoa pode ser acusada pela violação de um dever genérico respeitante à organização contabilística de um partido e de assim se lhe atribuir uma amplitude incompatível com o princípio da legalidade consagrado no artigo 29.º, n.º 1, da CRP e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro.

A uma objecção de natureza semelhante referiu-se já o Acórdão n.º 99/09, aí se tendo escrito a tal propósito o seguinte:

«O tipo legal em presença do qual haverá de conhecer-se da relevância contra-ordenacional do comportamento do arguido é o correspondente à previsão do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, onde se estabelece que “as contas nacionais dos partidos políticos deverão incluir, em anexo, as contas das suas estruturas descentralizadas ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas, podendo, em alternativa, apresentar contas consolidadas”.

Perante a descrição típica do comportamento proibido, parece não haver dúvidas de que a consumação da infracção se basta com a violação do dever de incluir nas contas anuais a apresentar pelos partidos políticos aquelas que dizem respeito às suas estruturas descentralizadas ou autónomas — seja em anexo, seja através da técnica de consolidação —, não carecendo da concomitante demonstração de que tal violação inviabilizou, em concreto, o conhecimento efectivo da situação financeira e patrimonial do partido político de que se trate.

Do ponto de vista da relação entre a actuação proibida e o interesse jurídico tutelado, pode dizer-se que a tipificação do ilícito assenta na presunção ineludível de que a violação do referido dever é lesiva ou potencialmente lesiva da possibilidade de apuramento e controlabilidade da situação financeira e patrimonial dos partidos políticos; por essa razão, a simples violação do dever é sancionada em si mesma e enquanto tal, sem dependência da verificação efectiva de qualquer projecção negativa sobre aquele desiderato.

O recurso a formas avançadas de tutela que dispensam a demonstração da verificação concreta do resultado pretendido evitar pela norma tipificadora nada tem de verdadeiramente excepcional no domínio do direito contra-ordenacional.

Com efeito, ao invés do que sucede no direito penal, no âmbito do direito contra-ordenacional — que, conforme sabido é, responde historicamente à «necessidade de dar consistência prática às injunções normativas decorrentes deste novo e crescente intervencionismo do Estado, convertendo-as em regras de conduta» (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27.10) — as infracções por simples lesão do dever são comuns e os “tipos não carecem por regra de estar construídos com base numa redacção cumulativa entre a descrição do dever e a conduta lesiva, bastando-se com a identificação do primeiro momento típico” (cf. Frederico da Costa Pinto, ob. cit., p. 236).

Clarificado o alcance do tipo sob aplicação, a questão que se coloca é agora a de saber se, conforme sustenta o arguido, o entendimento exposto equivale à atribuição à norma do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, de uma amplitude susceptível de a tornar constitucionalmente inviável por violação do princípio da legalidade consagrado no artigo 29.º, n.º 1, da CRP.

[...]

Intimamente relacionado com as categorias do crime e da pena, o princípio da legalidade, enquanto parâmetro constitucional de controlo, impõe a “formulação da norma penal com um conteúdo autónomo e suficiente, de modo a possibilitar um controlo objectivo na sua aplicação individualizada e concreta”; justamente nesta acepção, o princípio da legalidade penal encontra expressão no princípio da tipicidade, deste em particular decorrendo a imposição de uma “suficiente especificação do tipo de crime” e, por oposição, «a ilegitimidade das “definições vagas, incertas, insusceptíveis de delimitação” (J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª edição, V.I, p. 495)».

Clarificado o sentido e o alcance do princípio da legalidade consagrado no artigo 29.º, n.º 1, da CRP, interessará aqui concretamente verificar se a interpretação da norma constante do artigo 10.º, n.º 4 da Lei n.º 56/98 que prescinde da demonstração de que a violação do dever de apresentação de uma conta consolidada inviabilizou em concreto o efectivo conhecimento da situação financeira e patrimonial do partido implica que tal dever se converta num dever de carácter genérico e, enquanto tal, incompatível com as exigências de determinabilidade dos ilícitos colocados por tal princípio.

A resposta é claramente negativa.

O mandamento extraível da norma tipificadora em associação com as disposições estatutárias e regulamentares do partido em causa é o de que o dirigente responsável pela organização financeira do partido está encarregue de observar e fazer observar os procedimentos contabilísticos que conduzem à elaboração de uma conta anual que inclua as contas das

suas estruturas descentralizadas ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas ou, em alternativa, de uma conta consolidada.

O sentido performativo que o tipo em tais termos preconiza é perfeitamente inteligível e apresenta um nível de clareza e precisão que não permite questionar o respeito pela função que sistematicamente lhe está atribuída e que é a de exprimir um sentido de ilicitude, individualizar uma espécie de delito e por esse modo dar a conhecer ao destinatário da norma que tal espécie de comportamento é proibida pelo ordenamento jurídico (cf. Jorge de Figueiredo Dias, *Direito Penal*, Parte geral, Tomo I, 2.ª edição, p. 285).

Pode, assim, concluir-se que a interpretação sufragada da norma do artigo 10.º, n.º 4 da Lei n.º 56/98 não viola as exigências do princípio da legalidade consagrado no artigo 29.º, n.º 1, da CRP, não conduzindo, portanto, à verificação da apontada inconstitucionalidade.

