

revelando o seu amor à causa pública, da qual quero dar aqui o testemunho público do meu reconhecimento.

20 de junho de 2016. — O Juiz Desembargador Presidente, *José Gomes Correia*.

209705594

Louvor (extrato) n.º 358/2016

Ao cessar as minhas funções, louvo o Sr. Escrivão de Direito em substituição, António José Dias Ferro, pela elevada competência profissional com que desempenhou as funções que lhe foram confiadas.

Enquanto criador e precursor do gestor informático aplicado no tribunal, único e inovador no contexto judiciário, o Sr. Escrivão António Ferro, como também foi destacado no discurso por mim proferido no âmbito da inauguração das novas instalações do TCAS na Av. 5 de outubro, n.º 202, que teve lugar no dia 23-02-2016, prestou um contributo decisivo para a criação e afirmação de tal sistema em que assentou também a Estrutura de Área Partilhada de que foi esboço o modo de tratamento criado para acorrer aos processos prioritários como tal classificados no memorando de entendimento com a “troika”, revelando-se um protagonista essencial na afirmação e explicação das suas potencialidades e um interlocutor fundamental nas relações deste TCAS, quer com o IGFEJ, visando a entrada em funcionamento do SITAF nos tribunais superiores da jurisdição administrativa e fiscal, quer com os mais variados responsáveis do sector, tarefas em que colocou não só a sua total disponibilidade como a sua já vasta experiência profissional e, especialmente, na programação e uso de ferramentas informáticas que se revelaram essenciais na resolução dos problemas do dia-a-dia a esse nível.

Do seu trabalho, beneficiaram largamente não só o TCAS, como o Ministério, do ponto de vista institucional e da racionalidade económica, introduzindo mecanismos e fórmulas que contribuíram para a agilização de procedimentos que possibilitaram decisivamente a redução das pendências que se tem vindo a verificar, facto da maior relevância.

Colaborador muito metódico e extraordinariamente dedicado ao serviço, o Sr. António Ferro sempre demonstrou um grande empenhamento e eficiência no âmbito das tarefas que lhe foram atribuídas, revelando elevados conhecimentos técnicos e uma grande criatividade no exercício das suas funções, as quais desempenhou com elevado espírito de missão.

Deste exemplar contributo quero dar público testemunho do meu reconhecimento.

20 de junho de 2016. — O Juiz Desembargador Presidente, *José Gomes Correia*.

209705601

Louvor (extrato) n.º 359/2016

Louvo o Sr. António José Doutel Santos Seca, Escrivão-Adjunto na Secção de Expediente e Contabilidade do TCAS, cuja colaboração, assente em larga medida na sua vasta experiência mormente no profundo conhecimento quer ao nível da informática com base no qual foi coautor do programa de gestão com o Sr. Escrivão-adjunto António Ferro, se revelou de extrema relevância e enorme valia.

As qualidades mencionadas, aliadas ao seu bom trato e afabilidade para com todos, seja dos colegas, dos magistrados e do público em geral, fazem do Sr. António Seca um exemplo entre aqueles dedicados à causa pública que a servem com espírito de missão de que quero dar público testemunho, prestando-lhe o meu reconhecimento e louvor.

20 de junho de 2016. — O Juiz Desembargador Presidente, *José Gomes Correia*.

209705667

TRIBUNAL DA COMARCA DE BRAGA

Anúncio n.º 167/2016

Processo: 3792/14.6T8VNF

Falência (Requerida)

Referência: 139060189

O Mmº Juiz de Direito, Dr. Porfírio Vale, da Comarca de Braga, Núcleo de V. N. Famalicão — Inst. Central — 2.ª Sec. Comércio — J2, anteriormente distribuídos à Secção Única do Tribunal Judicial de Amares, com o n.º 114/2001 e redistribuídos a este J2 a 01.09.2014, em que são Falidos, António Pereira Ferreira e Fernanda da Conceição Silva Canas Ferreira, residentes na Av.ª João Paulo II, n.º 28 Braga.

Faz saber que:

Por decisão proferida a 10.03.2009, transitada em julgado, foi declarado findo o presente processo de falência na sequência da homologação do acordo extraordinário de credores e reabilitação dos falidos, ao abrigo do disposto no art.º 237.º, n.º 1 do CPEREF;

Por decisão proferida a 01.06.2009, transitada em julgado, foi determinado o levantamento dos efeitos decorrentes da declaração de falência, ao abrigo do disposto no art.º 238.º, n.º 1, alínea a) do CPEREF.

27-04-2016. — O Juiz de Direito, *Dr. Porfírio Vale*. — A Escrivã-Adjunta, *Paula Leite*.

309617199

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Despacho (extrato) n.º 8982/2016

Por despacho do Exmo. Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, de 01 de julho de 2016, no uso de competência delegada, é o Exmo. Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Dr. António Pereira Madeira, desligado do serviço para efeitos de aposentação/jubilização.

1 de julho de 2016. — O Juiz-Secretário, *Joel Timóteo Ramos Pereira*.

209704824

Despacho (extrato) n.º 8983/2016

Por meu despacho de 01 de julho de 2016, foi renovada a comissão de serviço do Exmo. Senhor Escrivão de Direito João Ribas Lucas Fernandes, como Secretário de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, com efeitos a 08 de julho de 2016.

1 de julho de 2016. — O Juiz-Secretário do Conselho Superior da Magistratura, *Joel Timóteo Ramos Pereira*.

209707205

CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

Deliberação (extrato) n.º 1111/2016

Por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, de 28 de junho de 2016:

Dra. Alda Maria Alves Nunes, juíza de direito do Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, nomeada, para, em regime de acumulação, movimentar processos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada, pelo período de um ano, com efeitos a 1 de setembro de 2016.

29 de junho de 2016. — O Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, *António Francisco de Almeida Calhau*.

209705042

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 10/2016

Partido político — Personalidade jurídica — Estatuto constitucional — Coligação partidária — Assembleia da República — Eleições — Financiamento público — Subvenção pública — Campanha eleitoral — Requisitos — Interpretação da lei — Analogia.

1 — Os partidos políticos no sistema jurídico português constituem veículo de exercício do direito fundamental de participação política (artigo 51.º, n.º 1, da Constituição) e são um instrumento de organização e expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, da Constituição.

2 — Os partidos políticos são entes jurídicos cuja personalidade e autonomia são diretamente reconhecidas na Constituição, regulados por várias prescrições constitucionais como a proibição de uma pessoa estar inscrita simultaneamente em mais de um partido político (artigo 51.º, n.º 2 da Constituição) e a obrigação de se regerem pelos princípios da

transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros (artigo 51.º, n.º 5, da Constituição).

3 — A densidade constitucional da personalidade jurídica dos partidos políticos conforma-os como centros de um conjunto de direitos e deveres próprios, alguns dos quais lhes estão reservados em exclusividade como o *monopólio* do direito de apresentação de candidaturas nas eleições para a Assembleia da República (artigo 151.º, n.º 1, da Constituição), que implica que todos os candidatos a lugares elegíveis sejam apresentados por um específico partido, existindo, ainda, regras específicas apenas dirigidas aos partidos com representação parlamentar enquanto figura inconfundível com qualquer outro ente jurídico coletivo (artigos 40.º, n.º 2, 114.º, n.º 3, 133.º, alínea e), da Constituição).

4 — O estatuto constitucional dos partidos políticos é objeto de desenvolvimento legal, nomeadamente, na Lei dos Partidos Políticos (LPP), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, e revista pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio, na Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR), aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 maio e objeto de alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, Lei n.º 14-A/85, de 10 julho, Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 fevereiro, Lei n.º 5/89, de 17 março, Lei n.º 18/90, de 24 julho, Lei n.º 31/91, de 20 julho, Lei n.º 72/93, de 30 novembro, Lei n.º 10/95, de 7 abril, Lei n.º 35/95, de 18 agosto, Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 junho, Lei Orgânica n.º 2/2001, de 25 agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto e na Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais (LFPPCE) aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e revista pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, e Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, estabelecendo regimes normativos conformados pela autonomia conceptual e normativa dos partidos enquanto realidades inconfundíveis com outras figuras como as coligações de partidos políticos.

5 — Os partidos têm direito a constituir coligações (artigo 10.º, n.º 1, alínea d), da LPP), as quais se dividem em duas categorias:

a) Coligações duradouras, constituídas por um período de tempo determinado no momento da sua constituição, o qual pode ser prorrogado ou antecipado (artigo 11.º, n.º 2, da LPP);

b) Coligações pontuais para fim eleitoral específico, regendo-se, nesse caso, pelo disposto na respetiva lei eleitoral, a qual no caso das eleições para a Assembleia da República determina que essas coligações deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições (artigo 11.º, n.º 5, da LPP e artigo 22.º, n.º 2, da LEAR).

6 — Os partidos políticos gozam de personalidade jurídica e são constituídos por tempo indeterminado, em contraponto as coligações de partidos não gozam de personalidade jurídica e são constituídas por tempo determinado (cf. artigos 3.º e 11.º da LPP).

7 — Nas eleições para a Assembleia da República o monopólio partidário compatibiliza-se com o direito de partidos políticos apresentarem os seus candidatos em listas isoladas em determinados círculos eleitorais e em listas conjuntas com candidatos de outros partidos noutros círculos eleitorais (artigo 151.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e artigos 21.º, n.º 1, 22.º, n.º 2, e 24.º, n.º 1, da LEAR).

8 — Todos os candidatos no sufrágio para a Assembleia da República são apresentados por partidos políticos independentemente de se apresentarem integrados em lista isolada ou em lista conjunta derivada de coligação com outro(s) partido(s) caso em que é obrigatória a discriminação do partido que propõe cada um dos candidatos, não podendo nenhum partido apresentar mais de uma lista de candidatos no mesmo círculo eleitoral (artigos 21.º, n.º 1 e 2, e 24.º, n.º 1, da LEAR).

9 — A vaga supervenientemente aberta por candidato eleito por partido que no específico círculo eleitoral concorreu coligado com outro partido é ocupada pelo cidadão imediatamente a seguir na lista apresentada naquele círculo eleitoral pelo mesmo partido pelo qual havia sido eleito o que cessou ou suspendeu o mandato, ainda que figure em lugar superior da referida lista conjunta um candidato não eleito apresentado por outro partido da coligação (artigo 18.º, n.º 1, da LEAR).

10 — A coligação de partidos políticos não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP e do artigo 22.º, n.º 3, da LEAR), por esse motivo as coligações apenas emergem como realidades tuteladas para determinados efeitos especificamente previstos em normas legais que as referem de forma expressa.

11 — A Lei Eleitoral para a Assembleia da República atende em múltiplos lugares à distinção conceptual e de categorias entre partidos políticos e coligações de partidos, discriminando estas quando se reporta a exercícios em que operam em lugar paralelo ou a par dos partidos políticos (artigos 18.º, n.º 1 e 2, 21.º, n.º 1, 22.º, n.º 1 a 3, 22.º-A, n.º 1 e 3, 24.º, n.º 1, 3 e 4, 46.º, n.º 2, 55.º, n.º 3, 56.º, 62.º, n.º 1 e 2, 63.º,

n.º 1 a 3, 65.º, n.º 2 e 3, 67.º, 74.º, n.º 1, 95.º, n.º 2 e 3, 97.º, n.º 4, 115.º, alíneas e) a g), 130.º e 134.º, n.º 1, da LEAR).

12 — A Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais atende em vários preceitos à diferença conceptual entre partidos políticos e coligações, distinção revelada em múltiplas normas reportadas de forma expressa a coligações (artigos 5.º, n.º 1, 3 e 5, 14.º, n.º 2, alínea a), 15.º, n.º 4, 17.º, n.º 3 e 6, 18.º, n.º 3, 20.º, n.º 4 e 5, 21.º, n.º 4, 22.º, n.º 2, e 27.º, n.º 2 e 3, da LFPPCE).

13 — O ordenamento jurídico português estabelece duas categorias específicas de *financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos políticos*: (a) as *subvenções para financiamento dos partidos políticos*, e (b) as *subvenções para as campanhas eleitorais* (artigos 2.º, 3.º, n.º 1, alínea c), e artigo 4.º, alíneas a) e b) da LFPPCE).

14 — A subvenção pública para financiamento dos partidos políticos é atribuída aos partidos em função do resultado na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República sendo um direito próprio de todos os partidos políticos independentemente de terem concorrido nessa eleição (a) isoladamente em todos os círculos, (b) em coligação com outro(s) partido(s) ou (c) integrados em coligações pontuais em alguns círculos e isoladamente noutros (artigo 5.º, n.º 2 e 3, da LFPPCE).

15 — Entre os fins próprios dos partidos políticos encontra-se a apresentação de candidaturas para a Assembleia da República tendo direito para a *realização desse fim* a uma *subvenção pública para a campanha eleitoral* desenvolvida para cada específica eleição para a Assembleia da República, devendo, para esse efeito, preencher requisitos especificados em termos de resultados (ao nível nacional) no respetivo ato eleitoral os quais são relevantes para constituir o direito à subvenção e a percentagem do valor global distribuído que determinará o limite máximo da subvenção que cada partido poderá receber (artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE).

16 — A exigência de representação parlamentar do concreto partido constitui um requisito comum para o poder beneficiar da subvenção anual atribuída para financiamento dos partidos (artigo 5.º, n.º 1, da LFPPCE) e da subvenção para financiamento de campanha eleitoral para a Assembleia da República (artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE).

17 — Esse requisito implica que em ambos os casos as subvenções sejam atribuídas a partidos porque as coligações nunca poderiam preencher o requisito sobre representação parlamentar própria para beneficiarem da subvenção pública para campanha eleitoral, atendendo, nomeadamente, a que (a) todos os candidatos a deputados são apresentados por um determinado partido político, (b) as coligações (incluindo as duradouras) não constituem entidade distinta dos partidos políticos que as integram (artigos 11.º, n.º 3, e 22.º, n.º 3, da LEAR) e (c) as coligações pontuais constituídas para eleição para a Assembleia da República deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições (artigos 11.º, n.º 5, e 22.º, n.º 2, da LEAR).

18 — Uma segunda característica comum aos requisitos e critérios para atribuição da subvenção anual para financiamento dos partidos políticos e da subvenção da campanha eleitoral para a Assembleia da República é a ideia de unidade e singularidade desses financiamentos públicos de caráter nacional, respetivamente, por ano ou por ato eleitoral, sendo necessário fazer um cômputo nacional relativo a cada partido individualmente considerado dos respetivos resultados nas várias frações constituídas pelos diversos círculos eleitorais onde apresentou candidatos, independentemente de as candidaturas em alguns círculos eleitorais serem integradas em listas isoladas e noutros em listas conjuntas derivadas de coligação.

19 — A circunstância de um partido político que preenche isoladamente os requisitos para receber subvenção estatal para financiamento de campanha eleitoral para a Assembleia da República ter concorrido em alguns círculos eleitorais coligado com outro ou outros partidos não legitima a sua discriminação negativa.

20 — Na medida em que todos os candidatos que integram listas concorrentes às eleições à Assembleia da República são candidatos de um partido político, ainda que a lista que integram no concreto círculo eleitoral seja uma lista conjunta organizada por uma coligação de partidos, não pode constituir premissa de um raciocínio jurídica e logicamente sustentado a referência bipolar, para efeitos de subvenção para a campanha eleitoral, a candidaturas à Assembleia da República alternativamente apresentadas por partido político ou por coligação eleitoral, pois as candidaturas são sempre apresentadas por um específico partido podendo, atenta à natureza plurinomial dos círculos eleitorais, os candidatos dos partidos a um determinado círculo integrar uma lista isolada do partido político ou uma lista conjunta de uma coligação de partidos (duradoura ou pontual).

21 — Na redação do artigo 26.º, n.º 3, da LFPPCE de 1998 aprovada pelo artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, estabeleceu-se que podem ter direito à subvenção para campanhas eleitorais autárquicas partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores, por força do fim do monopólio partidário em matéria de eleições para órgãos autárquicos municipais decorrente do novo regime de eleição dos titulares dos

órgãos das autarquias locais aprovado pelo artigo 1.º da referida Lei Orgânica n.º 1/2001.

22 — A necessidade de adaptar o novo regime de subvenção pública das campanhas eleitorais autárquicas à pluralidade de veículos de exercício do direito fundamental de participação política implicou que se restringisse o direito à subvenção para campanhas autárquicas, obrigando os eventuais interessados a concorrer através de um único veículo (partido isolado, coligação ou grupo de eleitores) aos dois órgãos a sufrágio (câmara e assembleia municipais) no âmbito do respetivo colégio eleitoral municipal.

23 — Por esse motivo foi revogado o anterior sistema que estabelecia como requisito para a subvenção para campanha eleitoral autárquica, em sentido similar com o que se verificava e continua a estabelecer para a subvenção relativa às campanhas eleitorais para a Assembleia da República, a apresentação pelo partido interessado de candidaturas a uma percentagem mínima (51 %) dos lugares sujeitos a sufrágio para os órgãos municipais.

24 — Desta forma, existindo uma pluralidade de veículos eleitorais que podem beneficiar da subvenção pública para campanhas eleitorais autárquicas (partidos, coligações e grupos de eleitores) a lei estabeleceu para todos os veículos eleitorais poderem beneficiar da subvenção para campanha eleitoral a obrigação de concorrerem, enquanto tal, aos dois órgãos municipais no âmbito do colégio eleitoral relevado para esse efeito (o colégio eleitoral municipal), deixando de relevar a percentagem de lugares sujeitos a sufrágio a que concorrem.

25 — Em contraponto, quanto à subvenção pública para as campanhas eleitorais para a Assembleia da República continua a não se estabelecer como ónus dos partidos que concorram apenas isoladamente ou em coligação com outro ou outros partidos a todos os círculos plurinominais do colégio eleitoral, nacional, apesar de ser este último o âmbito relevado para efeitos de atribuição da subvenção.

26 — O regime de atribuição e divisão de subvenção pública para campanhas eleitorais à Assembleia da República reporta-se ao colégio eleitoral nacional abrangendo os partidos que concorram no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e consigam representação para o referido órgão de soberania, independentemente da forma como apresentem os respetivos candidatos nos vários círculos eleitorais fracionados, em listas isoladas e/ou conjuntas, em sintonia com os critérios legais estabelecidos para a atribuição do direito à subvenção pública anual atribuída exclusivamente a partidos políticos e para a respetiva repartição que têm como base os resultados eleitorais do concreto partido no colégio eleitoral nacional para a Assembleia da República (artigo 5.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LFPPCE).

27 — A interpretação hermeneuticamente sustentada a partir dos elementos literal, sistemático, histórico e teleológico do complexo normativo constituído pelos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE determina a conclusão de que o direito à subvenção para campanha eleitoral para a Assembleia da República é titulado exclusivamente por partidos políticos enquanto categoria jurídica autónoma de coligações (que não constituem entidades distintas dos partidos que as constituem), tendo como referência as candidaturas apresentadas por cada partido ao nível nacional, a obtenção de representação parlamentar pelo partido e o cálculo dos resultados nacionais de cada partido no estabelecimento da divisão do *toto* da subvenção que pode ser atribuída a cada partido.

28 — A circunstância de a subvenção pública para campanha eleitoral para eleição à Assembleia da República não poder ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas (artigo 18.º, n.º 4, da LFPPCE) não colide com a respetiva atribuição a despesas realizadas por partidos que em determinados (ou todos os) círculos eleitorais se coligaram com outros partidos, pois as atividades da campanha podem ser financiadas por subvenção estatal ou por contribuição dos partidos, os quais podem efetuar adiantamentos às contas das campanhas, designadamente, dirigidas à liquidação de despesas até ao recebimento da subvenção estatal, devendo, em qualquer caso, os adiantamentos e as contribuições dos partidos ser certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes do respetivo partido (artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, da LFPPCE) independentemente de os partidos concorrerem com listas isoladas ou listas conjuntas derivadas de coligações.

29 — Não existe fundamento para uma interpretação corretiva do disposto nos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE no sentido de que a norma em vez de se reportar a partidos políticos deve referir-se a partidos políticos e coligações como se as mesmas constituíssem entidades distintas dos partidos que as integram o que implicaria a retirada de direitos a alguns partidos enquanto entes jurídicos autónomos (interpretação corretiva dependente do frágil alicerce de que o legislador desde 1993 ignorou nas sucessivas regulações do direito à subvenção para campanha eleitoral para a Assembleia da República a diferença conceptual entre partidos políticos e coligações de partidos, presente em várias outras normas do referido regime, nomeadamente, quanto a subvenção de campanhas eleitorais autárquicas).