Numa segunda linha argumentativa, o arguido sustenta que, na qualidade de responsável financeiro do partido durante o exercício de 2004, adoptou providências no sentido de cumprir o dever imposto pelo artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98: no Conselho Nacional do CDS-PP de 5 de Novembro de 2004, apelou às concelhias e Distritais para apresentarem as suas contas atempadamente; no Conselho Nacional do CDS-PP de 30 de Maio de 2005, apresentou as contas e deixou um repto a todas as estruturas do partido para que a apresentação das mesmas fosse feita atempadamente; em 25 de Novembro de 2004, providenciou pela remessa de ofício a todas as comissões políticas distritais, concelhias e das regiões autónomas, requerendo o envio de inventário do património e mapa anual das contas acompanhados dos documentos originais; em 23 de Abril de 2005, solicitou a todas as estruturas que não haviam cumprido tal ofício o envio da documentação em falta até ao dia 5 de Maio, tendo respondido negativamente as concelhias da Nazaré, São João da Madeira, Idanha-a-Nova e Olhão, a distrital da Guarda, bem como a delegação de Ferreira do Alentejo).

Neste contexto, sublinha que o artigo 14.º, n.º 3, da Lei n.º 56/98, exige que a responsabilidade do dirigente do partido político derive de uma actuação pessoal, somente permitindo penalizar aqueles dirigentes que, directa e pessoalmente, e portanto conscientemente (dolosamente), tenham contribuído para a violação dos deveres impostos, sendo que os documentos juntos demonstram a inexistência de qualquer acto doloso da suma parte, atestando ao invés que o mesmo diligenciou em diversas ocasiões para que todas as estruturas apresentassem atempadamente as suas contas e que agiu com intenção de ver respeitada a lei.

A argumentação desenvolvida pelo arguido assenta no pressuposto de que, no contexto das infracções à lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, a inobservância do dever de garante geradora de responsabilidade contra-ordenacional apenas poderá associar-se aos casos de completa inacção do respectivo titular.

Deste ponto de vista, somente nos casos em que nenhuma diligência houvesse sido levada a cabo pelo titular do dever de garante em ordem a viabilizar o cumprimento do dever legal imposto ao partido — aqui do dever de apresentação de uma conta anual consolidada — seria possível concluir pela verificação dos pressupostos necessários à respectiva responsabilização.

Assim não é todavia.

Também nos casos em que, de acordo com as circunstâncias conhecidas, a actividade desenvolvida pelo titular do dever de garante se apresente insuficiente, imperfeita ou incompleta no confronto com o universo das acções disponíveis e idóneas a anular o risco de superveniente verificação do resultado antijurídico se imporá tal conclusão.

Nesta perspectiva, as acções que o arguido alega ter levado a cabo na qualidade de responsável financeiro do partido durante o exercício de 2004 — a primeira a 5 de Novembro de 2004, através de intervenção no Conselho Nacional do CDS-PP; a segunda a 25 de Novembro de 2004, quando providenciou pela remessa de ofício a todas as comissões políticas distritais, concelhias e das regiões autónomas, requerendo o envio de inventário do património e mapa anual das contas acompanhados dos documentos originais; a terceira em 23 de Abril de 2005, quando solicitou a todas as estruturas que não haviam cumprido tal ofício o envio da documentação em falta até ao dia 5 de Maio seguinte — além de revelarem uma ingerência tardia na dinâmica dos mecanismos partidários e uma tardia tentativa de os influenciar positivamente no sentido necessário à viabilização do cumprimento do dever legal, correspondem substantivamente àquilo que o titular do dever de garante não podia deixar de fazer em quaisquer circunstâncias — isto é, ao conteúdo mínimo que o exercício da sua função de responsável financeiro do partido sempre reclamaria em condições de normalidade — e não àquilo que se lhe impunha que fizesse num excepional contexto de previsível repetição *pelo sexto ano consecutivo* do incumprimento do dever de apresentação de uma conta anual consolidada por deficiente sintonização das estruturas descentralizadas com tal objectivo.

A actividade desenvolvida pelo arguido no que diz respeito ao exercício de 2004, ainda que tenha efectivamente ocorrido nos termos relatados

pelo próprio (e confirmados pelas testemunhas José António Maurício Valadas, Eunice Maria Paulo Tinta e João Paulo da Silva Carvalho), não contém com efeito qualquer elemento superlativamente diferenciador relativamente a um desempenho ordinário e corrente do cargo de responsável financeiro que se pudesse dizer proporcional às particulares e exigentes circunstâncias partidárias, em especial aquelas que razoavelmente faziam prever a probabilidade de um sexto incumprimento consecutivo do dever de apresentação de uma conta consolidada.

Pela assimetria existente entre a elevada capacidade das condicionantes partidárias em influenciar negativamente as possibilidades de cumprimento do dever legal e a mediania do conteúdo das acções destinadas a alterá-las positivamente, deve concluir-se que o dever de garante não foi cumprido pelo seu titular, aqui residindo o fundamento e a medida da respectiva contribuição para a violação pelo sexto ano consecutivo da obrigação de apresentação de uma conta anual consolidada.

No plano da imputação subjectiva, é de considerar que, em se tratando, também no que ao CDS-PP diz respeito, do sexto ano consecutivo de incumprimento do dever previsto no artigo 10.º, n.º 4 (cf. Acórdãos n.º 253/02, 361/03, 423/04, 288/05 e 99/09, os três últimos proferidos em momento posterior aos factos), os termos por que se quedou a actuação do arguido, enquanto responsável financeiro do partido, foram necessariamente acompanhados da colocação da possibilidade de virem a concorrer para a verificação de novo incumprimento daquele dever e da conformação com tal possibilidade.

Através de um raciocínio probatório de tipo dedutivo elaborado a partir dos elementos conhecidos directamente, tem-se, pois, por demonstrada a base factual do dolo, na modalidade de dolo eventual.

Ao não ter, pois, adoptado as providências adequadas para que as contas de 2004 abrangessem o universo do Partido, o arguido Abel Pinheiro participou, com dolo, no cometimento da infracção prevista no artigo 10.º, n.º 4, preceito da Lei n.º 56/98, conduzida que consubstancia a contra-ordenação prevista no artigo 14.º, n.º 3, da mesma lei, na versão aprovada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto.

16 — Quanto ao PS, a infracção à Lei n.º 56/98 cuja responsabilidade pessoal dos dirigentes partidários se pretende apurar consiste igualmente na violação do dever, imposto pelo n.º 4 do respectivo artigo 10.º, de apresentação de uma conta abrangendo todo o universo partidário referente ao exercício de 2004.

Segundo o Ministério Público, devem responder pela prática da infracção acima mencionada os membros da Comissão Nacional de Fiscalização Económica e Financeira (CNFEF) do PS no exercício de 2004: Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Moraes, José Torres Campos, José Manuel Serra Andrade, Fernando Santos Carvalho e José Domingos Cabeças.

A possibilidade da respectiva responsabilização contra-ordenacional nos termos preconizados pelo Ministério Público todos os arguidos opõem circunstâncias várias, sendo uma delas, todavia, essencialmente comum a todas as defesas apresentadas: a de que foram eleitos para a CNFEF no XIV Congresso Nacional do Partido realizado nos dias 1 a 3 de Outubro de 2004, tendo o referido órgão reunido pela primeira vez no dia 16 de Março de 2005 (altura em que ficaram a conhecer os esforços desenvolvidos pelo Partido quanto à consolidação das contas), e pela segunda no dia 19 de Maio de 2005 (altura em emitiram Parecer favorável, aprovando por unanimidade o Relatório e Contas referentes ao ano de 2004).

Em tal contexto, sustentam que não poderiam ter tomado quaisquer medidas ou providências, designadamente retroactivas, para que o partido viesse a apresentar uma conta consolidada (a organização funcional e contabilística de qualquer organização empresarial ou partidária estrutura-se até ao final do primeiro ou segundo trimestres, correspondendo o último à preparação para o fecho de contas), o que inviabiliza qualquer possibilidade de virem a ser responsabilizados por infracções cometidas no decorrer de todo o ano de 2004, incluindo os três primeiros trimestres.

Será assim?

No plano da compreensão dogmática da estrutura da responsabilidade contra-ordenacional, disse-se já que o nexo de imputação objectiva segue aqui um conceito extensivo de autor de matriz causalista à luz do qual a omissão de controlo por parte do titular do dever de garante é susceptível de ser vista como uma das causas do ilícito ou, noutros termos, como uma condição que promoveu o facto ilícito (cf. Frederico Lacerda da Costa Pinto, ob. cit., p. 241).

Projectando tal entendimento sobre os termos da responsabilidade contra-ordenacional dos dirigentes partidários pelas infracções relativas à organização das contas anuais dos partidos, fez-se igualmente notar que o fundamento de tal responsabilidade reside numa ideia de contribuição omissiva causal ou co-causalmente promotora do resultado. E que tal omissão, por sua vez, corresponde à não adopção das providências cabidas no âmbito dos poderes estatutariamente atribuídos aos dirigentes partidários incumbidos do controlo da gestão financeira e cujo exercício compreende a adopção de providências susceptíveis de acautelar a

viabilidade do cumprimento dos deveres de organização contabilística impostos pela lei do financiamento aos partidos políticos — aqui, do dever de apresentação de uma conta anual consolidada.

Ora, no contexto de tal entendimento, a circunstância de os arguidos Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Moraes, José Torres Campos, Fernando Santos Carvalho e José Domingos Cabeças se terem tornado membros da CNFEF em Outubro de 2004 e de José Manuel Serra Andrade ter iniciado funções como membro efectivo daquele órgão em 17 de Março de 2005 (cf. fls. 30 e 167 do apenso B) não inviabiliza juridicamente a possibilidade de lhes ser imputado um incumprimento do dever de garante co-causalmente promotor do resultado antijurídico.

Vejamos porquê.

A Comissão Nacional de Fiscalização Económica e Financeira do PS encontram-se estatutariamente cometidas relevantes funções no âmbito do controlo da gestão financeira do partido.

Compete, com efeito, a este órgão nacional “defender o património do partido e pugnar pela exactidão das suas contas”, “fiscalizar e assegurar a verdade e a actualização do inventário dos bens do partido”, “fiscalizar a legalidade, o respeito pelos Estatutos, o rigor e a transparência da gestão administrativa e financeira do partido”, “fiscalizar a fidedignidade das contas e dos respectivos documentos justificativos” e emitir “parecer sobre o relatório e a conta geral do partido” [artigo 85.º, n.ºs 1 e 2, al. a) a e) dos Estatutos].

Para o bom exercício de tais competências, a CNFEF pode inclusivamente “solicitar reuniões conjuntas ao Secretariado Nacional” e a “audição do Secretário Nacional que detiver o pelouro da administração e das finanças do partido” [artigo 85.º, n.º 3, dos Estatutos], cargo que, não obstante o teor da acta de fls. 167 do apenso B, o partido afirmou, todavia, não ter existido “de facto” no ano de 2004 (cf. fls. 34 e 179 do mesmo apenso).