30 — É incompatível com o sistema eleitoral para a Assembleia da República e com os princípios da autonomia, igualdade e individualidade dos partidos políticos ficcionar que os candidatos apresentados por um partido eleitos em diferentes círculos num único ato eleitoral não devam ser considerados como candidatos do mesmo partido para cômputo do número de candidaturas apresentadas para efeitos de financiamento público da campanha eleitoral pela circunstância de uns terem concorrido em listas isoladas e outros em listas conjuntas.

31 — Relativamente aos partidos políticos que tenham concorrido em alguns círculos eleitorais ligados com outros, para o cálculo dos respetivos resultados nos círculos em que concorreram em listas conjuntas deve aplicar-se, por analogia, o disposto no n.º 3 do artigo 5.º da LFPPCE no sentido de se atender à divisão proporcional entre os partidos coligados em função dos deputados eleitos por cada partido nas listas conjuntas, salvo disposição expressa em sentido distinto constante do respetivo acordo de coligação (caso em que se aplica a divisão proporcional estabelecida nesse acordo).

32 — Os requisitos prescritos no artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE têm de ser preenchidos individualmente por cada partido político que pretenda beneficiar da subvenção pública para campanhas eleitorais, os quais podem ser aferidos na medida em que todos os candidatos são obrigatoriamente apresentados por partidos (independentemente de as listas apresentadas nos específicos círculos serem conjuntas ou isoladas), o que determina que todos aqueles que preencham os requisitos referidos nessa norma têm direito a beneficiar de forma igual de uma parcela de 20 % da subvenção atribuída à campanha eleitoral para a Assembleia da República (artigo 18.º, n.º 1, da LFPPCE).

33 — Uma interpretação no sentido de que têm direito à subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República os *partidos* e as *coligações* que apresentem candidaturas, concorrendo no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e obtendo representação, além de constituir uma correção ilegítima do disposto no complexo normativo integrado pelas disposições conjugadas dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE, implicaria, sem qualquer fundamento legal, a separação entre o candidato e o partido que o apresenta (que constitui o veículo obrigatório de exercício do direito fundamental de participação política através de candidatura à Assembleia da República) e o conseqüente fracionamento do referente partidário dos candidatos apresentados por partidos que exerceram o direito de concorrer em determinados círculos eleitorais através de listas conjuntas e noutros círculos através de listas isoladas.

34 — A interpretação conforme a Constituição do complexo normativo constituído pelas disposições dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE deve implicar que os resultados dos partidos políticos concorrentes em determinados círculos eleitorais coligados com outros partidos e noutros círculos isoladamente sejam reportados a cada um dos partidos para efeitos do direito à subvenção da campanha eleitoral para a Assembleia da República.

35 — Relativamente a coligações duradouras que determinam apresentação de listas conjuntas em todos os círculos eleitorais do colégio nacional, embora nada obstasse a que a lei tratasse a coligação como uma unidade equivalente a partidos políticos considerados isoladamente, a opção expressa nas normas dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE em matéria de subvenção pública para efeitos de campanha eleitoral foi a atribuição da subvenção aos partidos que individualmente preenchem os respetivos requisitos normativos, atenta a regra geral de que a coligação não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP e artigo 22.º, n.º 3, da LEAR), tendo o legislador regulado de forma equivalente, neste domínio, coligações pontuais e duradouras.

Senhor Presidente da Assembleia da República

Excelência:

I. Relatório

A consulta foi determinada por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República sobre a interpretação do n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPPCE) e a forma de cálculo da subvenção aí prevista, bem como da sua repartição, quando os partidos políticos concorrem isoladamente e em coligação eleitoral com outros partidos políticos à eleição para a Assembleia da República (1).

Na sequência da votação de um primeiro projeto de parecer pelo plenário do Conselho Consultivo (2), o processo foi redistribuído a um novo relator por vencimento.

Cumprir emitir parecer.

II. Fundamentação

§ II.1 Objeto do parecer e enquadramento metodológico

A solicitação de parecer ao Conselho Consultivo foi determinada pelo Presidente da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 37.º, alínea *a*), do Estatuto do Ministério Público (EMP).

A consulta foi apresentada nos seguintes termos:

«Na sequência do meu despacho de 28.01.2016, solicitei à Senhora Auditora Jurídica parecer que habilite a decisão de reclamação que o Partido Socialista interpôs com vista a obter a revisão do cálculo da subvenção pública para a campanha eleitoral das eleições legislativas de 4 de outubro de 2015 (Parecer n.º 3/2016, de 21 de março).

«O parecer da Senhora Auditora, que se anexa, foi no sentido de não provimento da reclamação e de manutenção do ato impugnado, com os fundamentos explanados no referido parecer.

«Em síntese, considera-se no referido parecer que a subvenção pública prevista nos artigos 17 e 18 da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPPCE) constitui, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea *c*) desta lei, receita própria dos partidos políticos. Decorre deste entendimento considerar-se (por aplicação direta do artigo 5.º, n.º 3 da mesma lei ou por interpretação extensiva ou analógica) que, em caso de coligação eleitoral, esta subvenção é distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo disposição expressa em sentido distinto constante do acordo da coligação.

«Deste modo, defende-se que “a subvenção prevista nos artigos 17 e 18 da LFPPCE deve ser calculada em função dos votos obtidos pelos partidos políticos que, tendo concorrido, isoladamente ou em coligação, a 51 por cento dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República, obtenham representação. Preenchendo os partidos políticos este requisito cumulativo, os resultados eleitorais obtidos, quer isoladamente, quer em coligação, devem ser contabilizados para efeitos de cálculo da subvenção destinada à cobertura das despesas com a campanha eleitoral”.

«Assim, e tal como sustentado num primeiro parecer da Senhora Auditora Jurídica (Parecer n.º 5/2015, de 18 de dezembro), e que foi seguido pelos serviços da Assembleia da República no ato de cálculo/liquidação da subvenção pública ora contestado, quanto aos critérios a observar na repartição da subvenção, estabelece o artigo 18, n.º 1 e n.º 2 da referida lei que 20 % da subvenção seja igualmente distribuída pelos partidos políticos que tendo concorrido a 51 por cento dos lugares sujeitos a sufrágio tenham obtido representação, e que os restantes 80 % sejam distribuídos na proporção dos resultados eleitorais por eles obtidos.

«Tendo em conta o apuramento geral constante do mapa oficial da eleição da Assembleia da República de 4 de outubro de 2015 [...], preenchendo os requisitos dos quais depende a atribuição do direito à referida subvenção pública os seguintes partidos políticos: PPD-PSD, CDS/PP, PS, BE, PCP, PEV e PAN”.

«Nestes termos, do valor total da subvenção [...], 20 % deverá ser distribuído em partes iguais pelos sete partidos políticos acima referidos, conforme estabelece o artigo 18, n.º 1 da LFPPCE. E em conformidade com o disposto na parte final do mesmo normativo, deverão os restantes 80 % ser distribuídos pelas mesmas sete forças políticas, doravante em função do número de votos que obtiveram nos 22 círculos em que se divide o território eleitoral”.

«Finalmente, por aplicação extensiva do artigo 5.º, n.º 3 da LFPPCE, e salvo disposição expressa em sentido distinto constante do acordo da coligação, deve a subvenção correspondente aos votos obtidos em coligação ser proporcionalmente distribuída em função dos deputados eleitos por cada um dos partidos que integram tais coligações.

«A interpretação acima vertida é contestada pelo reclamante Partido Socialista (e pela conainteressada CDU), que, no seu entender, conduz a uma “indevida majoração” da subvenção atribuída aos partidos que concorram isoladamente e em coligação, com prejuízo dos partidos que concorram isoladamente e em nome próprio. E invoca para o efeito uma prática anterior da Assembleia da República assente num entendimento diverso do que agora se sustenta».

Na base da consulta encontra-se, assim, uma fenomenologia reportada a um concreto procedimento administrativo sobre a subvenção pública relativa à campanha eleitoral das eleições legislativas de 4 de outubro de 2015. Procedimento em que a Auditora Jurídica junto da Assembleia da República no parecer n.º 3/2016, de 21 de março de 2016, reafirmou, de forma amplamente fundamentada, a interpretação, anteriormente já expressa⁽³⁾, no sentido de que os elementos gramatical, sistemático e teleológico de interpretação determinam «que o financiamento público da campanha eleitoral para a eleição da Assembleia da República é atribuído não às coligações eleitorais mas aos partidos políticos que

concorram — isoladamente ou em coligação — a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e obtenham representação parlamentar»⁽⁴⁾.

A função deste Conselho ao abrigo do artigo 37.º, alínea *a*), do EMP reporta-se à emissão de parecer restrito a matéria de legalidade sobre as questões jurídicas gerais diretamente colocadas pela entidade consulente, não competindo a este consultivo a resolução de situações problemáticas concretas, nomeadamente a apreciação da matéria de facto e de direito de um concreto procedimento administrativo.

Para o enquadramento da apreciação jurídica que deve ser empreendida pelo Conselho Consultivo no presente quadro importa reiterar as considerações formuladas no parecer n.º 45/2012, de 15 de janeiro de 2013⁽⁵⁾, que se aplicam ao presente:

«O Conselho Consultivo pode ser convocado, no exercício de função consultiva facultativa, para se pronunciar sobre condições de ação que podem envolver a sistematização de regras advenientes da interpretação jurídica da lei trabalhando sobre dados de facto ligados ao passado, supondo muitas vezes um prévio trabalho teórico de natureza jurídica que, contudo, não afasta a exclusividade da responsabilidade do decisor quanto a eventuais opções precativas suportadas no parecer.

«Daí que a entidade consulente, quando os pareceres não são obrigatórios nem vinculativos, assumam um papel insubstituível de *redução da complexidade* em dois momentos em que decide com plena independência:

(1) Ao estabelecer o objeto da pronúncia sobre uma determinada questão técnica;

(2) Ao extrair as consequências, após o parecer, da opinião expandida em termos de medidas com impacto na ordem jurídica.

«Isto é, o exercício da função consultiva envolve mecanismos de responsabilizações múltiplas, do próprio órgão consultivo através das suas estruturas argumentativas e corolários extraídos das mesmas, e do consulente ao estabelecer o objeto daquela pronúncia exclusivamente técnica em que, para empregar as palavras de LUHMANN, se estabelece um território em que “a extensão e a coordenação das diversas responsabilidades não podem ser realizadas isoladamente sem considerar o contexto estrutural e programático da atividade decisória”.

«Nessa medida, o parecer não pode abrir-se a múltiplos universos epistemológicos sem específica delimitação de uma pergunta sobre concretizadas questões jurídicas, que são as únicas sobre as quais podem incidir os pareceres facultativos do Conselho Consultivo. Interrogações que têm implicadas possibilidades abstratas de mais do que uma solução, daí a dúvida que determina a solicitação de parecer. Existe, assim, um esquema insuperável de problema/solução em que a identificação do problema jurídico numa fase primária, em que se estabelecem balizas inequívocas sobre o objeto da consulta, é uma responsabilidade do consulente.

«Como se destacou no parecer n.º 4/1992 — Complementar B, de 21-9-2000, as diferentes aceções da função consultiva, mesmo quanto a órgãos consultivos que não estão vinculados a pronunciar-se apenas sobre os aspetos estritamente jurídicos, compreendem uma destrição de responsabilidades funcionais entre entes, consulente e consultivo, centradas na delimitação do respetivo objeto.

«Acresce que as funções consultivas da Procuradoria-Geral da República integram-se numa linhagem com precedentes na atribuição do Conselho de Estado (criado pela Carta Constitucional de 1826) de funções consultivas em 1850 e na conversão em 1870 da ala administrativa desse órgão do Estado “no Supremo Tribunal Administrativo, mas com supressão das funções consultivas”.

«Enquadramento que implica a restrição do parecer aos aspetos jurídicos previamente identificados ou decorrentes do tratamento daqueles, excluindo dimensões político-administrativas ou financeiras sobre fins e objetivos.»

Existe, assim, uma clara componente funcional no que concerne a pareceres do Conselho Consultivo que, de acordo com o n.º 1 do artigo 43.º do EMP, incidam «sobre disposições de ordem genérica», os quais sendo homologados passarão a valer «como interpretação oficial, perante os respetivos serviços, das matérias que se destinam a esclarecer».

A competência decisória sobre a matéria enquadrada pelas normas objeto das dúvidas jurídicas é da entidade consulente e este órgão consultivo apenas se deve pronunciar sobre disposições de ordem genérica em matéria de legalidade cuja apreciação lhe foi solicitada, já que se trata de um parecer facultativo que deve incidir exclusivamente sobre «as questões indicadas na consulta», atentas as disposições dos artigos 37.º, alínea *e*) e 42.º, n.º 1, do EMP conjugadas com os artigos 91.º, n.º 1, e 92.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo de 2015 (CPA 2015).

Nessa medida, abstemo-nos de qualquer abordagem exaustiva de condições de ação da entidade consulente no domínio objeto da con-

sulta que não tenham sido objeto de dúvidas expressamente suscitadas ou que não estejam necessariamente implicadas na questão colocada a este órgão consultivo.

Vinculação temática à abordagem da questão colocada na consulta sustentada em razões materiais de fundo. Tendo o parecer sido solicitado pelo Presidente da Assembleia da República e relacionando-se com matérias relativas a competência desse órgão do Estado, a abordagem empreendida por este Conselho não pode incidir em campos que não se encontrem diretamente abrangidos pelas questões colocadas, plano em que este ente consultivo não tem legitimidade para uma proatividade sem prévia solicitação da entidade competente.

Vertentes com dimensão constitucional, desde logo, ao nível do artigo 2.º da Constituição onde, após a revisão de 1997, como destacam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, se «incluiu expressamente o princípio da separação e interdependência dos poderes como princípio fundamental constitutivo do Estado de direito democrático»⁽⁶⁾. Como também referem os aludidos autores:

«A separação e interdependência permitem definir competências separadas, controlos mútuos e garantias de defesa dos direitos fundamentais. A imbricação das duas dimensões — democrática e de Estado de direito — no princípio da separação e interdependência radica nas ideias básicas inerentes à fundamentalidade deste princípio: exercício adequado e não arbitrário do poder, racionalização do esquema organizatório do poder, controlo recíproco de poderes, limite de poderes. Dito por outras palavras: o princípio fundamental da separação e interdependência de poderes desempenha uma pluralidade de funções constitucionais: função de medida, função de racionalização, função de controlo e função de proteção.»

Nesta medida, sem obnubilizar que o pedido de consulta é acompanhado por elementos relativos a um caso concreto, este não constitui, na sua especificidade, objeto da consulta. Sendo certo que o Conselho Consultivo nesta sede, relativa à emissão de «parecer restrito a matéria de legalidade» a solicitação do Presidente da Assembleia da República nos termos da alínea a) do artigo 37.º do EMP, carece de legitimidade para o desenvolvimento de qualquer investigação autónoma sobre a «matéria de facto», a qual, aliás, não lhe foi solicitada pelo órgão de soberania competente.

A análise da dúvida suscitada na da consulta (atenta a respetiva fundamentação complementada pelos elementos anexos⁽⁷⁾), permite reconfigurar os limites da matéria da consulta como relativa ao sentido da previsão e estatuição do complexo normativo constituído pelos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE quanto a coligações de partidos (*infra* §§ II.4.1.1 e II.4.3).

Sendo o parecer conformado pela teleologia e balizas das dúvidas da entidade consulente, a ponderação necessária para as respostas deve ser objeto de análise própria pelo Conselho Consultivo na fundamentação que se segue. Plano em que se deve realçar um outro aspeto: A consulta que originou este parecer visa um comando relativo a condições de ação e não a objetivos, o que obrigatoriamente conforma o trabalho a empreender pelo Conselho Consultivo, na medida em que se deve, em sintonia com a vocação técnica deste ente consultivo, cingir às pautas de interpretação do direito positivo.

A estrutura do parecer vai ser determinada pelo escopo da consulta, desdobrando-se pelas seguintes partes:

§ II.2 Partidos políticos e coligações de partidos nas eleições para a Assembleia da República;

§ II.3 A subvenção pública para campanhas eleitorais à Assembleia da República;

§ II.4 Eleição para a Assembleia da República e os direitos dos partidos a formar coligações em alguns círculos eleitorais e a beneficiar de uma subvenção pública nacional para campanha eleitoral.

Depois da fundamentação, serão enunciadas as conclusões do parecer visando responder às questões colocadas na consulta.

§ II.2 Partidos políticos e coligações de partidos nas eleições para a Assembleia da República

§ II.2.1 A matéria objeto da presente consulta compreende a articulação de dois campos. Por um lado os partidos políticos enquanto entes jurídicos com os direitos de apresentar candidaturas às eleições para a Assembleia da República e formar coligações com outros partidos, em função das quais organizam listas conjuntas (para alguns ou todos os círculos eleitorais) com candidatos indicados por cada um dos partidos à Assembleia da República (matéria do presente § II.2). Por outro, o regime sobre subvenção pública para a campanha eleitoral para a Assembleia da República (*infra* § II.3).

Os partidos políticos no sistema jurídico português constituem veículo de exercício do direito fundamental de participação política (artigo 51.º,

n.º 1, da Constituição) e são um instrumento de organização e expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, da Constituição.

Partidos configurados como entes com personalidade jurídica constituídos por tempo indeterminado que «participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e direto, de acordo com a sua representatividade eleitoral» (artigo 114.º, n.º 1, da Constituição).

Os direitos de constituição e participação em partidos políticos são enquadrados como direitos fundamentais, sendo os partidos configurados constitucionalmente como pessoas jurídicas distintas de outros entes coletivos como as associações políticas⁽⁸⁾. Partidos que envolvem um conjunto de regras constitucionais próprias, incluindo, desde a revisão constitucional de 1997, imposições sobre a respetiva organização interna e publicidade dos respetivos financiamento e património (artigo 51.º, n.ºs 5 e 6, da Constituição).

Partidos políticos cujo enquadramento constitucional tem relevo específico no âmbito das eleições para a Assembleia da República, conformadas por um princípio de monopólio partidário, no sentido de todas as candidaturas serem obrigatoriamente apresentadas por partidos políticos (artigo 151.º, n.º 1, da Constituição).

As coordenadas alteram-se relativamente a outros órgãos representativos em que os partidos não beneficiam da exclusividade enquanto veículos eleitorais admitidos constitucionalmente.

É o caso das candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais em que, desde a revisão constitucional de 1997, deixou de existir monopólio partidário quanto às eleições para os órgãos municipais, por força da nova redação do artigo 239.º, n.º 4, da Constituição. Circunstância que em 2001 determinou a alteração da respetiva lei eleitoral e conformou a necessidade, simultânea, de alterar o regime normativo sobre subvenções para campanhas eleitorais autárquicas. As matérias do estatuto dos partidos políticos, o regime eleitoral autárquico e as subvenções para as respetivas campanhas eleitorais não integram o tema do parecer, no respeito da delimitação estabelecida pela entidade consulente (*supra* § II.1), pelo que, o desenvolvimento do parecer apenas vai integrar essa vertente enquanto constitua fator relevante na interpretação histórico-teleológica do regime sobre subvenções para as campanhas eleitorais para a Assembleia da República (cf. *infra* §§ II.3.1.3 e II.4.3).

A densidade constitucional da personalidade jurídica dos partidos políticos conforma-os como centros de um conjunto de direitos e deveres próprios, existindo, ainda, regras específicas apenas dirigidas aos partidos com representação parlamentar enquanto figura inconfundível com qualquer outro ente jurídico coletivo (artigos 40.º, n.º 2, 114.º, n.º 3, 133.º, alínea e), da Constituição).

Representação parlamentar e resultados dos partidos na eleição para a Assembleia da República que são fatores determinantes, para além do monopólio partidário das candidaturas para esse órgão de soberania, para outros direitos próprios dos partidos (cf. *infra* § II.3.2.3, sobre a subvenção pública para financiamento dos partidos políticos).

Revelam-se, desta forma, dois vetores constitucionais relevantes para o desenvolvimento subsequente: Os partidos políticos têm personalidade jurídica e um estatuto constitucional próprio com regras especiais para os partidos com representação parlamentar.

Personalidade jurídica dos partidos políticos que, sendo matéria pacífica no ordenamento jurídico português, se apresenta indissociável dos princípios da autonomia e pluralidade dos partidos. Pelo que uma das características nucleares da distinção dos partidos políticos relativamente a outros veículos eleitorais é a personalidade jurídica e a prorrogação da sua função representativa e mediadora entre eleitos e eleitores para além dos atos eleitorais⁽⁹⁾.

Flutuação doutrinária verifica-se na qualificação da natureza jurídica dos partidos políticos no sistema jurídico-constitucional, variações que se podem esquematizar através da divisão em três classificações alternativas: Associações privadas com regime especial⁽¹⁰⁾; Associações privadas com funções constitucionais⁽¹¹⁾; Associações e pessoas coletivas de direito constitucional⁽¹²⁾.

Dimensão classificatória que não é um aspeto central para a matéria objeto do parecer, pois existe consenso no vetor nuclear do específico estatuto constitucional dos partidos, conformador da sua autonomia, personalidade, pluralidade e funções próprias.

Conformação constitucional do estatuto dos partidos marcada por um duplo exclusivo: na apresentação de candidaturas a algumas eleições (em particular ao parlamento nacional) e na unidade dos filiados que integram cada partido por via da proibição de aderirem simultaneamente a mais do que um partido, o chamado princípio da *filiação única*.

§ II.2.2 O conceito de partido político é inconfundível com figuras próximas, autonomia carregada de implicações jurídico-constitucionais no contexto do designado «Estado de Partidos», por força da superação da conceção liberal de partido político que tinha subjacente a dispensa de um regime jurídico específico⁽¹³⁾.

Regulação dos partidos enquanto entes específicos que no ordenamento jurídico português se reporta a um dos elementos centrais do modelo constitucional português de 1976, o *pluralismo partidário*, erigido, nas palavras de Gomes Canotilho, a *princípio constitutivo de identidade constitucional*⁽¹⁴⁾.

Estatuto constitucional dos partidos políticos com múltiplas expressões relativas à respetiva pluralidade e autonomia, daí a referida proibição da pertença, em simultâneo, a mais do que um partido político (artigo 51.º, n.º 2, da Constituição), independentemente de os mesmos estarem coligados, e a existência de regras específicas sobre inscrição de um partido político e a sua extinção (artigo 223.º, n.º 2, alínea e), da Constituição).

Estatuto constitucional dos partidos políticos objeto de desenvolvimento legal em que ressalta a importância de três regimes legais:

1) Lei dos Partidos Políticos (LPP) aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto⁽¹⁵⁾;

2) Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR), aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 maio⁽¹⁶⁾;

3) Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais (LFPPCE) aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho⁽¹⁷⁾.

Regimes normativos legais sobre partidos políticos com uma matriz comum, independente das matérias, os três são conformados pela autonomia conceptual e normativa dos partidos enquanto realidades inconfundíveis com outras figuras como as coligações de partidos políticos. Nessa medida, as concretizações desenvolvidas em cada um dos referidos regimes legais dever ser integradas numa leitura abrangente do estatuto dos partidos revelado nos três diplomas legais, em particular enquanto veículo eleitoral monopolizador das candidaturas na eleição para a Assembleia da República.

Reportando-nos ao objeto da consulta, a questão central suscita-se sobre a distinção entre partidos políticos e coligações de partidos que, enquanto tal, participem em eleições para a Assembleia da República.

No plano constitucional o monopólio partidário nas eleições para a Assembleia da República combina-se com a possibilidade de as candidaturas apresentadas pelos partidos políticos poderem ser integradas em listas isoladas ou listas derivadas de coligação, podendo, em qualquer dos casos, as listas integrar cidadãos não inscritos (artigo 151.º, n.º 1, da Constituição).

Estatuto das coligações objeto de regulação na Lei dos Partidos Políticos que reconhece o direito dos partidos constituírem coligações (artigo 10.º, n.º 1, alínea d), da LPP).

Regime legal que estabelece duas categorias de coligações:

a) Coligações duradouras, constituídas por um período de tempo determinado no momento da sua constituição, o qual pode ser prorrogado ou antecipado (artigo 11.º, n.º 2, da LPP);

b) Coligações pontuais para fim eleitoral específico, regendo-se, nesse caso, pelo disposto na respetiva lei eleitoral a qual, no caso das eleições para a Assembleia da República determina que essas coligações deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições (artigo 11.º, n.º 5, da LPP e artigo 22.º, n.º 2, da LEAR).

As coligações referidas no artigo 11.º, n.º 2, da LPP podem ser designadas como coligações duradouras no sentido de não estarem reportadas apenas a um fim eleitoral específico tendo a duração estabelecida no momento da sua constituição, a qual pode ser prorrogada ou antecipada⁽¹⁸⁾. Isto é, as coligações duradouras têm, por força do regime legal, um tempo de duração pré-determinado (cujo termo pode ser prorrogado ou antecipado). Já os partidos, além da personalidade jurídica, «têm a capacidade adequada à realização dos seus fins e são constituídos por tempo indeterminado» (artigo 3.º da LPP).

Desta forma, revelam-se dois traços marcantes da distinção entre os partidos políticos e qualquer tipo de coligações (duradouras ou pontuais para fim eleitoral específico) no ordenamento jurídico português:

a) Os partidos políticos gozam de personalidade jurídica e as coligações não.

b) Os partidos são constituídos por tempo indeterminado e as coligações de partidos são constituídas por tempo determinado (por prazo estabelecido na constituição ou para um ato eleitoral específico).

Dois vetores centrais coerentes com o postulado normativo de que uma coligação não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP). Apenas os partidos têm personalidade jurídica, estando o respetivo reconhecimento e início de atividades dependente de inscrição no registo existente no Tribunal Constitucional (artigo 14.º da LPP). A criação e extinção dos partidos têm suporte constitucional e desenvolvimento legal (artigos 14.º a 18.º da LPP), sendo certo que os partidos são constituídos por tempo indeterminado, relativamente à formação de coligações de partidos a mesma determina

associações sem personalidade jurídica, que no caso das que determinam a organização de listas conjuntas concorrentes a círculos eleitorais no âmbito da eleição para a Assembleia da República se extinguem com a publicação dos resultados eleitorais da específica eleição (pontuais) ou com o mero decurso do prazo (duradouras).

Princípio de que as coligações (e as *frentes*) de partidos políticos «não constituem individualidade distinta dos partidos» perene na III República, pois já se encontrava consagrado no artigo 12.º, n.º 3, da Lei dos Partidos Políticos de 1974, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro. Vindo a ser aprofundado pelo artigo 1.º da Lei n.º 5/89, de 17 de março, que determinou que «os símbolos e siglas das coligações ou frentes para fins eleitorais, devem reproduzir rigorosamente o conjunto dos símbolos e siglas de cada um dos partidos que as integram».

Como se destacou no Acórdão n.º 695/97 do Tribunal Constitucional a imposição estabelecida pela Lei n.º 5/89 implicou «que os partidos políticos que integram uma coligação para fins eleitorais deixaram de poder escolher livremente o símbolo dessa coligação, porquanto os seus elementos constitutivos se encontram expressamente pré-determinados na lei. Aos partidos coligados apenas sobre a faculdade de fixar o modo de combinação desses mesmos elementos». Nessa medida acentua-se a ideia de que no plano externo a coligação não gera qualquer fusão, ainda que temporária, mas única e exclusivamente uma justaposição para efeitos expressamente previstos na lei.

Símbolos partidários que revelam a ausência de autonomia jurídica das coligações relativamente aos partidos, sendo aquelas apenas forma de agregação de sinergias dos partidos integrantes para um determinado efeito. Preservada subsiste a autonomia e pluralidade dos partidos integrantes de coligações em tudo que não for expressamente determinado pela lei como abrangido pela unidade derivada da coligação. Contexto compreensivo do controlo jurídico das coligações atribuído ao Tribunal Constitucional, incluindo a anotação das coligações pontuais para eleição para a Assembleia da República⁽¹⁹⁾.

A ausência de regime constitucional direto sobre múltiplas matérias relativas às coligações, como os respetivos símbolos, não é problemática na medida em que elas não são realidades autónomas dos partidos que as formam apenas para determinados efeitos, subsistindo os partidos vinculados às normas jurídicas que os regulam, independentemente de estarem a atuar coligados ou isoladamente. Ilustrativo dessa matriz basilar de preservação dos partidos como centros de direitos e deveres, independentemente de integrarem uma coligação para determinados efeitos, a ideia pacífica no sentido de que a prescrição constitucional do artigo 51.º, n.º 3, que proíbe os partidos políticos de «usar denominação que contenha expressões diretamente relacionadas com quaisquer religiões ou igrejas, bem como emblemas confundíveis com símbolos nacionais ou religiosos», também se aplica, como lembra JORGE MIRANDA, «por identidade de razão, a coligações de partidos e a coligações eleitorais»⁽²⁰⁾.

Daí que não seja atribuída personalidade jurídica às coligações, as quais operam, enquanto tal, apenas para os efeitos específicos expressamente previstos na lei.

Na mesma linha sobre a matriz constitucional que coloca o enfoque nos partidos políticos enquanto entes com uma função e um estatuto constitucional próprio, independentemente das acima referidas flutuações classificatórias sobre a natureza dos partidos políticos, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA destacam que as coligações eleitorais «não põem em causa a identidade e autonomia de cada partido, bem como dos seus deputados»⁽²¹⁾.

§ II.2.3 Enfatizadas a identidade e a autonomia de cada partido, independentemente de integrarem por tempo determinado uma coligação, importará refletir, de seguida, sobre a participação das coligações duradouras na eleição para a Assembleia da República e a possibilidade de coligações pontuais constituídas para esse fim eleitoral específico concorrerem nesse ato eleitoral. Em qualquer um dos casos (atento o reenvio dinâmico prescrito pelo artigo 151.º, n.º 1, da Constituição) a participação de coligações na eleição para a Assembleia da República é matéria indissociável do regime eleitoral para esse órgão de soberania.

O colégio eleitoral nacional (que elege 230 deputados) encontra-se fracionado em vinte e dois círculos eleitorais: Dezoito círculos do continente que coincidem com as áreas dos distritos e são designados pelo nome das respetivas capitais; Dois círculos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores; Dois círculos que abrangem os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro elegem também deputados em número previamente fixado por lei (círculo da Europa e círculo de fora da Europa, cada um deles elegendo dois deputados). O sistema de representação é proporcional, fazendo-se, em cada círculo eleitoral, a conversão de votos nas listas plurinominais em mandatos (do respetivo círculo) através do método de Hondt.

Reportando-se o sistema de financiamento público dos partidos e das campanhas eleitorais para as eleições parlamentares ao colégio eleitoral nacional (cf. *infra* § II.3.2), as operações de ponderação dos resultados eleitorais para esse efeito têm de atender a que o território eleitoral se

divide em vinte e duas circunscrições, correspondendo, cada uma, a um círculo eleitoral que elege um determinado número de deputados (22).

O monopólio partidário implica que todas as candidaturas sejam apresentadas exclusivamente por partidos políticos, embora os candidatos possam ser cidadãos não inscritos nos respetivos partidos (independentes). Candidatos obrigatoriamente apresentados por um determinado partido que podem integrar uma lista isolada desse partido ou uma lista conjunta derivada de coligação com outro(s) partido(s), dispondo os eleitores de um voto singular para votar em listas plurinominais concorrentes no respetivo círculo eleitoral (23).

Regime eleitoral que transporta alguma flexibilidade operativa, e margem de livre decisão para os partidos no exercício dos respetivos direitos de forma autónoma. Em particular, o direito de partidos políticos apresentarem candidatos em listas isoladas em determinados círculos eleitorais e em listas conjuntas com candidatos de outros partidos noutros círculos eleitorais (artigo 151.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e artigos 21.º, n.º 1, 22.º, n.º 2, e 24.º, n.º 1, da LEAR).

Preservado subsiste sempre o referente partidário específico de todos e cada um dos candidatos à Assembleia da República, corolário do princípio matricial, acima referido, sobre a *identidade e autonomia de cada partido, bem como dos seus deputados*. Desta forma, o protagonismo partidário subsiste sem embargo da participação em coligações durante o processo eleitoral, sendo aos órgãos competentes dos partidos políticos que cabe proceder à comunicação, para efeito de anotação, ao Tribunal Constitucional (artigo 22.º, n.º 1, da LEAR), sendo também os órgãos partidários responsáveis pela apresentação das listas com os nomes e demais elementos de identificação dos candidatos à eleição para a Assembleia da República e do mandatário da lista, bem como da declaração de candidatura de cada um dos candidatos, e ainda, no caso de listas apresentadas por coligação, a indicação do partido que propõe cada um dos candidatos (artigo 24.º, n.º 1 da LEAR).

Expressões da identidade, autonomia e pluralidade dos partidos, por seu turno, que constituem postulados conformadores dos limites normativos sobre as próprias coligações enquanto entidades que não são distintas dos partidos políticos que as integram. Identidade e autonomia dos partidos especialmente marcada na eleição para a Assembleia da República, reportada a um único colégio eleitoral nacional apesar das listas de candidatos concorrerem a círculos plurinominais, os quais são «apenas frações de um único colégio eleitoral» (24).

Todos os candidatos são apresentados por um específico partido e os únicos entes coletivos que, em face do sistema constitucional, se podem reivindicar como tendo representação parlamentar são os partidos. Conexão partidária que terá de ser atendida em sede de identificação dos titulares de direitos relativamente à participação eleitoral no referido colégio nacional. Prevalência da conexão partidária das candidaturas que compreende algumas expressões quanto às regras aplicáveis às listas conjuntas:

Todos os candidatos no sufrágio para a Assembleia da República são apresentados por um específico partido político independentemente de se apresentarem integrados em lista isolada ou em lista conjunta derivada de coligação com outro(s) partidos(s) caso em que é obrigatória a discriminação do partido que propõe cada um dos candidatos, não podendo nenhum partido apresentar mais de uma lista de candidatos no mesmo círculo eleitoral (artigos 21.º, n.º 1 e 2, e 24.º, n.º 1, da LEAR).

A vaga supervenientemente aberta por candidato eleito por partido que no específico círculo eleitoral concorreu coligado com outro partido é ocupada pelo cidadão imediatamente a seguir na lista apresentado naquele círculo eleitoral pelo mesmo partido pelo qual havia sido eleito o que deu origem à vaga, ainda que exista um candidato não eleito apresentado por outro partido da coligação em lugar superior da referida lista conjunta (artigo 18.º, n.º 1, da LEAR).

Coordenadas que têm por referentes os candidatos, necessariamente associados a um determinado partido, determinando direitos e deveres perante o Estado, nomeadamente, no que concerne às despesas da campanha eleitoral.

Sem antecipar a abordagem do problema do referente subjetivo do direito à subvenção pública para a campanha eleitoral para a Assembleia da República (*infra* § II.4), existem outras implicações na LFPPCE da marca partidária das candidaturas. Sendo os lugares sujeitos a sufrágio em cada círculo eleitoral objeto de candidaturas apresentadas por partidos políticos e não por coligações, os limites de despesas de campanha eleitoral à Assembleia da República têm por referência o número de candidatos apresentados à totalidade do colégio eleitoral nacional independentemente de os mesmos estarem integrados em listas isoladas ou conjuntas nos diferentes círculos eleitorais (artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da LFPPCE).

Por outro lado, acima (*supra* § II.2.2), destacou-se que a ausência de personalidade jurídica das coligações se articula com a ideia matricial

de que as regras previstas para os partidos se reportam a estas entidades com personalidade jurídica e estatuto constitucional específico.

Isto é, sendo inequívoco que a coligação de partidos políticos não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP e do artigo 22.º, n.º 3, da LEAR), a lei quando se reporta a direitos ou faculdades que podem ser exercidas pelas coligações enquanto tal especifica-o de forma expressa na norma reguladora, pois por via da coligação não existe qualquer fusão de partidos políticos, ainda que temporária, verificando-se uma justaposição para efeitos especificamente previstos na lei.

Opção matricial com várias expressões normativas, desde logo, na Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Com efeito, no regime legal sobre as eleições para a Assembleia da República atende-se em múltiplos lugares à distinção conceptual e de categorias entre partidos políticos e coligações de partidos, discriminando estas quando se reporta a exercícios em que operam em lugar paralelo ou a par dos partidos políticos (artigos 18.º, n.º 1 e 2, 21.º, n.º 1, 22.º, n.º 1 a 3, 22.º-A, n.º 1 e 3, 24.º, n.º 1, 3 e 4, 46.º, n.º 2, 55.º, n.º 3, 56.º, 62.º, n.º 1 e 2, 63.º, n.º 1 a 3, 65.º, n.º 2 e 3, 67.º, 74.º, n.º 1, 95.º, n.º 2 e 3, 97.º, n.º 4, 115.º, alíneas e) a g), 130.º e 134.º, n.º 1, da LEAR).

§ II.3 A subvenção pública para campanhas eleitorais à Assembleia da República

§ II.3.1.1 A consulta compreende um problema de interpretação de normas da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPPCE), aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (25), cuja análise deve ser precedida do respetivo enquadramento histórico.

Este Conselho Consultivo já teve oportunidade de resumir a evolução legislativa do financiamento público dos partidos políticos e das campanhas eleitorais no parecer n.º 23/2014, de 12 de junho de 2014 (26). No presente parecer tendo presente a anterior abordagem deste ente consultivo, que se reafirma, vai colocar-se o enfoque na vertente fundamental para a consulta relativa à subvenção estatal das campanhas eleitorais, evitando dispersão sobre outras temáticas que já se apresentam a jusante (como os mecanismos sobre apreciação e fiscalização das contas).

Na Lei dos Partidos Políticos aprovada pelo Decreto-Lei n.º 595/74 a única referência a financiamento dos partidos constava do respetivo artigo 22.º (27).

A Lei Orgânica da Assembleia da República (LOAR) aprovada pela Lei n.º 32/77, de 25 de maio, consagrou de forma inovadora, no artigo 16.º, uma subvenção anual atribuída a cada um dos partidos políticos com representação parlamentar, tendo como referente «cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República» (28).

A LOAR seguinte, aprovada pela Lei n.º 77/88, de 1 de julho, passou a prever nos artigos 62.º e 63.º o apoio aos gabinetes dos grupos parlamentares e as subvenções aos partidos.

§ II.3.1.2 O primeiro diploma especificamente dedicado ao Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPPCE de 1993) foi aprovado pela Lei n.º 72/93, de 30 de novembro, que consagrou como fontes de financiamento as receitas próprias, as provenientes de financiamento privado e as subvenções públicas.

Quanto ao financiamento público, a LFPPCE de 1993 estabeleceu que os recursos proviriam das subvenções para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais e da subvenção atribuída pelo Parlamento Europeu, nos termos das normas comunitárias aplicáveis.

A subvenção estatal para as campanhas foi prevista no artigo 27.º da LFPPCE de 1993:

«1 — Os partidos políticos que submetam candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais e os candidatos às eleições para a Presidência da República têm direito a uma subvenção estatal para a realização das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes

«2 — Têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos que concorram no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República ou para os órgãos municipais e que obtenham no universo a que concorram pelo menos 2 % dos lugares e os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5 % dos votos.

«3 — A subvenção é de valor total equivalente a 2500, 1250 e 250 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais (29).

«4 — A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos:

«20 % são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 deste artigo e os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

«5 — Nas eleições para as autarquias locais consideram-se, para efeitos da parte final do número anterior, apenas os resultados obtidos em termos de número de candidatos às assembleias municipais diretamente eleitos.

«6 — Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção estatal é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respetivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do n.º 4 deste artigo.

«7 — A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais.»

Em 1997, por força da introdução na IV Revisão Constitucional do novo n.º 6 ao artigo 51.º (cf. *supra* § II.2.1), o financiamento público dos partidos passou a constituir, ainda que de forma implícita, uma obrigação constitucional do Estado, teleologicamente conexa com «a necessidade de assegurar o pluralismo partidário, garantindo a todas as formações partidárias um patamar económico-financeiro mínimo indispensável à efetivação do princípio da igualdade de oportunidades e diminuir a dependência dos partidos do financiamento de entidades privadas, desse modo garantindo a sua independência política»⁽³⁰⁾.

A segunda Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPPCE de 1998) da III República foi aprovada pela Lei n.º 56/98, de 18 de agosto⁽³¹⁾.

O artigo 29.º, com a epígrafe *Subvenção estatal para as campanhas eleitorais*, na redação originária da LFPPCE de 1998 era idêntico ao artigo 27.º da Lei n.º 72/93⁽³²⁾.

A Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, procedeu a alterações da redação dos números 2 e 3 do artigo 29.º da LFPPCE de 1998, sem incidência nos titulares do direito à subvenção⁽³³⁾.

§ II.3.1.3 Com particular interesse para o enquadramento histórico do regime estabelecido na LFPPCE de 2003, apresenta-se a alteração, no âmbito da LFPPCE de 1998, do regime sobre subvenção para campanhas eleitorais autárquicas.