Logo a partir do momento em que se tornaram membros efectivos da CNFEF (Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Moraes, José Torres Campos, Fernando Santos Carvalho e José Domingos Cabeças no princípio de Outubro de 2004 e José Manuel Serra Andrade a 17 de Março de 2005), os arguidos adquiriram a qualidade de titulares do dever de garantir a observância pelo partido das obrigações contabilísticas legalmente impostas, incluindo a de apresentação de uma conta anual consolidada.

Logo a partir desse momento também, os arguidos passaram a dispor da possibilidade de exercer qualquer uma das faculdades estatutariamente cometidas à CNFEF e a exercê-las a todas em termos potencialmente úteis do ponto de vista do acautelamento do resultado anti-jurídico.

Todavia, ao invés da imediata implementação de uma estratégia destinada a assegurar a reunião das condições necessárias para que, no momento legalmente previsto para a apresentação das contas — ou seja, no final do mês de Maio de 2005 (cf. artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 56/98, a que veio a corresponder o artigo 26.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, para o qual remete o artigo 25.º, da Lei n.º 2/2005, de 10 de Janeiro) — o partido viesse a dispor de uma conta relativa ao exercício de 2004 que incluísse, em anexo, as contas de todas as suas estruturas descentralizadas ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas, a CNFEF apenas veio a reunir pela primeira vez a 17 de Março de 2005, somente nessa altura se tendo dedicado a conhecer os esforços desenvolvidos pelo Partido quanto à consolidação das contas.

E depois de tal reunião, a CNFEF esperou pelo 19 de Maio de 2005 para voltar a reunir, tendo tal reunião servido para a emissão de parecer favorável e para a aprovação por unanimidade o Relatório e Contas referentes ao ano de 2004.

Quer isto significar que, ao invés de incrementarem esforços e actividades em atenção à proximidade do termo do prazo legalmente previsto para a apresentação da conta relativa ao exercício de 2004, os membros da CNFEF limitaram-se àquelas duas reuniões, a última das quais, de resto, convocada mais de dois meses volvidos sobre a primeira.

Opõem, contudo, os arguidos que, a partir de 2005, formularam recomendações e realizaram reuniões com a Comissão de Gestão, o Director Financeiro e o Director Geral do Partido, tendo estes últimos explicado as condições em que as contas haviam sido elaboradas e as acções em curso para suprir eventuais lacunas e cumprir integralmente os dispositivos legais.

Ora, a simples circunstância de somente em 2005 — ou seja, volvidos três meses sobre a data em que os arguidos Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Moraes, José Torres Campos, Fernando Santos Carvalho e José Domingos Cabeças se tornaram membros da CNFEF, e a cinco meses sobre o termo do prazo para apresentação das contas relativas ao exercício de 2004 — terem tido início a formulação de recomendações, bem como as reuniões com a Comissão de Gestão e com os Directores Financeiro e Geral do Partido, é ela própria suficientemente expressiva da conclusão para que se vai apontando: justamente a de que o procedimento adoptado pela CNFEF — mais propriamente

a escassez de actividade que o caracteriza — dá conta de relevantes momentos de inércia, configurando estes um defeituoso cumprimento do dever de garante que co-causalmente contribuiu para a produção do resultado anti-jurídico consistente na ausência de consolidação nas contas anuais relativas ao exercício de 2004.

Segundo a defesa, essencialmente comum, apresentada pelos arguidos Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Moraes, José Torres Campos e José Manuel Serra Andrade, outras razões para além da já considerada excluirão a viabilidade legal da respectiva responsabilização nos termos preconizados pelo Ministério Público.

A primeira delas prende-se com a ideia de que o apuramento da responsabilidade pessoal dos dirigentes prevista no n.º 3 do artigo 14.º da Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, implicaria uma maior concretização da matéria de facto, baseada numa averiguação aprofundada das possíveis responsabilidades pessoais dos dirigentes, uma vez que as irregularidades verificadas, prendendo-se com a própria organização do partido, ultrapassam o domínio da vontade dos dirigentes individuais, o que impossibilitará a identificação das pessoas a quem as infracções podem ser pessoalmente imputadas.

Esta é, todavia, uma construção dogmaticamente insustentável no domínio da responsabilidade contra-ordenacional, já que, conforme visto já, neste domínio o nexo de imputação objectiva segue um conceito extensivo de autor de matriz causalista à luz do qual «a omissão de controlo por parte do titular do dever» — aqui dos membros da CNFEF — «é susceptível de ser vista como uma das causas do ilícito ou, noutros termos, como uma condição que promoveu o facto ilícito» (Frederico Lacerda da Costa Pinto, ob. cit., p.241).

Os demais argumentos desenvolvidos na defesa dos referidos arguidos não são inteiramente inéditos, tendo parte deles sido ponderada já no Acórdão n.º 348/06 (que conheceu da responsabilidade dos dirigentes partidários pelas infracções à Lei n.º 56/98, de 18.08, relativas ao exercício de 2002) e, depois daquele, no Acórdão n.º 99/09, este por diversas vezes aqui já citado.

Retomando o que se escreveu naquele primeiro aresto a propósito da possível relevância excludente da natureza, atribuições e modo de funcionamento da CNFEF, dir-se-á também aqui o seguinte:

«Defendem-se os arguidos invocando que só lhes pode ser assacada responsabilidade pelo parecer emitido sobre o relatório e a conta geral do partido — competência prevista no artigo 84.º, n.º 2, alínea d), dos Estatutos [correspondente ao artigo 85.º, n.º 2, alínea d) da versão aprovada pela Comissão Nacional do partido de 11 de Janeiro de 2003 e contemporânea dos factos sob julgamento (cf. fls.2 e ss.)].