A revisão constitucional de 1997 terminou com o monopólio partidário relativamente às candidaturas aos órgãos autárquicos municipais, por via da introdução do novo n.º 4 do artigo 239.º da Constituição: «As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei.»

Possibilidade de ampliação do universo de *entidades* suscetíveis de apresentar candidaturas aos órgãos autárquicos dos municípios objeto de reenvio dinâmico para lei orgânica que veio a ter expressão, apenas, com a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

Lei Orgânica n.º 1/2001 cujo artigo 1.º aprovou a lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais⁽³⁴⁾, tendo no artigo 2.º estabelecido uma nova redação do artigo 29.º da LFPPCE de 1998:

«1 — Os partidos políticos que submetem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como, nestas, os grupos de cidadãos eleitores e os candidatos às eleições para a Presidência da República têm direito a uma subvenção estatal para a cobertura das despesas das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes.

«2 — Têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos que concorram ao Parlamento Europeu ou, no mínimo, a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República ou para as Assembleias Legislativas Regionais e que obtenham representação e os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5 % dos votos.

«3 — Em eleições para as autarquias locais, têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que concorram simultaneamente aos dois órgãos do município e obtenham representação de pelo menos um elemento diretamente eleito ou, no mínimo, 2 % dos votos em cada sufrágio.

«4 — A subvenção é de valor total equivalente a 10 000, 5000 e 1000 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República, o segundo para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

«5 — A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos:

«20 % são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 deste artigo e os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

«6 — Nas eleições para as autarquias locais, a subvenção é de valor total equivalente a 50 % do valor fixado para o município, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 19.º

«7 — Nas eleições para as autarquias locais, a repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 25 % são igualmente distribuídos pelos partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que preencham os requisitos do n.º 3 e os restantes 75 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal.

«8 — Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção estatal é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respetivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do n.º 4 deste artigo⁽³⁵⁾.

«9 — A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais, devendo, em eleições autárquicas, os mandatários identificar, sob compromisso de honra, o município ou os municípios a que o respetivo grupo de cidadãos eleitores, partido ou coligação apresentou candidatura.»

A revisão do artigo 29.º da LFPPCE de 1998 teve como eixo as alterações operadas pela Lei Orgânica n.º 1/2001 em matéria de eleições às autarquias locais. Nessa medida, manteve-se inalterado o sistema quanto à exclusiva referência a partidos políticos enquanto titulares e destinatários do direito à subvenção pública para campanhas eleitorais para a eleição à Assembleia da República, subsistindo sem qualquer modificação o disposto nesse domínio nas anteriores redações dos números 1, 2, 3 e 4 do artigo 29.º, que transitou para os números 1, 2, 4 e 5 do mesmo preceito após a revisão operada em 2001.

Lei Orgânica n.º 1/2001 que apenas visou introduzir alterações relativas ao financiamento das campanhas eleitorais para as eleições de órgãos das autarquias locais que, consequentemente, deixaram de constar do n.º 2 do artigo 29.º, passando para um novo n.º 3, que, tal como os números 6 e 7, se reporta exclusivamente à subvenção pública para campanhas eleitorais autárquicas.

Embora anteriormente a Constituição já abrisse a porta a candidaturas de grupos de eleitores aos órgãos das freguesias, por força do disposto no artigo 246.º, n.º 2⁽³⁶⁾, essa hipótese não tinha qualquer implicação ao nível do monopólio partidário das subvenções públicas para campanhas eleitorais, na medida em que as candidaturas a órgãos das freguesias não podiam gerar qualquer direito a subvenções para campanhas. Passando a admitir-se que as candidaturas aos órgãos autárquicos municipais pudessem ser apresentadas através de partidos isoladamente, coligações de partidos ou grupos de eleitores o mecanismo de subvenções para campanhas eleitorais, que apenas contemplava partidos políticos, tinha de ser alterado no que concerne às eleições para as autarquias locais, sob pena de violação do princípio da igualdade de oportunidade das candidaturas.

Alteração substancial determinada pelo fim do monopólio partidário em eleições para órgãos autárquicos que implicou outras modificações em sede de LFPPCE derivadas da necessidade de passar a tratar como unidades alternativas equivalentes os três veículos de exercício do direito fundamental de participação política admitidos para as eleições aos órgãos autárquicos municipais: partidos, coligações e grupos de eleitores⁽³⁷⁾.

Em conexão com a alteração do universo de destinatários de subvenções foi necessário modificar os requisitos para o direito à subvenção. Na redação anterior a 2001, relevava nesta sede apenas o colégio eleitoral municipal, não tendo direito à subvenção quem concorresse apenas à assembleia de freguesia.

A pluralidade de veículos eleitorais a que pode ser atribuída a subvenção para campanhas eleitorais aos órgãos autárquicos municipais determinou um novo ónus para as candidaturas que pretendem beneficiar da subvenção, que passaram a estar obrigadas a concorrer através do mesmo veículo eleitoral (partido político, coligação ou grupo de cidadãos) em simultâneo aos dois órgãos autárquicos municipais. Quando existia uma única categoria com direito de apresentar candidatos a órgãos autárquicos e à subvenção pública para campanhas eleitorais autárquicas, os partidos políticos, o direito à subvenção decorria de pressupostos similares aos estabelecidos para as campanhas eleitorais para a Assembleia da República.

Desta forma, a lei prescreve que o partido político que concorra isoladamente apenas a um dos órgãos autárquicos não tem direito à subvenção pública, tal como o específico grupo de cidadãos ou a coligação que não concorram aos dois órgãos autárquicos não têm direito à subvenção. Isto é, o grupo de cidadãos, a coligação ou o partido político que concorram, enquanto tal, apenas a um dos dois órgãos autárquicos renunciam dessa forma ao direito a subvenção para campanha eleitoral autárquica.

§ II.3.2.1 A Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPPCE) em vigor foi aprovada pela Lei n.º 19/2003⁽³⁸⁾.

A sistematização da LFPPCE, além dos capítulos relativos a *Disposição geral* sobre o objeto e âmbito do diploma (capítulo I) e *Dispo-*

sições finais e transitórias (capítulo V), apresenta-se estruturada em três capítulos:

Capítulo II sobre *Financiamento dos partidos políticos* (artigos 2.º a 14.º);

Capítulo III sobre *Financiamento das campanhas eleitorais* (artigos 15.º a 22.º);

Capítulo IV sobre *Apreciação e fiscalização das contas* (artigos 23.º a 33.º).

O campo onde se integram as disposições fundamentais para a matéria objeto da consulta é o capítulo sobre *Financiamento das campanhas eleitorais*, integrando com o que o precede, sobre *Financiamento dos partidos políticos*, a sistemática herdada das anteriores LFPPCE de 1993 e 1998. Já o capítulo IV (sobre *Apreciação e fiscalização das contas*) foi introduzido pela LFPPCE de 2003 e constitui matéria autónoma das questões suscitadas neste parecer, da responsabilidade de um outro órgão de soberania, o Tribunal Constitucional coadjuvado tecnicamente por entidade administrativa que funciona junto desse órgão jurisdicional.

§ II.3.2.2 A regulação do *financiamento dos partidos políticos* compreende o tratamento dos partidos como veículo de exercício do direito fundamental de participação política com personalidade jurídica e autonomia institucional inconfundível com outro tipo de realidades objeto de tutela jurídica, como as coligações (cf. *supra* §§ II.2.1 e II.2.2).

Partidos políticos cujas fontes de financiamento das respetivas atividades compreendem receitas próprias e outras provenientes de financiamento privado e de subvenções públicas (artigo 2.º da LFPPCE).

Centrando-nos nos recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos, as fontes referidas podem ser de três tipos: subvenções para financiamento dos partidos políticos (artigo 4.º, alínea a), da LFPPCE), subvenções para as campanhas eleitorais (artigo 4.º, alínea b), da LFPPCE); e outras legalmente previstas (artigo 4.º, alínea c), da LFPPCE).

Desta forma, a LFPPCE estabelece e regula duas categorias de *recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos políticos*: (a) as *subvenções para financiamento dos partidos políticos* (artigo 4.º, alínea a)), e (b) as *subvenções para as campanhas eleitorais* (artigo 4.º, alínea b)).

§ II.3.2.3 Começando por analisar a subvenção pública para financiamento dos partidos políticos, o primeiro requisito do direito à subvenção é que o partido político tenha concorrido ao último ato eleitoral para a Assembleia da República, por força do disposto no artigo 5.º, n.º 1 e 2, da LFPPCE⁽³⁹⁾.

Na regulação do direito a subvenção pública anual para financiamento dos partidos políticos estabelece-se que o respetivo quantitativo tem por referente «cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República» (artigo 5.º, n.º 2, da LFPPCE⁽⁴⁰⁾).

A circunstância de o cálculo do montante da subvenção ter por referente os votos obtidos na mais recente eleição de deputados é compatível com o princípio de que constitui um direito de todos os partidos políticos autonomamente considerados, ainda que no referido ato eleitoral tenham apresentado candidatos (a) isoladamente, (b) em coligação, e (c) em listas conjuntas e listas isoladas consoante os círculos eleitorais plurinominais.

Para o direito à subvenção também não releva que o partido tenha obtido representação na Assembleia da República através de deputados integrados (a) em listas isoladas, (b) em listas coligadas ou (c) em listas isoladas e conjuntas. O direito regulado no artigo 5.º, n.º 1, da LFPPCE tem como pressuposto a existência de representação parlamentar, sendo irrelevante para o efeito a circunstância de os candidatos apresentados pelo partido político integrarem listas isoladas e/ou listas conjuntas.

Um outro dado importante decorrente do disposto no artigo 5.º, n.º 1, da LFPPCE é a unidade da subvenção anual, cada partido tem direito apenas a uma subvenção global, computando-se os votos recebidos por todos os candidatos apresentados nos vários círculos plurinominais em que se fraciona o colégio eleitoral nacional. Sistema em que o cálculo da votação de um determinado partido pode abranger a cumulação de resultados obtidos por candidaturas a deputados integradas (a) em listas isoladas, (b) em listas coligadas ou (c) em listas isoladas e conjuntas.

§ II.3.2.4 Estabelecido que todos os partidos políticos podem ter direito à subvenção pública anual para o respetivo financiamento, o qual tem por referente os respetivos resultados na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República — independentemente, de terem apresentado os respetivos candidatos a deputados integrados em listas isoladas, em listas conjuntas ou em listas isoladas e conjuntas —, suscita-se, de seguida, o problema da repartição entre partidos dos resultados das listas conjuntas decorrentes de coligações.

Matéria regulada pelo artigo 5.º, n.º 3, da LFPPCE que estabelece que a divisão dos votos recebidos pelas listas conjuntas derivadas de coligações se processa por uma de duas vias:

1) Nos termos estabelecidos pelo acordo da coligação (duradoura ou pontual para a concreta eleição para a Assembleia da República);

2) Subsidiariamente, nada constando do acordo da coligação, calcula-se uma distribuição proporcional dos votos em função dos deputados eleitos por cada partido.

Crítérios alternativos que se encontram consagrados nos mesmos termos nas disposições paralelas das três LFPPCE, de 1993 (artigo 7.º, n.º 3), de 1998 (artigo 7.º, n.º 3) e de 2003 (artigo 5.º, n.º 3).

Soluções que, mesmo na falta de norma legal, se imporiam por força da autonomia dos partidos no estabelecimento dos acordos de coligação (*supra* § II.2.2) e da equidade no cálculo com base em critério subsidiário que permita ter um referente objetivo para comparar pesos eleitorais relativos (o número de deputados eleitos).

Sendo certo que se trata de critérios que salvagam de forma plena o direito à igualdade de oportunidades dos partidos no respeito da sua pluralidade e autonomia, pois compreendem apenas uma repartição interna entre partidos da coligação não permitindo qualquer majoração infundada relativamente a outros partidos (cada voto pode, apenas, ser reportado a um único partido).

O capítulo sobre *financiamento dos partidos políticos* compreende mais nove artigos (artigos 6.º a 14.º-A) exclusivamente dedicados aos partidos políticos, havendo uma única norma que se reporta a coligações e «grupos de cidadãos eleitores candidatos a qualquer ato eleitoral», o n.º 2 do artigo 14.º-A aditado pelo artigo 2.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, apenas prevendo que os mesmos dispõem de número de identificação fiscal próprio que expira com a apresentação das respetivas contas ao Tribunal Constitucional⁽⁴¹⁾.

Fundamental para a matéria do financiamento das campanhas eleitorais apresenta-se o artigo 12.º sobre *regime contabilístico* que prescreve que «os partidos políticos devem possuir contabilidade organizada, de modo que seja possível conhecer a sua situação financeira e patrimonial e verificar o cumprimento das obrigações previstas na presente lei»⁽⁴²⁾.

§ II.3.2.5 O capítulo sobre *financiamento das campanhas eleitorais* inicia-se com uma norma, que integra o n.º 1 do artigo 15.º, relativo ao *regime e tratamento de receitas e de despesas*, estabelecendo que «as receitas e despesas da campanha eleitoral constam de contas próprias restritas à respetiva campanha e obedecem ao regime do artigo 12.º»⁽⁴³⁾.

Segue-se a regulação das *Receitas de campanha*, no artigo 16.º da LFPPCE, cujo número um estabelece que as atividades da campanha eleitoral para a Assembleia da República só podem ser financiadas por subvenção estatal (alínea a)), contribuição de partidos políticos que apresentem candidaturas às eleições para a Assembleia da República (alínea b)), e produto de atividade de angariação de fundos para a campanha eleitoral (alínea d)).

Importa ter presente que relativamente às eleições para as autarquias locais, além das vias de financiamento referidas para a campanha eleitoral para a Assembleia da República, está previsto o financiamento por donativos de pessoas singulares apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais (alínea c)).

Retornando ao tema central da consulta, as campanhas eleitorais para a Assembleia da República, no n.º 2 do artigo 16.º da LFPPCE estabelece-se que os partidos podem efetuar adiantamentos às contas das campanhas, designadamente a liquidação de despesas até ao recebimento da subvenção estatal, devendo os adiantamentos e contribuições dos partidos políticos que apresentem candidaturas às eleições para a Assembleia da República ser certificados por documentos emitidos pelos órgãos competentes do respetivo partido⁽⁴⁴⁾. Norma que não estabelece qualquer discriminação, para este efeito, entre partidos políticos cujos candidatos integrem exclusivamente listas isoladas e partidos que em determinados (ou todos os) círculos eleitorais se coligaram com outros partidos integrando os respetivos candidatos ao respetivo círculo em listas plurinominais conjuntas.

Seguem-se os dois preceitos centrais para a matéria objeto de consulta, os artigos 17.º e 18.º da LFPPCE.

O artigo 17.º com a epígrafe *Subvenção pública para as campanhas eleitorais*, cuja atual redação é a seguinte⁽⁴⁵⁾:

«1 — Os partidos políticos que apresentem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como os grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais e os candidatos às eleições para Presidente da República, têm direito a uma subvenção estatal para a cobertura das despesas das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes.

«2 — Têm direito à subvenção os partidos que concorram ao Parlamento Europeu ou, no mínimo, a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República ou para as Assembleias Legislativas

Regionais e que obtenham representação, bem como os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5 % dos votos.

«3 — Em eleições para as autarquias locais, têm direito à subvenção os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que concorram simultaneamente aos dois órgãos municipais e obtenham representação de pelo menos um elemento diretamente eleito ou, no mínimo, 2 % dos votos em cada sufrágio.

«4 — A subvenção é de valor total equivalente a:

«a) 20 000 vezes o valor do IAS para as eleições para a Assembleia da República;

«b) 10 000 vezes o valor do IAS para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu;

«c) 4000 vezes o valor do IAS para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais. (46)»

«5 — Nas eleições para as autarquias locais, a subvenção é de valor total equivalente a 150 % do limite de despesas admitidas para o município, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 20.º

«6 — A subvenção é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais, devendo, em eleições autárquicas, os mandatários identificar o município ou os municípios a que o respetivo grupo de cidadãos eleitores, partido ou coligação apresentou candidatura.

«7 — A Assembleia da República procede ao adiantamento, no prazo máximo de 15 dias a contar da entrega da solicitação referida no número anterior, do montante correspondente a 50 % do valor estimado para a subvenção. (47)»

«8 — Caso, subsequentemente ao adiantamento referido no número anterior, a parte restante da subvenção não seja paga no prazo de 60 dias a contar da entrega da solicitação prevista no n.º 6, vencerá juros de mora à taxa legal aplicável às dívidas do Estado. (48)»

O artigo 18.º, com a epígrafe *Repartição da subvenção*, dispõe:

«1 — A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 20 % são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 do artigo anterior e os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

«2 — Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respetivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do número anterior.

«3 — Nas eleições para as autarquias locais, a repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 25 % são igualmente distribuídos pelos partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que preencham os requisitos do n.º 3 do artigo anterior e os restantes 75 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal.

«4 — A subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas (49).

«5 — O eventual excedente proveniente de ações de angariação de fundos, relativamente às despesas realizadas, reverte para o Estado (50).

«6 — Apenas 25 % da subvenção pode ser canalizada para despesas com a conceção, produção e afixação de estruturas, cartazes e telas que se destinam à utilização na via pública. (51)»

A interpretação das normas relativas à subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República será abordada, de seguida (no § II.4) tendo como o eixo o objeto da consulta (*supra* § II.1).

§ II.4 Eleição para a Assembleia da República e os direitos dos partidos a formar coligações em alguns círculos eleitorais e a beneficiar de uma subvenção pública nacional para campanha eleitoral.

§ II.4.1 A pergunta da consulta foi reportada pela entidade consulente à interpretação do primeiro segmento do artigo 18.º, n.º 1, da LFPPCE quanto à subvenção estatal de campanhas eleitorais para a Assembleia da República que determina que a repartição da subvenção seja feita nos seguintes termos: 20 % igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 do artigo 17.º e os restantes 80 % distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

Tendo presente os termos do problema suscitado (*supra* § II.1) e a norma do artigo 18.º, n.º 1, da LFPPCE impõe-se constatar que o problema hermenêutico se reporta ao complexo normativo integrado pelo preceito referido na exposição da consulta e pelo artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE, que integra a previsão daquele na parte em que prescreve que têm direito à subvenção os partidos que concorram no mínimo, a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República e que obtenham representação.

Com efeito, é o artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE que estabelece os três vetores sobre os requisitos cumulativos do direito à subvenção para campanha eleitoral para a Assembleia da República: (a) partidos políticos, (b) que concorram no mínimo, a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República e (c) que obtenham representação.

A consulta foi suscitada pelo confronto na resposta à questão de duas posições antagónicas. Vão sintetizar-se os pressupostos e implicações de cada uma, numa síntese estabelecida por este Conselho Consultivo em face dos corolários jurídico-normativos das duas teses em confronto (independentemente das implicações expressas nas respetivas defesas):

(1) A primeira posição vai no sentido de que a referência normativa a partidos políticos se reporta ao respetivo conceito jurídico pelo que o direito à subvenção é apenas dos partidos enquanto pessoas jurídicas não confundíveis com as coligações que podem formar com outros partidos para apresentar listas conjuntas em alguns ou em todos os círculos eleitorais;

(2) A segunda perspetiva preconiza que a prescrição normativa deve ser corrigida no sentido de compreender partidos e coligações quando estas sejam formadas, perdendo aqueles o direito próprio à subvenção quando os respetivos candidatos integram em alguns círculos eleitorais uma lista conjunta derivada de coligação com outro(s) partido(s) ou, pelo menos, não podendo os respetivos resultados quando os seus candidatos integram listas conjuntas ser contabilizados para os partidos mas apenas para a coligação como entidade distinta dos partidos que a formam (52).

§ II.4.2 Começamos por algumas considerações sobre a segunda tese enunciada no sentido de que onde a lei estabelece «partidos» deve entender-se «partidos e coligações» como consta do artigo 18.º, n.º 3, da LFPPCE relativamente às autarquias locais.

Essa tese padece de vários obstáculos hermenêuticos, desde logo, a caracterização das coligações, que não constituem entidade distinta dos partidos (*supra* § II.2.2), como, ainda, a circunstância de, em bom rigor, os requisitos estabelecidos no artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE (*supra* § II.3.2.5), em face do sistema eleitoral (*supra* § II.2.3), apenas poderem ser preenchidos pelos partidos (cf., com mais desenvolvimento, *infra* § II.4.3).

Com efeito, estabelecem-se dois requisitos para o direito à subvenção suscetíveis de serem preenchidos apenas por uma pessoa coletiva que possa, enquanto tal, apresentar candidatos à Assembleia da República e invocar a titularidade coletiva de representação parlamentar (*supra* § II.2.1 e II.2.3):

O direito à subvenção pública dirigida ao financiamento de campanha eleitoral para a Assembleia da República é reservado aos partidos que alcançaram representação parlamentar (artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE).