Assim seria se a intervenção da CNFEF na organização económica e financeira do PS se resumisse à emissão do dito parecer. Todavia, essa competência é apenas uma entre muitas e reveste um carácter secundário (ou instrumental) relativamente a outras.

Com efeito, de acordo com os Estatutos do PS, a CNFEF é o órgão nacional responsável por assegurar e fiscalizar a exactidão das contas (artigo 84.º, n.º 1) [correspondente ao artigo 85.º, n.º 1, da versão a considerar] e a legalidade e conformidade aos Estatutos da gestão administrativa e financeira do partido (artigo 84.º, n.º 2, alínea b)) [correspondente ao artigo 85.º, n.º 2, da referida versão].

A emissão de parecer é apenas um dos instrumentos de que a CNFEF dispõe para prosseguir a missão de assegurar a regularidade e fiscalizar as contas do partido, juntamente com outros previstos nas alíneas e) a g) do n.º 2 do artigo 84.º dos Estatutos [correspondentes às alíneas e) a g) do texto em referência].

Neste contexto, não é determinante que a CNFEF não seja responsável pela aprovação do relatório e da conta geral do partido [competência pertencente à Comissão Nacional — artigo 65.º, n.º 2, alínea f), dos Estatutos], mas apenas pela emissão de parecer sobre esses documentos. Muito menos releva a circunstância de a CNFEF não ter assento no Secretariado Nacional, nem em qualquer outro órgão de gestão do partido, assistindo apenas como observadora às reuniões da Comissão Nacional. O que releva é que a CNFEF é o órgão de controlo interno das contas do PS, estando-lhe cometida a responsabilidade de velar pelo cumprimento da lei e dos Estatutos em matéria de contas do partido.

[...]

Também não procede o argumento aduzido pelos arguidos, de que a CNFEF funciona de forma muito esporádica (reunindo uma vez por ano, nas vésperas da Comissão Nacional) e sem apoio logístico ou administrativo. Essas deficiências de funcionamento não eximem a responsabilidade daquele órgão pela fiscalização e controlo interno das contas, competências que lhe são atribuídas pelos Estatutos e por via das quais o partido cumpre o disposto no artigo 11.º da Lei n.º 56/98.

O mesmo sucede com a circunstância, invocada pelos arguidos, de a escolha dos membros da CNFEF privilegiar critérios de militância e capacidade de intervenção política em detrimento da preparação técnica para o cabal desempenho das funções atribuídas pelos Estatutos.

Tanto as deficiências de funcionamento da CNFEF como a eventual falta de preparação técnica dos seus membros não eximem aquele

órgão partidário da responsabilidade pela regularidade das contas e do inventário patrimonial do PS, à luz do disposto no artigo 84.º dos Estatutos [artigo 85.º da versão aqui sob consideração]. A primeira dessas circunstâncias apenas poderá relevar na graduação da culpa dos arguidos, atendendo a que teve na sua origem circunstâncias estranhas à vontade destes».

A argumentação desenvolvida pelo Acórdão n.º 348/06 e recuperada aqui, ao evidenciar a circunstância de a emissão de parecer constituir apenas um dos instrumentos ao dispor da CNFEF no prosseguimento da missão de assegurar a regularidade e fiscalizar as contas do partido, permite colocar em perspectiva a circunstância de os arguidos Fernando dos Santos Carvalho e José Domingos Cabeças não terem estado presentes na reunião que serviu para emitir parecer favorável e aprovar por unanimidade as contas do partido referentes ao exercício de 2004 e, bem assim, a de o primeiro haver ainda faltado à reunião de 16 de Março de 2005.

Com efeito, uma vez que à CNFEF compete assegurar e fiscalizar, quer a exactidão das contas, quer a legalidade e conformidade aos Estatutos da gestão administrativa e financeira do partido (artigo 85.º, n.ºs 1 e 2 dos Estatutos) e entre os mecanismos previstos nos estatutos para o prosseguimento de tal missão se conta ainda a instauração de inquéritos, quer por iniciativa própria da Comissão, quer a solicitação de qualquer órgão nacional, sobre factos relacionados com a respectiva esfera de actuação [al. e)], bem como a participação à Comissão Nacional de Jurisdição de quaisquer irregularidades de que tenha conhecimento [al. g)] —, a simples circunstância de os referidos arguidos não terem participado na referida reunião (ou de o arguido Fernando dos Santos Carvalho ter ainda faltado à primeira) é imprestável para conduzir ao afastamento da respectiva responsabilidade.

Em reforço, diga-se ainda que a falta de comparência invocada pelos arguidos, se em algum sentido tenderá a depor do ponto de vista do preenchimento do tipo objectivo do ilícito, é precisamente no oposto ao aparentemente reivindicado, já que o cumprimento do dever de garante, se supõe, conforme se disse já, a adopção das medidas cabidas nos poderes estatutariamente cometidos ao órgão competente para assegurar a legalidade da gestão financeira do partido e idóneas ao asseguramento do resultado conforme ao mandamento legal, não poderá deixar de exigir, logo em primeira linha, o envolvimento pessoal e directo do(s) respectivo(s) titular(e)s nos momentos em que possa estar em causa o exercício de faculdades relacionadas com a observância dos ónus contabilísticos estabelecidos pela Lei n.º 56/98. Pelo que a falta de intervenção ou de comparência, em função das circunstâncias em que ocorra, poderá representar até uma forma mais radical de inobservância do dever (neste sentido, cf. Acórdão n.º 99/09).