O monopólio partidário para a eleição para a Assembleia da República determina que cada candidatura ao mandato de deputado seja apresentada por um específico partido e o direito a subvenção pública para campanha eleitoral para eleição à Assembleia dependa, nos termos do disposto pelo artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE, de dois requisitos cumulativos de aferição nacional: O específico partido ter apresentado candidatos a pelo menos 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República e conseguido obter representação parlamentar.

Revela-se que o sistema normativo estabelece um conjunto de referentes sobre a representação parlamentar e os resultados eleitorais dos partidos no colégio eleitoral nacional. Aliás, uma linha de defesa da tese de que a prescrição normativa relativa a partidos deve ser lida como referindo partidos e coligações (53), tem subjacente um equívoco sobre o sistema eleitoral para a Assembleia da República no sentido de que os candidatos são apresentados pelas coligações e não por um partido com a sua individualidade própria e autonomia intocadas (*supra* §§ II.2.2 e II.2.3). Debilidade de raiz que afeta os argumentos expendidos contra a primeira das teses enunciadas na defesa da segunda e determina a insustentabilidade da interpretação corretiva em face do princípio da autonomia e individualidade dos partidos (*infra* § II.4.4).

Subsistência da autonomia e individualidade dos partidos, ainda que formando coligações, que tem de ser integrada na interpretação das normas sobre o sistema de financiamento público reportadas a partidos, tendo presente, que aquele sistema compreende nos respetivos alicerces axiológicos dois valores fundamentais: O princípio da igualdade de oportunidades dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e a independência dos partidos e das candidaturas (54).

§ II.4.3 Como se sublinhou oportunamente (*supra* § II.1), este Conselho deve empreender uma análise autónoma da questão jurídica que lhe é colocada conformado pela teleologia e balizas das dúvidas da entidade consulente.

Nesta medida impõe-se configurar os termos do problema jurídico em face do regime jurídico sobre coligações e eleições para a Assembleia da República (*supra* §§ II.2.2 e II.2.3).

O regime eleitoral para a Assembleia da República revela que a dúvida jurídica não se pode reportar ao sistema de subvenção para campanha eleitoral para o parlamento nacional quando partidos políticos concorrem isoladamente e em coligação eleitoral com outros partidos políticos à eleição para a Assembleia da República (nos termos suscitados, cf. *supra* § II.1), mas ao sentido da previsão e estatuição do complexo normativo constituído pelos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE quanto a coligações de partidos.

O ponto de partida da análise para que é convocado o intérprete tem como eixo os direitos dos partidos enquanto pessoas coletivas com específico estatuto constitucional (cf. *supra* §§ II.2.1) inconfundíveis com outras associações, como as coligações que nem sequer gozam de personalidade jurídica (*supra* § II.2.2), e a respetiva prerrogativa (regulada na LPP e na LEAR) de apresentarem os respetivos candidatos à Assembleia da República integrados em listas isoladas desse partido em determinados círculos eleitorais plurinominais e noutros círculos eleitorais integrarem os respetivos candidatos em listas conjuntas derivadas de coligação eleitoral (cf. *supra* § II.2.3).

Reconfiguração da questão jurídica suscitada que deriva de o problema jurídico sobre o sentido normativo não dever ter por referência uma abordagem incidental de hipóteses casuísticas (como a circunstância de um partido formar coligação com outro em apenas alguns círculos eleitorais), mas a previsão e estatuição do complexo normativo constituído pelos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE em termos gerais e abstratos relativamente a coligações pontuais na eleição para a Assembleia da República.

Plano em que importa relembrar um dado, as candidaturas dos deputados reportam-se a cada partido político (sendo os candidatos, em caso de necessidade, substituídos por candidatos a deputados apresentados pelo mesmo partido na lista concorrente a determinado círculo eleitoral), tendo os partidos direito a concorrer isoladamente em determinados círculos eleitorais, e integrar os candidatos do partido em listas conjuntas derivadas de pluralidades de coligações (com partidos distintos) noutros círculos eleitorais.

Isto é, o problema das geometrias variáveis das eventuais coligações e da respetiva implicação no direito à subvenção deve ter por referente a configuração de dois direitos dos partidos na ordem jurídica: O direito a formar coligações em círculos eleitorais e o direito à subvenção pública nacional para campanha eleitoral para a Assembleia da República.

Relevo das circunscrições atomisticamente consideradas para efeitos de apresentação de candidaturas e eleição de deputados em que o colégio eleitoral nacional se apresenta fracionado em vinte e dois círculos tem de ser integrado num ordenamento jurídico que atende ao âmbito nacional do colégio eleitoral, para outros efeitos, por exemplo o limite das despesas de campanha eleitoral à Assembleia da República estabelecido tendo por referência ao número de candidatos apresentados no colégio eleitoral nacional, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da LFPPCE.

Contexto em que a subvenção pública das campanhas eleitorais para a Assembleia da República tem um referente nacional (o colégio eleitoral) e não se reporta de forma atomística às frações constituídas pelos vinte e dois círculos eleitorais.

Quanto ao estatuto dos partidos e regime legal sobre coligações nas eleições para a Assembleia da República existe uma coordenada central com dois corolários (*supra* §§ II.2.2 e II.2.3):

A ausência de personalidade jurídica das coligações articula-se com a ideia matricial de que as regras previstas para os partidos se reportam a estas entidades com personalidade jurídica e estatuto constitucional específico (e não a associações sem personalidade jurídica).

A coligação de partidos políticos não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP e do artigo 22.º, n.º 3, da LEAR). Por esse motivo quando a lei se reporta a direitos ou faculdades que podem ser exercidas pelas coligações, enquanto tal, especifica-o de forma expressa na norma reguladora, por via da coligação não existe qualquer fusão de partidos políticos (levando-os a perder a respetiva autonomia), ainda que de forma temporária, verificando-se apenas uma justaposição para determinados efeitos especificamente previstos na lei.

Dimensão que conforma, necessariamente, a interpretação sistemático-teleológica neste domínio, especialmente, quando, por via da análise do regime estabelecido na LFPPCE, se confirma a separação expressa das referências às duas categorias jurídicas.

Com efeito, a LFPPCE atende em vários preceitos à diferença conceptual entre partidos políticos e coligações, distinção revelada em múltiplas normas reportadas de forma expressa a coligações: artigos 5.º, n.ºs 1, 3 e 5, 14.º, n.º 2, alínea a), 15.º, n.º 4, 17.º, n.ºs 3 e 6, 18.º, n.º 3, 20.º, n.ºs 4 e 5, 21.º, n.º 4, 22.º, n.º 2, e 27.º, n.ºs 2 e 3, da LFPPCE.

Considerar que onde a lei diz partidos se deve ler partidos e coligações contraria não só o elemento gramatical como ainda o conceptual e sistemático-teleológico que revelam que a LFPPCE acolheu em diversos

passos o princípio da separação de categorias e, o princípio de referência expressa das coligações nas normas que lhes sejam aplicáveis.

Em matéria de subvenção para campanhas eleitorais o elemento histórico-teleológico confirma a referida orientação matricial de que as normas aplicáveis a coligações as referem de forma expressa. Admissão de coligações como entes com direito a subvenção no caso de campanha eleitoral autárquica municipal que derivou do fim do monopólio partidário e implicou a necessidade de alteração dos requisitos, com expressa eliminação do critério de percentagem de candidaturas (*supra* § II.3.1.3).

Neste quadro compreensivo argumentar, por um lado, *ser estranho que, no caso das eleições para as autarquias locais, as subvenções fossem atribuídas às coligações e, no caso das eleições para a Assembleia da República, fosse outro o entendimento* e, por outro, defender o fim da autonomia dos partidos integrantes de coligações pontuais para efeitos de listas conjuntas de candidatos em determinados círculos na eleição para a Assembleia da República quanto ao direito à subvenção nacional para a campanha eleitoral determina, s.m.o., uma incongruência lógica por petição de princípio. Como se destacou, a lei quando se reporta a coligações enquanto entidade que opera a par dos partidos refere-as de forma expressa como sucede no caso dos artigos 17.º, n.ºs 3 e 6, e 18.º, n.º 3, da LFPPCE. Por outro lado, a interpretação histórico-teleológica do regime sobre subvenção para campanhas eleitorais revela que a necessidade de integrar os três veículos possíveis de candidaturas a órgãos autárquicos municipais (cessado o monopólio partidário) exigiu outras alterações na configuração do direito à subvenção que deixou de poder operar com base na percentagem de candidaturas aos órgãos municipais (terminando o paralelismo com o esquema subsistente para o parlamento nacional) — *supra* § II.3.1.3.

Relativamente à campanha eleitoral autárquica as coordenadas estabelecidas pelo artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, ao atribuir o direito subjetivo à subvenção para campanhas eleitorais autárquicas a partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores (por força do fim do monopólio partidário em matéria de eleições para órgãos autárquicos municipais decorrente do novo regime de eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais), foi mantido nos artigos 17.º, n.ºs 3 e 5, e 18.º, n.º 3, da LFPPCE.

Preservou-se, dessa forma, a adaptação do regime de subvenção pública para campanhas eleitorais autárquicas à pluralidade de veículos de exercício do direito fundamental de participação política. Daí que se tenha mantido a restrição do direito às campanhas autárquicas, obrigando os eventuais interessados a concorrerem através de um único veículo (partido isolado, coligação ou grupo de eleitores) aos dois órgãos sob sufrágio (câmara e assembleia municipais) no âmbito do respetivo colégio eleitoral municipal. Não se tendo recuperado o sistema anterior à Lei Orgânica n.º 1/2001 que estabelecia como requisito para a subvenção para campanha eleitoral autárquica, em sentido similar com o que se verificava e continua a estabelecer para a subvenção relativa às campanhas eleitorais para a Assembleia da República, a apresentação pelo partido interessado de candidaturas a uma percentagem mínima (51 %) dos lugares sujeitos a sufrágio para os órgãos municipais (*supra* § II.3.1.3).

Existindo uma pluralidade de veículos eleitorais que podem beneficiar da subvenção pública para campanhas eleitorais autárquicas (partidos, coligações e grupos de eleitores) a lei estabeleceu como ónus que o específico veículo eleitoral tem de concorrer, enquanto tal aos dois órgãos municipais, deixando de relevar a percentagem de lugares sujeitos a sufrágio a que concorrem, existindo uma correspondência linear entre o referente das candidaturas e da subvenção para a campanha eleitoral, o município⁽⁵⁵⁾.

A história do regime de subvenção para campanha eleitoral autárquica municipal revisto em 2001 e, no essencial, mantido na LFPPCE de 2003 (*supra* §§ II.3.1.3) reforça assim a ideia de que a subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República subsiste reservada aos partidos políticos tendo por referente os respetivos resultados eleitorais no colégio eleitoral nacional. Dois vetores ressaltam neste segmento:

A lógica do sistema de atribuição do direito à subvenção para campanhas eleitorais autárquicas implica que os interessados apenas podem concorrer através de um único veículo de exercício do direito fundamental de participação política todos os órgãos no âmbito do colégio eleitoral relevado para esse efeito (o colégio eleitoral municipal).

Em contraponto, quanto à subvenção pública para as campanhas eleitorais para a Assembleia da República continua a não se estabelecer como ónus dos interessados que concorram apenas isoladamente ou em coligação com determinado ou determinados partidos a todos os círculos plurinominais do colégio eleitoral nacional, apesar de ser este último o âmbito relevado para efeitos de atribuição da subvenção.

Em sentido distinto do que se encontra estabelecido no regime sobre subvenções para campanhas autárquicas (artigos 17.º, n.º 3, e 18.º, n.º 3,

da LFPPCE), o financiamento público nacional da campanha eleitoral para a Assembleia da República (artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE) está vinculado ao preenchimento de critérios que apenas se podem reportar a partidos políticos em termos paralelos aos critérios estabelecidos para a subvenção pública anual de financiamento dos partidos políticos (artigo 5.º, n.º 1, da LFPPCE).

Em primeira linha, a exigência de representação parlamentar do concreto partido constitui um requisito comum para poder beneficiar da subvenção anual atribuída para financiamento dos partidos (artigo 5.º, n.º 1, da LFPPCE) e da subvenção para financiamento de campanha eleitoral para a Assembleia da República (artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE).

Sinal que parece apontar no sentido de um direito exclusivo dos partidos pois as coligações nunca poderiam preencher o requisito sobre representação parlamentar própria para beneficiarem da subvenção pública para campanha eleitoral por três ordens principais de razões:

(a) Todos os candidatos a deputados são apresentados por um determinado partido político;

(b) As coligações (incluindo as duradouras) não constituem entidade distinta dos partidos políticos que as integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP e do artigo 22.º, n.º 3, da LEAR);

(c) As coligações pontuais constituídas na eleição para a Assembleia da República deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições.

Outro traço comum aos requisitos e critérios para atribuição da subvenção anual para financiamento dos partidos políticos e para a subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia é a ideia de unidade e singularidade da subvenção. Nos dois regimes cada partido tem direito apenas a uma subvenção de caráter nacional, respetivamente, por ano ou por ato eleitoral, independentemente de no cálculo de preenchimento dos requisitos legais se ter de atender a candidaturas integradas em listas isoladas ou listas conjuntas derivadas de coligação distribuídas por diferentes círculos eleitorais, sendo necessário fazer um cômputo nacional relativo a cada partido individualmente considerado dos respetivos resultados nas várias frações constituídas pelos diversos círculos eleitorais onde apresentou candidatas.

Primeira coordenada que ressalta nesta sede é que a lei não legitima qualquer fracionamento dos partidos e do cálculo dos respetivos resultados eleitorais, tanto para efeito de subvenção para financiamento anual como de subvenção para financiamento da campanha eleitoral para Assembleia da República.

Isto é, a LFPPCE não permite para efeitos de financiamento público (anual de partidos e nacional de campanhas) uma ficção que desafete candidaturas apresentadas por determinado partido político do respetivo proponente. Financiamento partidário conexo com o valor da igualdade de oportunidades de campanha, reconhecido no artigo 113.º, n.º 3, alínea b), da Constituição⁽⁵⁶⁾. Princípio que, como lembram GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «constitui uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral da igualdade (artigo 13.º)»⁽⁵⁷⁾.

Nessa medida, além da ausência de critério legal legitimador do fracionamento das várias candidaturas apresentadas por um partido no âmbito do colégio eleitoral para efeitos do direito a subvenção pública para a campanha eleitoral impõe-se, ainda, a proibição de restrição de direitos dos partidos a financiamento público sem suporte legal, tendo por referência o artigo 18.º da Constituição.

Domínio em que se impõe uma conclusão:

A circunstância de um partido político que preenche isoladamente os requisitos para receber subvenção estatal para financiamento de campanha eleitoral para a Assembleia da República ter concorrido em alguns círculos eleitorais coligado com outro ou outros partidos não legitima a sua discriminação negativa.

Asserção congruente com um conjunto de premissas que, acima, foram sendo assentes na articulação do sistema eleitoral para a Assembleia da República com os requisitos sobre a subvenção para a campanha eleitoral autárquica.

Os partidos políticos têm caráter nacional (cf. artigo 9.º da LPP) e a circunstância de alguns dos seus candidatos à Assembleia da República integrarem em determinados círculos eleitorais listas conjuntas não afasta o caráter nacional das candidaturas de cada partido globalmente consideradas por referência ao partido. Isto é, os deputados eleitos por um partido político que concorreu em determinados círculos eleitorais em coligação com outro ou outros partidos e noutros círculos eleitorais isoladamente ou em coligação com outro(s) partido(s) são, para todos os efeitos, deputados desse partido, pelo que, em caso de necessidade de substituição devem ser, em primeira linha, sucedidos por candidatos apresentados pelo mesmo partido no mesmo círculo eleitoral (ainda que em posição inferior na lista à de outros candidatos não eleitos apresentado por outro partido da coligação) e devem ser computados

como integrantes da representação parlamentar do concreto partido (*supra* § II.2.1 e II.2.3).

Os requisitos e valor da subvenção pública para a campanha eleitoral desenvolvida para uma específica eleição para a Assembleia da República a que cada partido tem direito compreendem como referente unitário o colégio eleitoral nacional, apesar de as candidaturas aos lugares de deputados serem apresentadas de forma fracionada integradas numa pluralidade de listas relativas a círculos plurinominais (num total de vinte e dois).

Duas premissas demonstradas acima legitimam um raciocínio logicamente coerente: Na medida em que todas as candidaturas a deputados são apresentadas por partidos, ainda que em alguns ou todos os círculos eleitorais integrados em listas conjuntas por força de coligação, o referente nacional da subvenção pública compatibiliza-se com a respetiva atribuição a partidos políticos e não a coligações.

Em contraponto, na medida em que todos candidatos que integram listas concorrentes às eleições à Assembleia da República são candidatos de um determinado partido político, ainda que a lista que integram no concreto círculo eleitoral seja uma lista conjunta organizada por uma coligação de partidos, não pode constituir premissa de um raciocínio jurídica e logicamente sustentado a referência bipolar a candidaturas à Assembleia da República alternativamente apresentadas por partido político ou por coligação eleitoral, pois as candidaturas são sempre apresentadas por partido podendo, atenta a natureza plurinomial dos círculos eleitorais, os candidatos a um determinado círculo integrar uma lista isolada do partido político ou uma lista conjunta de uma coligação de partidos (duradoura ou pontual).

Acrescente-se que o facto de a campanha da coligação poder compreender uma conta própria, não obsta a que os partidos operem como mediador do financiamento público (nomeadamente, por antecipação, através de adiantamento). Com efeito, a subvenção pública da campanha eleitoral para eleição à Assembleia da República não pode ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas (artigo 18.º, n.º 4, da LFPPCE), mas essa circunstância não colide com a respetiva atribuição a despesas realizadas por partidos que em determinados (ou todos os) círculos eleitorais se coligaram com outros partidos, pois as atividades da campanha podem ser financiadas por subvenção estatal ou por contribuição dos partidos, os quais podem efetuar adiantamentos às contas das campanhas, designadamente dirigidas à liquidação de despesas até ao recebimento da subvenção estatal.

O aspeto fundamental neste domínio é que os adiantamentos e as contribuições dos partidos sejam certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes do respetivo partido (artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, da LFPPCE) independentemente de os partidos concorrerem com listas isoladas ou listas conjuntas derivadas de coligações.

O regime de atribuição e divisão de subvenção pública para campanhas eleitorais à Assembleia da República reporta-se ao colégio eleitoral nacional abrangendo os partidos que concorram no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e consigam representação para o referido órgão de soberania, independentemente da forma como apresentem os respetivos candidatos nos vários círculos eleitorais fracionados, em listas isoladas e/ou conjuntas. Aliás, os critérios legais estabelecidos para a atribuição da subvenção pública anual exclusiva dos partidos políticos e para a respetiva repartição têm como base os resultados eleitorais de cada partido na eleição para a Assembleia da República, cumulando-se para esse efeito os votos recebidos pelos candidatos apresentados por cada partido em listas isoladas e em listas conjuntas derivadas de coligação, neste caso com distribuição proporcional de votos entre os partidos da coligação (artigo 5.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LFPPCE).

O referente nacional da subvenção pública para as campanhas eleitorais para a Assembleia da República e o monopólio partidário dessa eleição determinaram a opção legislativa de restringir aos partidos o direito subjetivo à subvenção, nos termos do disposto pelos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE. A subvenção pública para as campanhas eleitorais para os órgãos autárquicos restringe-se aos órgãos municipais (câmara e assembleia) e tem por referente o município, daí que o direito subjetivo a esse financiamento atenda à ausência de monopólio partidário, abranja os partidos, coligações e grupos de eleitores que, enquanto tal, tenham concorrido aos dois órgãos municipais, por força do disposto nos artigos 17.º, n.º 3, e 18.º, n.º 3, da LFPPCE.

A interpretação hermeneuticamente sustentada a partir dos elementos literal, sistemático, histórico e teleológico do complexo normativo constituído pelos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE determina a conclusão de que o direito à subvenção para campanha eleitoral para a Assembleia da República é titulado exclusivamente por partidos políticos enquanto categoria jurídica autónoma de coligações (que não constituem entidades distintas dos partidos que as constituem), tendo como referência as candidaturas apresentadas por cada partido ao nível nacional, a obtenção de representação parlamentar pelo partido e o cálculo dos resultados nacionais de cada partido no estabelecimento da divisão do *teto* da subvenção que pode ser atribuída a cada partido.

Não existe fundamento legitimador para uma interpretação corretiva do disposto nos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE no sentido de que a norma em vez de se reportar a partidos políticos se deve referir a partidos políticos e coligações como se as mesmas constituíssem entidades distintas dos partidos que as integram o que implicaria a retirada de direitos a alguns partidos enquanto entes jurídicos autónomos. Para além da ausência de fundamento hermenêutico para a *interpretação corretiva* do referido complexo normativo, a mesma teria de se basear no frágil alicerce de que o legislador desde 1993 ignorava nas sucessivas regulações do direito à subvenção para campanha eleitoral para a Assembleia da República a diferença conceptual entre partidos políticos e coligações de partidos.

É incompatível com o sistema eleitoral para a Assembleia da República e com os princípios da autonomia, igualdade e individualidade dos partidos políticos ficcionar que os candidatos apresentados por um determinado partido eleitos num único ato eleitoral em diferentes círculos não deverem ser considerados como candidatos do mesmo partido para cômputo de candidaturas para efeitos de financiamento público da campanha eleitoral, pela circunstância de uns terem concorrido em listas isoladas e outros em listas conjuntas.

Relativamente aos partidos políticos que tenham concorrido em alguns círculos eleitorais coligados com outros no cálculo dos respetivos resultados nos círculos em que concorreram em listas conjuntas deve aplicar-se, por analogia, o disposto no n.º 3 do artigo 5.º da LFPPCE no sentido de se atender à divisão proporcional entre os partidos coligados em função dos deputados eleitos por cada partido nas listas conjuntas, salvo disposição expressa em sentido distinto constante do respetivo acordo de coligação (caso em que se aplica a divisão proporcional estabelecida nesse acordo). Aplicação do artigo 5.º, n.º 3, por analogia manifesta de situações atento o relevo de resultados eleitorais nacionais na eleição para a Assembleia da República para efeitos de subvenção pública dos partidos, seja com vista ao respetivo financiamento anual seja com vista ao financiamento da campanha eleitoral (cf. *supra* §§ II.3.2.4 e II.3.2.5 e, no mesmo sentido, o parecer da Auditoria Jurídica n.º 3/2016).

Os requisitos prescritos no artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE têm de ser preenchidos individualmente por cada partido político que pretenda beneficiar da subvenção pública para campanhas eleitorais, os quais podem ser facilmente aferidos na medida em que todos os candidatos são obrigatoriamente apresentados por partidos (independentemente de as listas concorrentes nos círculos serem conjuntas ou isoladas), o que determina que todos aqueles que preenchem os requisitos referidos nessa norma têm direito a beneficiar de forma igual de uma parcela de 20 % da subvenção atribuída à campanha eleitoral para a Assembleia da República (artigo 18.º, n.º 1, da LFPPCE).

§ II.4.4 Do excuro desenvolvido até este passo resulta que a interpretação sistemático-teleológica do ordenamento jurídico revela soluções imediatas para a repartição entre partidos integrantes de uma coligação eleitoral dos resultados obtidos pelas respetivas listas conjuntas para efeitos de atribuição de subvenção aos partidos.

Em contraponto, alguns argumentos *ad terrorem* expendidos a favor da tese de que os partidos que apresentam em determinados círculos candidatos integrados em listas conjuntas derivadas de coligação perdem o direito a que as respetivas candidaturas e seus resultados eleitorais sejam computados para efeitos da subvenção para campanha eleitoral, que passaria a estar titulado pela coligação (ainda que esta não tenha personalidade jurídica e se extinga depois dos resultados eleitorais) revelam apenas a debilidade sistemático-teleológica dessa tese. Foram fundamentalmente três os argumentos de natureza operativa apresentados em prol dessa perspetiva: (a) *seria muito difícil, para não dizer impossível, apreciar a verificação dos requisitos relativamente a cada um dos partidos*, (b) *a distribuição dos resultados eleitorais obtidos, se fosse de atender a cada um dos partidos integrantes da coligação eleitoral, revelar-se-ia de aplicação impossível* e (c) *é matematicamente impossível determinar o número de votos que cada partido que integra a coligação eleitoral alcançou*⁽⁵⁸⁾.

Três argumentos que compreendem um traço comum, todos eles padecem de petições de princípio. Com efeito, para além de não se atender a que todos os candidatos são apresentados por um específico partido (*supra* §§ II.2.3 e II.4.2), ignora-se que existe um critério legal de repartição dos resultados das listas conjuntas de coligações entre os partidos integrantes, no artigo 5.º, n.º 3, da LFPPCE (*supra* § II.3.2.4) que não permite qualquer majoração infundada relativamente a outros partidos (cada voto pode, apenas, ser reportado a um único partido) e se apresenta de aplicação relativamente fácil no plano matemático (muito longe de qualquer impossibilidade).

Em sentido oposto, a tese da diluição dos direitos dos partidos à subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República, além de não ter suporte normativo, gera discriminações negativas infundadas dos partidos que, legitimamente, optam por integrar coligações pontuais para a eleição para a Assembleia da República.

Primeiro ponto que ressalta no sistema normativo é a inexistência de fundamento hermenêutico para discriminar negativamente quanto ao direito à subvenção pública para campanha eleitoral para o parlamento nacional os partidos políticos que tenham apresentado candidatos em determinados círculos eleitorais em listas isoladas e noutros em listas conjuntas derivadas de coligação, não contabilizando todas as candidaturas apresentadas por esse partido como do referido partido para efeitos de subvenção para campanha eleitoral para a Assembleia da República.

A interpretação que preconiza que têm direito à subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República os *partidos* e as *coligações* que apresentem candidaturas, concorrendo no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e obtenham representação, não atendendo a que as candidaturas que integram listas conjuntas (e coligações) são apresentadas por partidos específicos pode provocar discriminações negativas infundadas. Ilustrando, essa interpretação poderia determinar que um partido que apresentou candidatos (integrando alguns em listas conjuntas e outros em listas isoladas) a uma percentagem dos lugares sujeitos a sufrágio muito superior ao mínimo legal (por exemplo 90 %), e que conseguisse uma representação muito significativa (eventualmente maioritária), não tivesse direito a qualquer subvenção (pela circunstância de não serem atendidos os candidatos integrados em listas conjuntas e os que integram listas isoladas reportarem-se a menos de 51 % dos lugares, em face do peso percentual de lugares desses círculos plurinominais⁽⁵⁹⁾), enquanto um partido que apresentasse apenas candidaturas a uma percentagem pouco acima do limiar mínimo (por exemplo 55 %) e lograsse uma representação muito reduzida (por exemplo apenas um deputado) poderia beneficiar da subvenção. Essa solução constituiria uma flagrante violação do princípio da igualdade sem qualquer fundamento material relevante.

Desta forma, a interpretação que, sem qualquer suporte nas normas legais relevantes (artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE), preconiza que as candidaturas apresentadas por um partido em determinados círculos em listas isoladas e noutros círculos em listas conjuntas derivadas de coligação não devem ser reportadas como candidaturas do mesmo partido para efeitos de ponderação do direito à subvenção pública para campanha eleitoral à Assembleia da República viola os direitos à igualdade de oportunidades e autonomia dos partidos postulados nos artigos 51.º, n.ºs 1 e 6, e 113.º, n.º 3, alínea b), da Constituição.

A interpretação que pretende restringir o direito à subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República aos *partidos* que concorram isoladamente em todos os círculos eleitorais, discriminando negativamente os partidos que optem por concorrer em determinados círculos eleitorais coligados com outros constituiria, ainda, uma restrição ilegítima do direito dos partidos concorrerem isoladamente ou em coligação a cada círculo eleitoral sem estarem vinculados a apresentar listas conjuntas ou isoladas em todos os círculos, nem impedidos de concorrer isoladamente a alguns círculos e coligados noutros círculos do colégio eleitoral nacional.

Rejeita-se, ainda, a interpretação de que têm direito à subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República os *partidos* e as *coligações* que apresentem candidaturas, concorrendo no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e obtendo representação, pois, além de constituir uma correção ilegítima do disposto no complexo normativo integrado pelas disposições conjugadas dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE, implica, sem qualquer fundamento legal, a separação do candidato do partido que o apresenta (que constitui o veículo obrigatório de exercício do direito fundamental de participação política através de candidatura à Assembleia da República) e o consequente fracionamento do referente partidário dos candidatos apresentados por partidos que exerceram o direito de concorrer em determinados círculos eleitorais através de listas conjuntas e noutros círculos através de listas isoladas.

Conjunto de motivos que reforça a tese acima preconizada, as normas têm por base o conceito jurídico de partidos políticos, sendo essa a única interpretação do complexo normativo constituído pelas disposições dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE conforme a Constituição, ao garantir que os resultados dos partidos políticos que concorreram em determinados círculos eleitorais coligados com outros e noutros círculos isoladamente sejam reportados a cada um dos partidos para efeitos do direito à subvenção para campanha eleitoral.

§ II.4.5 Uma nota final sobre as coligações duradouras que não foram constituídas apenas para um ato eleitoral mas por um período de tempo prorrogável (*supra* § II.2.2).

Deve reconhecer-se que quanto a coligações duradouras que determinam apresentação de listas conjuntas em todos os círculos eleitorais do colégio nacional nada obstará a que a lei tratasse a coligação como uma unidade equivalente a partidos políticos considerados isoladamente para efeitos do direito à subvenção para a campanha eleitoral. Contudo, a opção expressa nas normas dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE em matéria de subvenção pública para efeitos de campanha eleitoral foi a atribuição da subvenção aos partidos que individualmente

preenchem os respetivos requisitos normativos, atenta a regra geral de que a coligação não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP e do artigo 22.º, n.º 3, da LEAR), tendo o legislador regulado de forma equivalente, neste domínio, coligações pontuais e duradouras.

III. Conclusões

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1 — Os partidos políticos no sistema jurídico português constituem veículo de exercício do direito fundamental de participação política (artigo 51.º, n.º 1, da Constituição) e são um instrumento de organização e expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, da Constituição.

2 — Os partidos políticos são entes jurídicos cuja personalidade e autonomia são diretamente reconhecidas na Constituição, regulados por várias prescrições constitucionais como a proibição de uma pessoa estar inscrita simultaneamente em mais de um partido político (artigo 51.º, n.º 2 da Constituição) e a obrigação de se regerem pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros (artigo 51.º, n.º 5, da Constituição).

3 — A densidade constitucional da personalidade jurídica dos partidos políticos conforma-os como centros de um conjunto de direitos e deveres próprios, alguns dos quais lhes estão reservados em exclusividade como o *monopólio* do direito de apresentação de candidaturas nas eleições para a Assembleia da República (artigo 151.º, n.º 1, da Constituição), que implica que todos os candidatos a lugares elegíveis sejam apresentados por um específico partido, existindo, ainda, regras específicas apenas dirigidas aos partidos com representação parlamentar enquanto figura inconfundível com qualquer outro ente jurídico coletivo (artigos 40.º, n.º 2, 114.º, n.º 3, 133.º, alínea e), da Constituição).

4 — O estatuto constitucional dos partidos políticos é objeto de desenvolvimento legal, nomeadamente, na Lei dos Partidos Políticos (LPP), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, e revista pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio, na Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR), aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 maio e objeto de alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, Lei n.º 14-A/85, de 10 julho, Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 fevereiro, Lei n.º 5/89, de 17 março, Lei n.º 18/90, de 24 julho, Lei n.º 31/91, de 20 julho, Lei n.º 72/93, de 30 novembro, Lei n.º 10/95, de 7 abril, Lei n.º 35/95, de 18 agosto, Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 junho, Lei Orgânica n.º 2/2001, de 25 agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto e na Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais (LFPPCE) aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e revista pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, e Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, estabelecendo regimes normativos conformados pela autonomia conceptual e normativa dos partidos enquanto realidades inconfundíveis com outras figuras como as coligações de partidos políticos.

5 — Os partidos têm direito a constituir coligações (artigo 10.º, n.º 1, alínea d), da LPP), as quais se dividem em duas categorias:

a) Coligações duradouras, constituídas por um período de tempo determinado no momento da sua constituição, o qual pode ser prorrogado ou antecipado (artigo 11.º, n.º 2, da LPP);

b) Coligações pontuais para fim eleitoral específico, regendo-se, nesse caso, pelo disposto na respetiva lei eleitoral, a qual no caso das eleições para a Assembleia da República determina que essas coligações deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições (artigo 11.º, n.º 5, da LPP e artigo 22.º, n.º 2, da LEAR).

6 — Os partidos políticos gozam de personalidade jurídica e são constituídos por tempo indeterminado, em contraponto as coligações de partidos não gozam de personalidade jurídica e são constituídas por tempo determinado (cf. artigos 3.º e 11.º da LPP).

7 — Nas eleições para a Assembleia da República o monopólio partidário compatibiliza-se com o direito de partidos políticos apresentarem os seus candidatos em listas isoladas em determinados círculos eleitorais e em listas conjuntas com candidatos de outros partidos noutros círculos eleitorais (artigo 151.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e artigos 21.º, n.º 1, 22.º, n.º 2, e 24.º, n.º 1, da LEAR).

8 — Todos os candidatos no sufrágio para a Assembleia da República são apresentados por partidos políticos independentemente de se apresentarem integrados em lista isolada ou em lista conjunta derivada de coligação com outro(s) partido(s) caso em que é obrigatória a discriminação do partido que propõe cada um dos candidatos, não podendo

nenhum partido apresentar mais de uma lista de candidatos no mesmo círculo eleitoral (artigos 21.º, n.ºs 1 e 2, e 24.º, n.º 1, da LEAR).

9 — A vaga supervenientemente aberta por candidato eleito por partido que no específico círculo eleitoral concorreu coligado com outro partido é ocupada pelo cidadão imediatamente a seguir na lista apresentada naquele círculo eleitoral pelo mesmo partido pelo qual havia sido eleito o que cessou ou suspendeu o mandato, ainda que figure em lugar superior da referida lista conjunta um candidato não eleito apresentado por outro partido da coligação (artigo 18.º, n.º 1, da LEAR).

10 — A coligação de partidos políticos não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP e do artigo 22.º, n.º 3, da LEAR), por esse motivo as coligações apenas emergem como realidades tuteladas para determinados efeitos especificamente previstos em normas legais que as referem de forma expressa.

11 — A Lei Eleitoral para a Assembleia da República atende em múltiplos lugares à distinção conceptual e de categorias entre partidos políticos e coligações de partidos, discriminando estas quando se reporta a exercícios em que operam em lugar paralelo ou a par dos partidos políticos (artigos 18.º, n.ºs 1 e 2, 21.º, n.º 1, 22.º, n.ºs 1 a 3, 22.º-A, n.ºs 1 e 3, 24.º, n.ºs 1, 3 e 4, 46.º, n.º 2, 55.º, n.º 3, 56.º, 62.º, n.ºs 1 e 2, 63.º, n.ºs 1 a 3, 65.º, n.ºs 2 e 3, 67.º, 74.º, n.º 1, 95.º, n.ºs 2 e 3, 97.º, n.º 4, 115.º, alíneas e) a g), 130.º e 134.º, n.º 1, da LEAR).

12 — A Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais atende em vários preceitos à diferença conceptual entre partidos políticos e coligações, distinção revelada em múltiplas normas reportadas de forma expressa a coligações (artigos 5.º, n.ºs 1, 3 e 5, 14.º, n.º 2, alínea a), 15.º, n.º 4, 17.º, n.ºs 3 e 6, 18.º, n.º 3, 20.º, n.ºs 4 e 5, 21.º, n.º 4, 22.º, n.º 2, e 27.º, n.ºs 2 e 3, da LFPPCE).

13 — O ordenamento jurídico português estabelece duas categorias específicas de *financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos políticos*: (a) as *subvenções para financiamento dos partidos políticos*, e (b) as *subvenções para as campanhas eleitorais* (artigos 2.º, 3.º, n.º 1, alínea c), e artigo 4.º, alíneas a) e b) da LFPPCE).

14 — A subvenção pública para financiamento dos partidos políticos é atribuída aos partidos em função do resultado na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República sendo um direito próprio de todos os partidos políticos independentemente de terem concorrido nessa eleição (a) isoladamente em todos os círculos, (b) em coligação com outro(s) partido(s) ou (c) integrados em coligações pontuais em alguns círculos e isoladamente noutros (artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, da LFPPCE).

15 — Entre os fins próprios dos partidos políticos encontra-se a apresentação de candidaturas para a Assembleia da República tendo direito para a *realização desse fim* a uma *subvenção pública para a campanha eleitoral* desenvolvida para cada específica eleição para a Assembleia da República, devendo, para esse efeito, preencher requisitos especificados em termos de resultados (ao nível nacional) no respetivo ato eleitoral os quais são relevantes para constituir o direito à subvenção e a percentagem do valor global distribuído que determinará o limite máximo da subvenção que cada partido poderá receber (artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE).

16 — A exigência de representação parlamentar do concreto partido constitui um requisito comum para o poder beneficiar da subvenção anual atribuída para financiamento dos partidos (artigo 5.º, n.º 1, da LFPPCE) e da subvenção para financiamento de campanha eleitoral para a Assembleia da República (artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE).

17 — Esse requisito implica que em ambos os casos as subvenções sejam atribuídas a partidos porque as coligações nunca poderiam preencher o requisito sobre representação parlamentar própria para beneficiarem da subvenção pública para campanha eleitoral, atendendo, nomeadamente, a que (a) todos os candidatos a deputados são apresentados por um determinado partido político, (b) as coligações (incluindo as duradouras) não constituem entidade distinta dos partidos políticos que as integram (artigos 11.º, n.º 3, e 22.º, n.º 3, da LEAR) e (c) as coligações pontuais constituídas para eleição para a Assembleia da República deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições (artigos 11.º, n.º 5, e 22.º, n.º 2, da LEAR).

18 — Uma segunda característica comum aos requisitos e critérios para atribuição da subvenção anual para financiamento dos partidos políticos e da subvenção da campanha eleitoral para a Assembleia da República é a ideia de unidade e singularidade desses financiamentos públicos de caráter nacional, respetivamente, por ano ou por ato eleitoral, sendo necessário fazer um cômputo nacional relativo a cada partido individualmente considerado dos respetivos resultados nas várias frações constituídas pelos diversos círculos eleitorais onde apresentou candidatos, independentemente de as candidaturas em alguns círculos eleitorais serem integradas em listas isoladas e noutros em listas conjuntas derivadas de coligação.

19 — A circunstância de um partido político que preenche isoladamente os requisitos para receber subvenção estatal para financiamento de campanha eleitoral para a Assembleia da República ter concorrido

em alguns círculos eleitorais coligado com outro ou outros partidos não legitima a sua discriminação negativa.

20 — Na medida em que todos os candidatos que integram listas concorrentes às eleições à Assembleia da República são candidatos de um partido político, ainda que a lista que integram no concreto círculo eleitoral seja uma lista conjunta organizada por uma coligação de partidos, não pode constituir premissa de um raciocínio jurídica e logicamente sustentado a referência bipolar, para efeitos de subvenção para a campanha eleitoral, a candidaturas à Assembleia da República alternativamente apresentadas por partido político ou por coligação eleitoral, pois as candidaturas são sempre apresentadas por um específico partido podendo, atenta à natureza plurinominal dos círculos eleitorais, os candidatos dos partidos a um determinado círculo integrar uma lista isolada do partido político ou uma lista conjunta de uma coligação de partidos (duradoura ou pontual).

21 — Na redação do artigo 26.º, n.º 3, da LFPPCE de 1998 aprovada pelo artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, estabeleceu-se que podem ter direito à subvenção para campanhas eleitorais autárquicas partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores, por força do fim do monopólio partidário em matéria de eleições para órgãos autárquicas municipais decorrente do novo regime de eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais aprovado pelo artigo 1.º da referida Lei Orgânica n.º 1/2001.

22 — A necessidade de adaptar o novo regime de subvenção pública das campanhas eleitorais autárquicas à pluralidade de veículos de exercício do direito fundamental de participação política implicou que se restringisse o direito à subvenção para campanhas autárquicas, obrigando os eventuais interessados a concorrer através de um único veículo (partido isolado, coligação ou grupo de eleitores) aos dois órgãos a sufrágio (câmara e assembleia municipais) no âmbito do respetivo colégio eleitoral municipal.

23 — Por esse motivo foi revogado o anterior sistema que estabelecia como requisito para a subvenção para campanha eleitoral autárquica, em sentido similar com o que se verificava e continua a estabelecer para a subvenção relativa às campanhas eleitorais para a Assembleia da República, a apresentação pelo partido interessado de candidaturas a uma percentagem mínima (51 %) dos lugares sujeitos a sufrágio para os órgãos municipais.