Uma segunda razão invocada contra a possibilidade de responsabilização nos termos previstos nos arts. 10.º, n.º 4 e 14.º, n.ºs 1 a 3, ambos da Lei n.º 56/98, prende-se com a verificação do resultado típico.

Segundo os arguidos, no ano de 2004 as acções de carácter promocional das diversas secções haviam sido contabilizadas pelas Federações (pelo que estavam reflectidas nas contas todas as despesas efectuadas) e, mesmo não havendo contas de resultados e balanços (à data do envio das contas de 2004 os regulamentos emitidos pela ECFP não impunham que as secções tivessem contas de resultados ou balanços), as contas das secções encontravam-se integradas (o partido anexou as contas de todas as estruturas descentralizadas ou autónomas), pelo que na conta do Partido se achavam registadas todas as receitas obtidas e despesas realizadas.

Sobre o sentido da exigência legal contida no artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, já este Tribunal por diversas vezes expressou o entendimento de que só a organização de uma conta *abrangendo todo o universo partidário* — seja uma «conta consolidada» em sentido técnico, seja uma conta em qualquer caso acompanhada pelas contas das estruturas descentralizadas e autónomas do respectivo partido de modo que possa operar-se fidedignamente a correspondente «consolidação» ou, o que valerá o mesmo, «o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas» — permitirá, efectivamente, dar integral cumprimento ao regime estabelecido na Lei n.º 56/98 e assegurar o controlo do seu cumprimento: basta atentar em que só assim será viável aferir do respeito pelos limites quantitativos que, no tocante ao financiamento dos partidos políticos, constam dos artigos 4.º, 4.º-A e 5.º desse diploma legal, limites esses que, obviamente, hão-de valer para todo aquele universo e não apenas para as respectivas estruturas centrais (cf. Acórdão n.º 683/05).

Conforme resulta do relatório da auditoria realizada às contas do partido relativas ao exercício de 2004, estas não integram a globalidade das operações de funcionamento corrente e promocional, não estando ainda totalmente operacional o conjunto de «procedimentos internos que instituiu, tendentes à normalização do processo de prestação de contas por parte das restantes estruturas descentralizadas, nomeadamente as Secções dispersas pelo país, com vista à sua posterior integração pela estrutura central da Sede Nacional, por recurso aos princípios técnicos inerentes à consolidação das contas, num conjunto de demonstrações

financeiras globais, representativas do universo abarcado pelo Partido». Conclui-se ainda em tal relatório que as contas apresentadas pelo PS não proporcionam «uma visão da totalidade das operações do Partido na sua expressão universal» (itálico nosso).

Resulta daqui que, contrariamente ao que é alegado, as contas do partido referentes a 2004 não incluíam a totalidade dos elementos necessários para poderem reflectir todas as receitas obtidas e despesas realizadas pelo partido.

O terceiro e último argumento apresentado prende-se com a seguinte ideia: a responsabilidade contra-ordenacional imputada, sujeita que se encontra à incidência probatória do princípio do *in dubio pro reu*, deverá considerar-se excluída pela ausência de prova dos elementos intelectual e volitivo do dolo, já que, por um lado, os membros da CNFEF actuaram com erro sobre os pressupostos materiais do dever de garante e ou sobre a posição de garante (os Estatutos não lhes impõem qualquer competência ao nível da aprovação das contas do partido ou a obrigação de apresentação de uma conta única) e, por outro, inexistia qualquer elemento que permita concluir por uma vontade consciente de não apresentação de contas consolidadas, sendo inadmissível à luz dos princípios constitucionais garantísticos que regem o Direito Sancionatório retirar automaticamente tal conclusão a partir da verificação fáctica da conduta.

Conforme a este mesmo propósito se concluiu no Acórdão n.º 99/09, a tese segundo a qual os arguidos terão actuado em erro sobre os pressupostos materiais do dever de garante (ou sobre a própria existência do dever de garante) pelo facto de os Estatutos do partido não imporem à CNFEF o dever de aprovação das contas ou de apresentação de uma única conta abrangendo todo o universo partidário é absolutamente inverosímil.

O enquadramento propiciado pelos estatutos do Partido Socialista, designadamente na versão contemporânea da actuação que se aprecia, é, conforme se viu já, suficientemente claro ao impor à CNFEF o dever de pugnar pela exactidão das contas e de fiscalizar a legalidade da gestão administrativa e financeira do partido, o que evidentemente inclui o asseguramento interno das condições necessárias ao cumprimento das regras de financiamento e organização dos partidos políticos contidas na Lei n.º 56/98.

Em reforço, diga-se ainda que, não tendo aparentemente existido de facto, no ano de 2004, a figura do Secretário Nacional com o pelouro da Administração e das Finanças do Partido (cf. informação prestada pelo partido a fls. 34 e 179 do apenso B), o dever em questão só à CNFEF poderia caber em definitivo, pressuposto este que, perante as descritas circunstâncias, foi necessariamente representado pelos respectivos membros.