24 — Desta forma, existindo uma pluralidade de veículos eleitorais que podem beneficiar da subvenção pública para campanhas eleitorais autárquicas (partidos, coligações e grupos de eleitores) a lei estabeleceu para todos os veículos eleitorais poderem beneficiar da subvenção para campanha eleitoral a obrigação de concorrerem, enquanto tal, aos dois órgãos municipais no âmbito do colégio eleitoral relevado para esse efeito (o colégio eleitoral municipal), deixando de relevar a percentagem de lugares sujeitos a sufrágio a que concorrem.

25 — Em contraponto, quanto à subvenção pública para as campanhas eleitorais para a Assembleia da República continua a não se estabelecer como ónus dos partidos que concorram apenas isoladamente ou em coligação com outro ou outros partidos a todos os círculos plurinominais do colégio eleitoral, nacional, apesar de ser este último o âmbito relevado para efeitos de atribuição da subvenção.

26 — O regime de atribuição e divisão de subvenção pública para campanhas eleitorais à Assembleia da República reporta-se ao colégio eleitoral nacional abrangendo os partidos que concorram no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e consigam representação para o referido órgão de soberania, independentemente da forma como apresentem os respetivos candidatos nos vários círculos eleitorais fracionados, em listas isoladas e/ou conjuntas, em sintonia com os critérios legais estabelecidos para a atribuição do direito à subvenção pública anual atribuída exclusivamente a partidos políticos e para a respetiva repartição que têm como base os resultados eleitorais do concreto partido no colégio eleitoral nacional para a Assembleia da República (artigo 5.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LFPPCE).

27 — A interpretação hermeneuticamente sustentada a partir dos elementos literal, sistemático, histórico e teleológico do complexo normativo constituído pelos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE determina a conclusão de que o direito à subvenção para campanha eleitoral para a Assembleia da República é titulado exclusivamente por partidos políticos enquanto categoria jurídica autónoma de coligações (que não constituem entidades distintas dos partidos que as constituem), tendo como referência as candidaturas apresentadas por cada partido ao nível nacional, a obtenção de representação parlamentar pelo partido e o cálculo dos resultados nacionais de cada partido no estabelecimento da divisão do *toto* da subvenção que pode ser atribuída a cada partido.

28 — A circunstância de a subvenção pública para campanha eleitoral para eleição à Assembleia da República não poder ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas (artigo 18.º, n.º 4, da LFPPCE) não colide com a respetiva atribuição a despesas realizadas por partidos que em determinados (ou todos os) círculos eleitorais se coligaram com outros partidos, pois as atividades da campanha podem ser financiadas

por subvenção estatal ou por contribuição dos partidos, os quais podem efetuar adiantamentos às contas das campanhas, designadamente, dirigidas à liquidação de despesas até ao recebimento da subvenção estatal, devendo, em qualquer caso, os adiantamentos e as contribuições dos partidos ser certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes do respetivo partido (artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, da LFPPCE) independentemente de os partidos concorrerem com listas isoladas ou listas conjuntas derivadas de coligações.

29 — Não existe fundamento para uma interpretação corretiva do disposto nos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE no sentido de que a norma em vez de se reportar a partidos políticos deve referir-se a partidos políticos e coligações como se as mesmas constituíssem entidades distintas dos partidos que as integram o que implicaria a retirada de direitos a alguns partidos enquanto entes jurídicos autónomos (interpretação corretiva dependente do frágil alicerce de que o legislador desde 1993 ignorou nas sucessivas regulações do direito à subvenção para campanha eleitoral para a Assembleia da República a diferença conceptual entre partidos políticos e coligações de partidos, presente em várias outras normas do referido regime, nomeadamente, quanto a subvenção de campanhas eleitorais autárquicas).

30 — É incompatível com o sistema eleitoral para a Assembleia da República e com os princípios da autonomia, igualdade e individualidade dos partidos políticos ficcionar que os candidatos apresentados por um partido eleitos em diferentes círculos num único ato eleitoral não devem ser considerados como candidatos do mesmo partido para cômputo do número de candidaturas apresentadas para efeitos de financiamento público da campanha eleitoral pela circunstância de uns terem concorrido em listas isoladas e outros em listas conjuntas.

31 — Relativamente aos partidos políticos que tenham concorrido em alguns círculos eleitorais coligados com outros, para o cálculo dos respetivos resultados nos círculos em que concorreram em listas conjuntas deve aplicar-se, por analogia, o disposto no n.º 3 do artigo 5.º da LFPPCE no sentido de se atender à divisão proporcional entre os partidos coligados em função dos deputados eleitos por cada partido nas listas conjuntas, salvo disposição expressa em sentido distinto constante do respetivo acordo de coligação (caso em que se aplica a divisão proporcional estabelecida nesse acordo).

32 — Os requisitos prescritos no artigo 17.º, n.º 2, da LFPPCE têm de ser preenchidos individualmente por cada partido político que pretenda beneficiar da subvenção pública para campanhas eleitorais, os quais podem ser aferidos na medida em que todos os candidatos são obrigatoriamente apresentados por partidos (independentemente de as listas apresentadas nos específicos círculos serem conjuntas ou isoladas), o que determina que todos aqueles que preencham os requisitos referidos nessa norma têm direito a beneficiar de forma igual de uma parcela de 20 % da subvenção atribuída à campanha eleitoral para a Assembleia da República (artigo 18.º, n.º 1, da LFPPCE).

33 — Uma interpretação no sentido de que têm direito à subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República os *partidos* e as *coligações* que apresentem candidaturas, concorrendo no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e obtendo representação, além de constituir uma correção ilegítima do disposto no complexo normativo integrado pelas disposições conjugadas dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE, implicaria, sem qualquer fundamento legal, a separação entre o candidato e o partido que o apresenta (que constitui o veículo obrigatório de exercício do direito fundamental de participação política através de candidatura à Assembleia da República) e o conseqüente fracionamento do referente partidário dos candidatos apresentados por partidos que exerceram o direito de concorrer em determinados círculos eleitorais através de listas conjuntas e noutros círculos através de listas isoladas.

34 — A interpretação conforme a Constituição do complexo normativo constituído pelas disposições dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE deve implicar que os resultados dos partidos políticos concorrentes em determinados círculos eleitorais coligados com outros partidos e noutros círculos isoladamente sejam reportados a cada um dos partidos para efeitos do direito à subvenção da campanha eleitoral para a Assembleia da República.

35 — Relativamente a coligações duradouras que determinam apresentação de listas conjuntas em todos os círculos eleitorais do colégio nacional, embora nada obstasse a que a lei tratasse a coligação como uma unidade equivalente a partidos políticos considerados isoladamente, a opção expressa nas normas dos artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, da LFPPCE em matéria de subvenção pública para efeitos de campanha eleitoral foi a atribuição da subvenção aos partidos que individualmente preenchem os respetivos requisitos normativos, atenta a regra geral de que a coligação não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram (artigo 11.º, n.º 3, da LPP e artigo 22.º, n.º 3, da LEAR), tendo o legislador regulado de forma equivalente, neste domínio, coligações pontuais e duradouras.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 16 de junho de 2016.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita (Relator) — Luís Armando Bilro Verão — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira (em anexo voto de vencida) — Maria Isabel Fernandes Costa.

Voto de vencida

Maria Manuela Flores Ferreira — votei vencida pelas razões que constam do projeto de parecer que apresentei na sessão, de 12 de maio de 2016, e que de seguida se reproduz com ligeiros ajustamentos, sem, todavia, dada a urgência, os desenvolvimentos que o parecer mereceria.

I

Solicitou S. Ex.^ª o Presidente da Assembleia da República a emissão, com caráter de urgência, de parecer pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República «quanto à interpretação do n.º 1 do artigo 18.º da LFPPCE e à forma de cálculo da subvenção aí prevista, bem como da sua repartição, quando os partidos políticos concorrem isoladamente e em coligação eleitoral com outros partidos políticos à eleição para a Assembleia da República»⁽⁶⁰⁾.

II

Com vista a uma melhor compreensão da questão colocada, reproduz-se de seguida a fundamentação do pedido de parecer:

«Na sequência do meu despacho de 28.01.2016, solicitei à Senhora Auditora Jurídica parecer que habilite a decisão de reclamação que o Partido Socialista interpôs com vista a obter a revisão do cálculo da subvenção pública para a campanha eleitoral das eleições legislativas de 4 de outubro de 2015 (Parecer n.º 3/2016, de 21 de março).

O parecer da Senhora Auditora, que se anexa, foi no sentido de não provimento da reclamação e de manutenção do ato impugnado, com os fundamentos explanados no referido parecer.

Em síntese, considera-se no referido parecer que a subvenção pública prevista nos artigos 17 e 18 da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPPCE) constitui, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea c) desta lei, receita própria dos partidos políticos. Decorre deste entendimento considerar-se (por aplicação direta do artigo 5.º, n.º 3 da mesma lei ou por interpretação extensiva ou analógica) que, em caso de coligação eleitoral, esta subvenção é distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo disposição expressa em sentido distinto constante do acordo da coligação.

Deste modo, defende-se que “a subvenção prevista nos artigos 17 e 18 da LFPPCE deve ser calculada em função dos votos obtidos pelos partidos políticos que, tendo concorrido, isoladamente ou em coligação, a 51 por cento dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República, obtenham representação. Preenchendo os partidos políticos este requisito cumulativo, os resultados eleitorais obtidos, quer isoladamente, quer em coligação, devem ser contabilizados para efeitos de cálculo da subvenção destinada à cobertura das despesas com a campanha eleitoral”.

Assim, e tal como sustentado num primeiro parecer da Senhora Auditora Jurídica (Parecer n.º 5/2015, de 18 de dezembro), e que foi seguido pelos serviços da Assembleia da República no ato de cálculo/liquidação da subvenção pública ora contestado, quanto aos critérios a observar na repartição da subvenção, estabelece o artigo 18, n.º 1 e n.º 2 da referida lei que 20 % da subvenção seja igualmente distribuída pelos partidos políticos que tendo concorrido a 51 por cento dos lugares sujeitos a sufrágio tenham obtido representação, e que os restantes 80 % sejam distribuídos na proporção dos resultados eleitorais por eles obtidos.

“Tendo em conta o apuramento geral constante do mapa oficial da eleição da Assembleia da República de 4 de outubro de 2015 [...], preenchem os requisitos dos quais depende a atribuição do direito à referida subvenção pública os seguintes partidos políticos: PPD-PSD, CDS/PP, PS, BE, PCP, PEV e PAN”.

“Nestes termos, do valor total da subvenção [...], 20 % deverá ser distribuído em partes iguais pelos sete partidos políticos acima referidos, conforme estabelece o artigo 18, n.º 1 da LFPPCE. E em conformidade com o disposto na parte final do mesmo normativo, deverão os restantes 80 % ser distribuídos pelas mesmas sete forças políticas, doravante em função do número de votos que obtiveram nos 22 círculos em que se divide o território eleitoral”.

Finalmente, por aplicação extensiva do artigo 5.º, n.º 3 da LFPPCE, e salvo disposição expressa em sentido distinto constante do acordo

da coligação, deve a subvenção correspondente aos votos obtidos em coligação ser proporcionalmente distribuída em função dos deputados eleitos por cada um dos partidos que integram tais coligações.

A interpretação acima vertida é contestada pelo reclamante Partido Socialista (e pela contrainteressada CDU), que, no seu entender, conduz a uma “indevida majoração” da subvenção atribuída aos partidos que concorram isoladamente e em coligação, com prejuízo dos partidos que concorram isoladamente e em nome próprio. E invoca para o efeito uma prática anterior da Assembleia da República assente num entendimento diverso do que agora se sustenta».

Decorre, pois, do pedido de parecer que se está no domínio da apreciação da reclamação apresentada pelo Partido Socialista do cálculo da subvenção pública relativa à campanha eleitoral das eleições legislativas de 4 de outubro de 2015.

Decorre, ainda, do Parecer n.º 3/2016, de 21 de março de 2016, da Senhora Auditora Jurídica junto da Assembleia da República que foi dado cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 192.º da Código do Procedimento Administrativo⁽⁶¹⁾.

Destarte, a presente consulta deve versar sobre o cálculo e repartição da subvenção pública para campanha eleitoral da Assembleia da República, apresentando-se os partidos políticos isoladamente e em coligação eleitoral.

III

Importa, antes do mais, olhar para a Constituição da República Portuguesa que confere aos partidos políticos particular atenção.

Longo nos princípios fundamentais, o artigo 10.º⁽⁶²⁾, concretização do princípio democrático, eleva, nos dizeres de GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA⁽⁶³⁾, «à dignidade de *princípio fundamental* da Constituição as figuras do sufrágio e dos partidos políticos, significando que, em certo sentido, o Estado democrático português é um *Estado-de-eleições* e um *Estado-de-partidos*, ou seja, uma *democracia eleitoral* e uma *democracia de partidos*».

MARCELO REBELO DE SOUSA sublinha que o partido político aparece como elemento nuclear do Estado Social Contemporâneo e refere que, em seu entender, «só existe “Estado de Partidos” quando se verifica uma atribuição “de jure” aos partidos políticos de um exclusivo ou quase exclusivo da representação política global da coletividade, expresso num estatuto jurídico geral e essa representação política corresponde à vigência de regimes políticos e sistemas de governo democráticos»⁽⁶⁴⁾.

Ora, a Constituição atribui aos partidos o exclusivo, ou quase⁽⁶⁵⁾, da representação política global, falando alguns autores do “monopólio” dos partidos políticos⁽⁶⁶⁾.

Regressando a GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, a posição constitucional dos partidos políticos é de «*verdadeira funcionalização* constitucional (*incorporação constitucional* dos partidos políticos), que os transforma de associações meramente lícitas em *associações necessárias*, caracterizadoras do sistema político-constitucional»⁽⁶⁷⁾.

Com explicita JORGE MIRANDA, os partidos são sujeitos coletivos da democracia e, embora não os únicos, os predominantes, concorrendo para a organização e a formação da vontade popular, só eles têm vocação de governo⁽⁶⁸⁾.

No quadro dos direitos fundamentais, consagra-se, com efeito, no artigo 51.º⁽⁶⁹⁾, o direito de constituição ou participação em partidos políticos (n.º 1), bem como, aliás, em associações políticas, distinguindo-se, consequentemente, partidos e associações políticas.

Após a revisão constitucional de 1997 (4.ª revisão da Constituição)⁽⁷⁰⁾, que aditou os n.ºs 5 e 6 ao artigo 51.º, a Constituição passou a exigir quanto à organização interna dos partidos a observância dos princípios democráticos (cf. n.º 5) e da publicidade do financiamento e património (cf. n.º 6).

No n.º 6 do artigo 51.º, a Constituição estabelece uma imposição legislativa para a definição das regras do financiamento dos partidos, bem como das exigências da publicidade do seu património e das suas contas. Como observam GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, «[e]mbora os princípios democráticos pudessem derivar-se diretamente da Constituição, seria difícil aplicá-los sem ulterior densificação legislativa»⁽⁷¹⁾.

E o «financiamento público — que constitui implicitamente uma obrigação constitucional do Estado, embora a formulação não seja explícita — aponta para a necessidade de assegurar o pluralismo partidário, garantindo a todas as formações partidárias um patamar económico-financeiro mínimo indispensável à efetivação do princípio da igualdade de oportunidades e diminuir a dependência dos partidos do financiamento de entidades privadas, desse modo garantido a sua independência política. A dimensão prestacional da liberdade partidária não aniquila a dimensão negativa da mesma (liberdade perante o Estado e demais poderes públicos) quer se trate de financiamentos públicos diretos aos partidos (cf. L. n.º 19/2003, artigo 5.º) quer de subvenções de campanhas eleitorais (cf. L. n.º 19/2003, artigo 16.º), desde que as

regras de financiamento público sejam indiscutivelmente objetivas. O financiamento público, além de assegurar a liberdade e igualdade partidárias, permite também um reforço do princípio da transparência ao possibilitar um controlo mais rigoroso das contas dos partidos com aplicação de sanções aos eventuais infratores»⁽⁷²⁾.

No que concerne à sua natureza, pode dizer-se que os partidos são pessoas coletivas de tipo associativo de direito privado com funções constitucionais⁽⁷³⁾.

E, a propósito do n.º 3 do artigo 51.º, JORGE MIRANDA assinala que o disposto a respeito de partidos aplica-se, por identidade de razão, a ligações de partidos e a ligações eleitorais⁽⁷⁴⁾.

Na economia do presente parecer, interessa ainda atentar, no que toca à organização do poder político, em alguns preceitos constitucionais.

No artigo 113.º⁽⁷⁵⁾ da Constituição definem-se e elencam-se os princípios gerais de direito eleitoral.

E as campanhas eleitorais devem reger-se pelos princípios da liberdade de propaganda, de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas e da transparência e fiscalização das contas eleitorais (cf. n.º 3 do artigo 113.º).

Como observam GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, «[o] princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (n.º 3/b) constitui uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral da igualdade (artigo 13.º). Trata-se de direitos fundamentais de igualdade, que revestem a característica de direito subjetivo público e beneficiam, por isso, do regime dos direitos, liberdades e garantias»⁽⁷⁶⁾.

O princípio da igualdade exige a imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas e através da exigência da transparência da fiscalização das contas eleitorais «procura-se não só garantir alguma moderação nos gastos eleitorais mas também defender um mínimo de igualdade de condições financeiras nas campanhas eleitorais»⁽⁷⁷⁾.

Assim, a igualdade de oportunidades das candidaturas implica que todas disponham de meios suficientes para chegar aos cidadãos e que estes possam escolher entre elas de forma esclarecida.

E uma dimensão fundamental do princípio da igualdade de oportunidades é a questão do financiamento público dos partidos e das campanhas eleitorais.

Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais, defende, aliás, GOMES CANOTILHO que é materialmente justo dado o importante contributo das campanhas para a formação da vontade política⁽⁷⁸⁾.

No que concerne às eleições para a Assembleia da República, o n.º 1 do artigo 151.º da Constituição estabelece que «[a]s candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos».

Estamos, pois, aqui perante o *monopólio* partidário a que já se aludiu.

Mas os partidos políticos podem apresentar-se *isoladamente* e também *em coligação* por forma a potenciar os resultados dos votos conjugados⁽⁷⁹⁾.

E os candidatos de cada partido ou dos partidos em coligação são apresentados em lista (cf. n.ºs 1 e 2, *in fine*, do artigo 151.º da Constituição)⁽⁸⁰⁾.

IV

Os preceitos fulcrais na presente consulta reportam-se ao financiamento das campanhas eleitorais, mas, antes, atentemos, ainda, na regulação dos partidos políticos.

1 — Recorde-se que, com a institucionalização da democracia, foi, logo em 1974, regulamentada a atividade dos partidos políticos através do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro⁽⁸¹⁾.

No artigo 1.º⁽⁸²⁾, definiam-se os partidos políticos (n.º 1), que gozavam de personalidade jurídica (n.º 2).

E no artigo 3.º contemplavam-se as associações políticas, distinguindo-as dos partidos políticos.

O regime financeiro dos partidos políticos resultava do artigo 20.º⁽⁸³⁾.

Quanto ao regime financeiro atinente às campanhas eleitorais, refira-se que passou a ser regulado nos diplomas legais relativos aos diversos sufrágios, no caso da Assembleia da República no Decreto-Lei n.º 93-C/76, de 29 de janeiro (artigos 71.º a 74.º⁽⁸⁴⁾).

2 — A lei em vigor, Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto⁽⁸⁵⁾ — Lei dos Partidos Políticos —, encontra-se estruturada em seis capítulos (Capítulo I — “Princípios fundamentais” — artigos 1.º a 13.º; Capítulo II — “Constituição e extinção” — artigos 14.º a 18.º; Capítulo III — “Filiados” — artigos 19.º a 23.º; Capítulo IV — “Organização interna” — artigos 24.º a 34.º; Capítulo V — “Atividade e meios de organização” — artigos 35.º a 38.º; e Capítulo VI — “Disposições finais” — artigos 39.º e 40.º).

De acordo com o artigo 1.º, com a epígrafe “Função político-constitucional”, «[o]s partidos políticos concorrem para a livre formação e o pluralismo de expressão da vontade popular e para a organização do poder político, com respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política».

Entre os fins dos partidos políticos, elenca-se, na alínea d) do artigo 2.º, apresentar candidaturas para os órgãos eletivos de representação democrática.

Os partidos políticos gozam de personalidade jurídica, têm a capacidade adequada à realização dos seus fins e são constituídos por tempo indeterminado (artigo 3.º).