Deste modo, e uma vez mais ao invés do que vem sustentado, a convergência dos factos enunciados aponta coerentemente para a conclusão de que, em se tratando do sexto ano consecutivo de incumprimento do dever de apresentação, em anexo às contas nacionais, das contas das estruturas descentralizadas ou autónomas do partido (cf. Acórdãos n.º 253/02, 361/03, 423/04, 288/05 e 99/09, estes três últimos posteriores aos factos) sem que tivesse sido adoptado, no plano das providências susceptíveis de acautelar o cumprimento do dever imposto, qualquer mecanismo reformador relativamente aos anteriores procedimentos, a estreiteza da actuação da CNFEF foi necessariamente acompanhada da representação da possibilidade de vir a ocorrer novo incumprimento e da conformação com tal possibilidade.

Com efeito, considerando que as acções desenvolvidas pela CNFEF para assegurar a superveniente apresentação de uma conta consolidada se iniciaram apenas em 2005 — a escassos cinco meses do termo prazo legalmente imposto para a respectiva apresentação — e, mais ainda, que a reunião por efeito da qual os membros daquele órgão se inteiraram dos esforços desenvolvidos pelo Partido quanto à consolidação das contas apenas ocorreu a 17 de Março de 2005 — ou seja a cerca de dois meses do esgotamento daquele prazo — e que, depois desta reunião, a CNFEF só voltou a reunir já a 19 Maio de 2005 (agora para aprovação do Relatório e Contas), dificilmente se pode conceber a possibilidade de os respectivos membros haverem actuado ou *deixado de actuar* na convicção de que a conta já elaborada ou *em elaboração* abrangia já ou *abrangeria seguramente* a integralidade do universo partidário, sem excepção de qualquer estrutura descentralizada.

E a verificação que assim se faz, na modalidade de dolo eventual, do dolo exigido pelo tipo subjectivo do ilícito, não corresponde, conforme sustentam os arguidos, a conclusão automaticamente retirada a partir da verificação fáctica da conduta típica. Corresponde, isso sim, ao estabelecimento dos factos em que o dolo assenta através de elementos de prova indiciária ou circunstancial, obtida através dos chamados juízos de inferência (nos termos explicitados em 14.), o que nada tem que ver com a presunção para que apontam os argumentos apresentados pela defesa.

Assim, ao não terem adoptado, na qualidade de membros da CNFEF, as providências adequadas para que as contas de 2004 abrangessem o

universo do Partido, os arguidos Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Morais, José Torres Campos, Fernando Santos Carvalho, José Domingos Cabeças e José Manuel Serra Andrade participaram, com dolo, no cometimento da infracção prevista no mencionado preceito da Lei n.º 56/98, conduta que consubstancia a contra-ordenação prevista no artigo 14.º, n.º 3, da mesma lei.

C. Das consequências jurídicas da contra-ordenação.

17 — Nos termos previstos no artigo 14.º, n.º 3, da Lei n.º 56/98, na redacção conferida pela Lei n.º 23/2000, a coima aplicável aos dirigentes dos partidos políticos que participem pessoalmente nas infracções previstas no Capítulo II — onde se incluem as correspondentes à violação do dever imposto pelo artigo 10.º, n.º 4 — varia entre 5 e 200 salários mínimos mensais nacionais.

De acordo com o disposto nos artigos 1.º e 4.º, do Decreto-Lei n.º 19/2004, de 20 de Janeiro, o salário mínimo mensal nacional ascendia, no ano de 2004, ao valor de € 365,60.

Da concatenação das normas referidas resulta que as coimas a aplicar fixar-se-ão entre um máximo de € 71.320,00 e um mínimo de € 1.783,00.

No interior da referida moldura, a medida concreta de cada coima será então determinada em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício que este haja retirado da prática da contra-ordenação (artigo 18.º do Regime Geral das Contra-Ordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro).

No que à culpa especialmente concerne, importará ter presente que, ao invés do que sucede com a culpa jurídico-penal, não se trata aqui de uma «censura ética, dirigida à pessoa do agente e à sua atitude interna, mas apenas de uma imputação do facto à responsabilidade social do seu autor» (Figueiredo Dias, *O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, loc. cit., p. 29).

18 — Relativamente à determinação da medida da responsabilidade do arguido José Manuel de Matos Rosa, haverá que ter em conta, do ponto de vista da gravidade da infracção, a circunstância de, conforme referido já por este Tribunal (Acórdãos n.ºs 250/06 e 348/06 e 99/09), se tratar do incumprimento de um dever imposto pelo regime legal do financiamento e organização das contas dos partidos, de carácter estruturante.

No que toca à culpa, importa considerar que, embora em termos qualitativamente insuficientes para excluir a relevância contra-ordenacional da respectiva prestação enquanto titular do dever de garante, o arguido não deixou de desenvolver determinadas diligências no interior do partido tendo em vista o cumprimento das regras de financiamento e organização contabilística previstas na Lei n.º 56/98, o que, evidenciando uma linha de direcção no sentido da ordenação social definida, atenua a responsabilidade do respectivo autor.

Por outro lado, não obstante o arguido José Manuel de Matos Rosa já ter sido condenado pela participação pessoal nas infracções cometidas pelo PPD/PSD relativamente às contas de 2002 (Acórdão n.º 348/06) e de 2003 (Acórdão n.º 9/09), tais condenações carecerão de força agravante, pela via da culpa, pelo facto de os respectivos processos terem sido decididos em momento muito posterior ao da elaboração e apresentação das contas de 2004.

Em função do exposto, tem-se por ajustada a aplicação ao referido arguido, pela participação pessoal na infracção ao disposto no artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, a coima de € 2.600,00.

19 — Relativamente à determinação da medida da responsabilidade do arguido Abel Saturnino da Silva de Moura Pinheiro, impõe-se começar por notar que, conforme decorre das considerações a propósito já expendidas e ao invés do que é sustentado pelo próprio, a gravidade da infracção cometida não é reduzida. Com efeito, embora em causa de facto estejam «irregularidades contabilísticas comuns à generalidade dos partidos políticos com representação parlamentar», ninguém contestará que só a apresentação de contas que incluam os elementos respeitantes às respectivas estruturas descentralizadas ou autónomas permite aceder a uma «imagem global e real da actividade financeira dos partidos» (cf. Acórdão n.º 455/06), nem que tal acesso é imprescindível ao controlo do cumprimento das regras de financiamento e, portanto, à própria realização das finalidades do regime jurídico.

Embora não contenda com a relevância contra-ordenacional do comportamento omissivo do arguido na sua relação com o cumprimento do dever aqui em causa, a circunstância de o mesmo haver desenvolvido esforços no domínio da organização e controlo da gestão do partido dá, no entanto, conta de uma situação distinguível do alheamento puro, o que releva positivamente pela via da culpa.

Em função do exposto, tem-se por ajustada a aplicação ao referido arguido, pela participação pessoal na infracção ao disposto no artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, a coima de € 2.600,00.

20 — No que concerne à determinação da medida da responsabilidade contra-ordenacional imputada aos arguidos Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Morais, José Torres Campos, José Manuel Serra Andrade, Fernando Santos Carvalho e José Domingos Cabeças, em idênticos termos importará ter em conta, no plano da gravidade da infracção, o facto de se tratar do incumprimento de um dever imposto pelo regime legal do financiamento e organização das contas dos partidos que reveste um carácter estruturante e essencial para o controlo e fiscalização destas últimas.

No que toca à culpa, são naturalmente de considerar as deficiências de funcionamento da CNFEF, as quais, apesar de não eximirem os respectivos membros da responsabilidade pela regularidade das contas do PS, não deixarão de constituir circunstância positivamente relevante na medida em que, dificultando o funcionamento do órgão, obrigavam a um proporcional e compensatório incremento do empenho dos arguidos, enquanto titulares do dever de garante, na observância do dever aqui em causa.

Atendendo ao facto de os arguidos Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Morais, José Torres Campos, Fernando Santos Carvalho e José Domingos Cabeças apenas se haverem tornado co-titulares do dever de garante cujo continuado incumprimento (ou cumprimento defeituoso) promoveu o resultado ilícito em Outubro de 2004 e de o arguido José Manuel Serra Andrade somente ter adquirido tal condição em Março de 2005, a coima deverá fixar-se, relativamente àqueles primeiros, em € 2.000,00 e em € 1.500,00 no que concerne a este último.

21 — A infracção prevista no artigo 10.º, n.º 4 da Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, encontra-se agora tipificada no artigo 12.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, não se registando qualquer alteração de sentido no âmbito da descrição da conduta antijurídica, nem qualquer mutação da estatuição que lhe é feita corresponder.

Segundo resulta agora dos n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º da Lei n.º 19/2003, os dirigentes partidários que pessoalmente participarem na infracção consistente na violação da obrigação estabelecida no artigo 14.º, n.º 4, são punidos com coima mínima no valor de 5 salários mínimos mensais e máxima de 200 salários mínimos mensais, limites estes integralmente coincidentes com os constantes da previsão do artigo 14.º, n.º 3, da Lei n.º 56/98, na versão resultante da Lei n.º 23/2000.

A coincidência que se verifica existir entre a previsão típica e a estatuição que integram o regime jurídico contemporâneo da prática dos factos e aquelas que integram o regime jurídico que a este sucedeu dispensa qualquer comparação entre ambos em ordem à determinação da lei concretamente mais favorável.

III. Decisão.

22 — Nos termos e pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

1.º Arquivar o procedimento contra-ordenacional contra o arguido Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas pela participação pessoal na omissão do cumprimento, por parte do PPD-PSD, da obrigação prevista no artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, relativamente ao ano de 2004;

2.º Condenar o arguido José Manuel de Matos Rosa, pela participação pessoal na infracção, cometida pelo PPD/PSD, ao disposto nos artigos 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, relativamente ao ano de 2004, em coima no valor de € 2.600,00;

3.º Condenar o arguido Abel Saturnino da Silva de Moura Pinheiro, pela participação pessoal na infracção, cometida pelo CDS/PP, ao disposto nos artigos 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, relativamente ao ano de 2004, em coima no valor de € 2.600,00;

4.º Condenar os arguidos Mário Neto Reis Lourenço, Ana Paula Noivo, Ana Paula Enes Morais, José Torres Campos, Fernando Santos Carvalho e José Domingos Cabeças pela participação pessoal na infracção, cometida pelo PS, ao disposto no artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, relativamente ao ano de 2004, em coima no valor de € 2.000,00;

5.º Condenar o arguido José Manuel Serra Andrade, pela participação pessoal na infracção, cometida pelo PS, ao disposto no artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 56/98, relativamente ao ano de 2004, em coima no valor de € 1.500,00.

Lisboa, 15 de Dezembro de 2009. — Ana Maria Guerra Martins — Carlos Pamplona de Oliveira — Gil Galvão — Joaquim de Sousa Ribeiro — Maria Lúcia Amaral — José Borges Soeiro — João Cura Mariano — Vítor Gomes — Maria João Antunes — Benjamin Rodrigues — Rui Manuel Moura Ramos.