E o reconhecimento, com atribuição da personalidade jurídica, e o início das atividades dos partidos políticos dependem de inscrição no registo existente no Tribunal Constitucional (artigo 14.º).

Os direitos dos partidos políticos são consagrados no artigo 10.º:

«Artigo 10.º

Direitos dos partidos políticos

1 — Os partidos políticos têm direito, nos termos da lei:

a) A apresentar candidaturas à eleição da Assembleia da República, dos órgãos eletivos das regiões autónomas e das autarquias locais e do Parlamento Europeu e a participar, através dos eleitos, nos órgãos baseados no sufrágio universal e direto, de acordo com a sua representatividade eleitoral;

b) A acompanhar, fiscalizar e criticar a atividade dos órgãos do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das organizações internacionais de que Portugal seja parte;

c) A tempos de antena na rádio e na televisão;

d) A constituir coligações.

2 — Aos partidos políticos representados nos órgãos eletivos e que não façam parte dos correspondentes órgãos executivos é reconhecido o direito de oposição com estatuto definido em lei especial.»

E, justamente, sobre coligações estabelece o artigo 11.º:

«Artigo 11.º

Coligações

1 — É livre a constituição de coligações de partidos políticos.

2 — As coligações têm a duração estabelecida no momento da sua constituição, a qual pode ser prorrogada ou antecipada.

3 — Uma coligação não constitui entidade distinta da dos partidos políticos que a integram.

4 — A constituição das coligações é comunicada ao Tribunal Constitucional para os efeitos previstos na lei.

5 — As coligações para fins eleitorais regem-se pelo disposto na lei eleitoral.»

Refira-se também que, de acordo com o disposto no artigo 37.º, com a epígrafe “Regime financeiro”, o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais é regulado em lei própria.

V

Considerando, agora, o financiamento público dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, cabe fazer um breve traçado da evolução legislativa nessa matéria⁽⁸⁶⁾.

1 — Um primeiro desenvolvimento surge na Lei n.º 32/77, de 25 de maio⁽⁸⁷⁾, “Lei Orgânica da Assembleia da República”, que incluía um artigo que versava sobre subvenção aos partidos — o artigo 16.º⁽⁸⁸⁾, com a epígrafe “Subvenção”, que integrava o Capítulo VI (“Subvenção aos partidos”).

Prevvia-se no artigo 16.º a atribuição de uma subvenção anual a cada um dos partidos representados na Assembleia, desde que requerida ao Presidente da Assembleia da República, «para a realização dos seus fins próprios, designadamente de natureza parlamentar» (n.º 1). A subvenção, cujo valor era calculado por referência a cada voto obtido na eleição de Deputados imediatamente anterior, segundo o n.º 2, era paga em duodécimos, por conta de uma dotação especial incluída no orçamento da Assembleia «à ordem do órgão competente de cada partido» (n.º 3).

2 — Por via da Lei n.º 77/88, de 1 de julho⁽⁸⁹⁾, foi aprovada a nova Lei Orgânica da Assembleia da República, tendo sido introduzidas modificações significativas quanto às subvenções.

Assim, no artigo 63.º⁽⁹⁰⁾, com a epígrafe “Subvenções aos partidos e grupos parlamentares”, estabeleceu-se uma distinção nítida entre subvenções aos partidos e subvenções aos grupos parlamentares, estas então criadas e pela primeira vez previstas, dispondo-se que «[a]os grupos parlamentares será atribuída uma subvenção para encargos de assessoria

aos deputados» (cf. n.º 4 do artigo 63.º). O montante desta subvenção era constituído por uma parte fixa por referência a cada grupo parlamentar, acrescida de uma parte variável em função do número de deputados de cada grupo (n.º 4 do artigo 63.º, que viria a ser alterado pelo artigo 11.º da Lei n.º 59/93⁽⁹¹⁾), quanto ao cálculo da parte variável⁽⁹²⁾.

Deve, ainda, realçar-se que se faz uma referência expressa aos casos de coligação eleitoral, consignando-se que «a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados é igual à subvenção que, nos termos do n.º 2, corresponder à respetiva coligação eleitoral, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido» (n.º 3 do artigo 63.º).

3 — A partir da entrada em vigor da Lei n.º 72/93, de 30 de novembro — *Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais* —, que é o primeiro diploma a regular de forma integrada o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, criou-se uma outra sede de tratamento da matéria.

No que respeita ao financiamento público dos partidos, o artigo 7.º desta Lei, conforme a respetiva epígrafe, regula a “subvenção estatal ao financiamento dos partidos” em termos que reproduzem com pequenas alterações⁽⁹³⁾ os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 63.º da Lei n.º 77/88, de 1 de julho, expressamente revogados nos termos da alínea c) do artigo 28.º⁽⁹⁴⁾.

É também atribuído aos partidos políticos⁽⁹⁵⁾ o direito a uma “Subvenção estatal para as campanhas eleitorais” no artigo 27.º:

«Artigo 27.º

Subvenção estatal para as campanhas eleitorais

1 — Os partidos políticos que submetam candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais e os candidatos às eleições para a Presidência da República têm direito a uma subvenção estatal para a realização das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes

2 — Têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos que concorram no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República ou para os órgãos municipais e que obtenham no universo a que concorram pelo menos 2 % dos lugares e os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5 % dos votos.

3 — A subvenção é de valor total equivalente a 2500, 1250 e 250 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais⁽⁹⁶⁾.

4 — A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos:

20 % são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 deste artigo e os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

5 — Nas eleições para as autarquias locais consideram-se, para efeitos da parte final do número anterior, apenas os resultados obtidos em termos de número de candidatos às assembleias municipais diretamente eleitos.

6 — Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção estatal é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respetivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do n.º 4 deste artigo.

7 — A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais.»

No Capítulo III, “Financiamento das campanhas eleitorais”, em que se insere o referido artigo 27.º, estabelece-se, logo, no n.º 1 do artigo 15.º que as receitas da campanha eleitoral constam de conta própria.

E no n.º 1 do artigo 19.º estabelece-se que «[s]ão responsáveis pela elaboração e envio das contas de candidatura da campanha eleitoral os candidatos a Presidente da República, os partidos políticos, as coligações ou o primeiro proponente de cada grupo de cidadãos eleitores, consoante os casos».

Por sua vez, o n.º 1 do artigo 20.º estatui que «[n]o prazo máximo de 90 dias a partir da data da proclamação oficial dos resultados, cada candidatura presta contas discriminadas da sua campanha eleitoral à Comissão Nacional de Eleições».

4 — O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais foi seguidamente regulado pela Lei n.º 56/98, de 18 de agosto⁽⁹⁷⁾, que revogou a Lei n.º 72/93.

No que se reporta ao financiamento público, continua a prever-se as subvenções para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais [cf. alínea a) do artigo 6.º].

Quanto ao financiamento dos partidos, o artigo 7.º, com a epígrafe “Subvenção estatal ao financiamento dos partidos”, apenas acrescentou a previsão da atribuição da subvenção também «aos partidos que, tendo concorrido à eleição para a Assembleia da República e não tendo conseguido representação parlamentar, obtenham um número de votos superior a 5000», (n.º 5), «desde que a requeiram ao Presidente da Assembleia da República» (aditamento a este preceito introduzido pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto).

Quanto ao financiamento público das campanhas eleitorais, o artigo 29.º (“Subvenção estatal para as campanhas eleitorais”), na sua redação originária⁽⁹⁸⁾, era idêntico ao artigo 27.º da Lei n.º 72/93.

Porém, pela Lei n.º 23/2000 foi dada nova redação ao n.º 2 daquele preceito, aí se dispondo que teriam direito à subvenção estatal para as campanhas eleitorais os partidos que concorressem no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais ou para os órgãos municipais e que obtivessem nos primeiros casos representação e, no último, 2 % dos lugares no universo a que concorressem e os candidatos à Presidência da República que obtivessem pelo menos 5 % dos votos.

E foi também dada nova redação ao n.º 3 do artigo 29.º, tendo o valor total das subvenções sido substancialmente aumentado.

Por sua vez, a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto⁽⁹⁹⁾, viria a alterar novamente o artigo 29.º, que passou, na sequência, a ter a seguinte redação:

«Artigo 29.º

Subvenção estatal para as campanhas eleitorais

1 — Os partidos políticos que submetem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como, nestas, os grupos de cidadãos eleitores e os candidatos às eleições para a Presidência da República têm direito a uma subvenção estatal para a cobertura das despesas das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes.

2 — Têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos que concorram ao Parlamento Europeu ou, no mínimo, a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República ou para as Assembleias Legislativas Regionais e que obtenham representação e os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5 % dos votos.

3 — Em eleições para as autarquias locais, têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que concorram simultaneamente aos dois órgãos do município e obtenham representação de pelo menos um elemento diretamente eleito ou, no mínimo, 2 % dos votos em cada sufrágio.

4 — A subvenção é de valor total equivalente a 10 000, 5000 e 1000 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República, o segundo para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

5 — A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos:

20 % são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 deste artigo e os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

6 — Nas eleições para as autarquias locais, a subvenção é de valor total equivalente a 50 % do valor fixado para o município, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 19.º

7 — Nas eleições para as autarquias locais, a repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 25 % são igualmente distribuídos pelos partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que preencham os requisitos do n.º 3 e os restantes 75 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal.

8 — Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção estatal é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respetivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do n.º 4 [(100)] deste artigo.

9 — A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais, devendo, em eleições autárquicas, os mandatários identificar, sob compromisso de honra, o município ou os municípios a que o respetivo grupo de cidadãos eleitores, partido ou coligação apresentou candidatura.»

Deve observar-se que no novo n.º 7, que se refere às eleições para as autarquias locais, se explicita, relativamente à parte fixa da subvenção (no caso 25 %), a sua distribuição igualitária por partidos, coligações

e grupos de cidadãos eleitores, ficando claro que a razão de ser do financiamento é a campanha eleitoral.

Aliás, continua a consignar-se que as receitas e despesas da campanha eleitoral constam de contas próprias (cf. n.º 2 do artigo 15.º⁽¹⁰¹⁾) e, após as modificações da Lei n.º 23/2000, passou a exigir-se que «[a]té ao dia anterior ao início da campanha eleitoral, os candidatos, partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores apresentam à Comissão Nacional de Eleições o seu orçamento de campanha, nas eleições de âmbito nacional e regional, em conformidade com as disposições da presente lei» (cf. n.º 1 do artigo 15.º).

Considerando a individualidade da campanha eleitoral, estabelece-se que por cada conta de campanha é constituído um mandatário financeiro (cf. n.º 1 do artigo 20.º), sendo o mandatário financeiro responsável pela elaboração e apresentação das respetivas contas de campanha (cf. n.º 1 do artigo 21.º).

5 — Subsequentemente, o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais viria então a ser objeto de regulação na Lei em vigor, a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho⁽¹⁰²⁾, que se encontra estruturada em cinco capítulos (Capítulo I — “Disposição geral”; Capítulo II — “Financiamento dos partidos políticos”; Capítulo III — “Financiamento das campanhas eleitorais”; Capítulo IV — “Apreciação e fiscalização”; Capítulo V — “Disposições finais e transitórias”).

Nos termos do artigo 2.º, «[a]s fontes de financiamento da atividade dos partidos políticos compreendem as suas receitas próprias e outras provenientes de financiamento privado e de subvenções públicas».

Relativamente ao financiamento público, segundo o artigo 4.º, os recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos são: as subvenções para financiamento dos partidos políticos [alínea a)]; as subvenções para as campanhas eleitorais [alínea b)]; e outras legalmente previstas [alínea c)].

No que respeita à subvenção pública para financiamento dos partidos políticos, estabeleceu-se, originariamente, no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, que a cada partido que haja concorrido a ato eleitoral, ainda que em coligação, e que obtenha representação na Assembleia da República é concedida uma subvenção anual correspondente a uma quantia em dinheiro equivalente à fração 1/135 do salário mínimo mensal nacional⁽¹⁰³⁾ por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

E, nos casos de coligação eleitoral, estabelece-se no n.º 3 do artigo 5.º que a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados é igual à subvenção que, nos termos do n.º 2, corresponder à respetiva coligação eleitoral, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo disposição expressa em sentido distinto constante de acordo da coligação.

Observe-se que, à exceção do último segmento — «salvo disposição expressa em sentido distinto constante de acordo da coligação» — aquela norma é idêntica às que a precederam (o n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 56/98 e, anteriormente, o n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 72/93).

Passa, portanto, a relevar o acordo da coligação para a repartição da subvenção.

Dado o seu interesse na economia do presente parecer, reproduz-se, de seguida, na íntegra, o artigo 5.º na sua versão atual⁽¹⁰⁴⁾:

«Artigo 5.º

Subvenção pública para financiamento dos partidos políticos

1 — A cada partido que haja concorrido a ato eleitoral, ainda que em coligação, e que obtenha representação na Assembleia da República é concedida, nos termos dos números seguintes, uma subvenção anual, desde que a requeira ao Presidente da Assembleia da República.

2 — A subvenção consiste numa quantia em dinheiro equivalente à fração 1/135 do valor do IAS, por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

3 — Nos casos de coligação eleitoral, a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados é igual à subvenção que, nos termos do número anterior, corresponder à respetiva coligação eleitoral, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo disposição expressa em sentido distinto constante de acordo da coligação.

4 — A cada grupo parlamentar, ao Deputado único representante de um partido e ao Deputado não inscrito em grupo parlamentar da Assembleia da República é atribuída, anualmente, uma subvenção para encargos de assessoria aos Deputados, para a atividade política e partidária em que participem e para outras despesas de funcionamento, correspondente a quatro vezes o IAS anual, mais metade do valor do mesmo, por Deputado, a ser paga mensalmente, nos termos do n.º 6.

5 — Os grupos parlamentares originários de partidos que tenham concorrido em coligação ao ato eleitoral são considerados como um só grupo parlamentar para efeitos do número anterior.

6 — As subvenções anteriormente referidas são pagas em duodécimos, por conta de dotações especiais para esse efeito inscritas no Orçamento da Assembleia da República.

7 — A subvenção prevista nos números anteriores é também concedida aos partidos que, tendo concorrido à eleição para a Assembleia da República e não tendo conseguido representação parlamentar, obtenham um número de votos superior a 50 000, desde que a requeiram ao Presidente da Assembleia da República.

8 — A fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia da República e nas assembleias legislativas das regiões autónomas, ou por seu intermédio, para a atividade política e partidária em que participem, cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 23.º»

No que se refere ao financiamento das campanhas eleitorais, estabelece-se no n.º 1 do artigo 15.º que as receitas e despesas da campanha eleitoral constam de contas próprias restritas à respetiva campanha. E, de acordo com o disposto no n.º 3 daquele artigo, àquelas contas «correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, onde são depositadas as respetivas receitas e movimentadas todas as despesas relativas à campanha».

Segundo o n.º 1 do artigo 16.º, as atividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por: subvenção estatal [alínea a)]; contribuição de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como para Presidente da República [alínea b)]; donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas às eleições para Presidente da República e apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais [alínea c)]; e produto de atividade de angariação de fundos para a campanha eleitoral [alínea d)].

A subvenção pública para as campanhas eleitorais encontra-se regulada no artigo 17.º, cuja redação em vigor é a seguinte⁽¹⁰⁵⁾:

«Artigo 17.º

Subvenção pública para as campanhas eleitorais

1 — Os partidos políticos que apresentem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como os grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais e os candidatos às eleições para Presidente da República, têm direito a uma subvenção estatal para a cobertura das despesas das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes.

2 — Têm direito à subvenção os partidos que concorram ao Parlamento Europeu ou, no mínimo, a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República ou para as Assembleias Legislativas Regionais e que obtenham representação, bem como os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5 % dos votos.

3 — Em eleições para as autarquias locais, têm direito à subvenção os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que concorram simultaneamente aos dois órgãos municipais e obtenham representação de pelo menos um elemento diretamente eleito ou, no mínimo, 2 % dos votos em cada sufrágio.

4 — A subvenção é de valor total equivalente a:

- 20 000 vezes o valor do IAS para as eleições para a Assembleia da República;
- 10 000 vezes o valor do IAS para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu;
- 4000 vezes o valor do IAS para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

5 — Nas eleições para as autarquias locais, a subvenção é de valor total equivalente a 150 % do limite de despesas admitidas para o município, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 20.º

6 — A subvenção é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais, devendo, em eleições autárquicas, os mandatários identificar o município ou os municípios a que o respetivo grupo de cidadãos eleitores, partido ou coligação apresentou candidatura.

7 — A Assembleia da República procede ao adiantamento, no prazo máximo de 15 dias a contar da entrega da solicitação referida no número anterior, do montante correspondente a 50 % do valor estimado para a subvenção.

8 — Caso, subsequentemente ao adiantamento referido no número anterior, a parte restante da subvenção não seja paga no prazo de 60 dias a contar da entrega da solicitação prevista no n.º 6, vencerá juros de mora à taxa legal aplicável às dívidas do Estado.»

Deve aqui fazer-se notar que, como já foi mencionado, enquanto o montante do indexante dos apoios sociais (IAS) não atingir o valor da retribuição mínima garantida fixada para o ano de 2008⁽¹⁰⁶⁾, será este valor o considerado para o cálculo do valor total da subvenção para a campanha eleitoral da Assembleia da República (cf. artigo 152.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 64-A/2008)⁽¹⁰⁷⁾.

Por sua vez, o artigo 18.º rege a repartição da subvenção pública, sendo a sua redação, após as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 55/2010 e 1/2013, a seguinte⁽¹⁰⁸⁾:

«Artigo 18.º

Repartição da subvenção

1 — A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 20 % são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preenchem os requisitos do n.º 2 do artigo anterior e os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

2 — Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respetivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do número anterior.

3 — Nas eleições para as autarquias locais, a repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 25 % são igualmente distribuídos pelos partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que preencham os requisitos do n.º 3 do artigo anterior e os restantes 75 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal.

4 — A subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas.

5 — O eventual excedente proveniente de ações de angariação de fundos, relativamente às despesas realizadas, reverte para o Estado.

6 — Apenas 25 % da subvenção pode ser canalizada para despesas com a conceção, produção e afixação de estruturas, cartazes e telas que se destinam à utilização na via pública.»

Continua a exigir-se por cada conta de campanha um mandatário financeiro (cf. n.º 1 do artigo 21.º), que é responsável pela elaboração e apresentação da respetiva conta de campanha (cf. n.º 1 do artigo 22.º).

As contas das campanhas eleitorais, bem como as contas anuais dos partidos políticos, são apreciadas pelo Tribunal Constitucional (cf. n.º 1 do artigo 23.º), cabendo a instrução dos processos à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (cf. n.º 2 do artigo 24.º)⁽¹⁰⁹⁾.

Com vista à apreciação das contas das campanhas eleitorais, no prazo máximo de 90 dias, no caso das eleições autárquicas, e de 60 dias, nos demais casos, após o integral pagamento da subvenção pública, cada candidatura presta ao Tribunal Constitucional as contas discriminadas da sua campanha eleitoral (cf. n.º 1 do artigo 27.º).

Refira-se, ainda, que a coligação de partidos candidatos a qualquer ato eleitoral dispõe de número de identificação fiscal próprio [cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º-A], que é atribuído, uma vez admitida a candidatura, no início de cada campanha eleitoral e expira com a apresentação das respetivas contas ao Tribunal Constitucional (cf. n.º 3 do artigo 14.º-A)⁽¹¹⁰⁾.

VI

Na presente consulta está em análise a campanha eleitoral de outubro de 2015 para a Assembleia da República.

Já se salientou, a propósito dos princípios gerais do direito eleitoral consagrados na Constituição, que uma dimensão fundamental do princípio da igualdade de oportunidades é a questão do financiamento público dos partidos e das campanhas eleitorais.

E, por outro lado, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 11.º da Lei dos Partidos Políticos, «[a]s coligações para fins eleitorais regem-se pelo disposto na lei eleitoral».

Assim, delineada a evolução legislativa em matéria de financiamento público dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, importa agora olhar, justamente, para a Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR) — Lei n.º 14/79, de 16 de maio⁽¹¹¹⁾ ⁽¹¹²⁾.

No que concerne à apresentação de candidaturas, nos termos do n.º 1 do artigo 21.º, com a epígrafe “Poder de apresentação”, os partidos políticos podem apresentar as candidaturas isoladamente ou em coligação.

Verifica-se aqui, como se referiu, o monopólio partidário.

Resulta, ainda, do n.º 1 do artigo 21.º⁽¹¹³⁾, que só podem ser proponentes os partidos políticos registados antes do início do prazo para apresentação de candidaturas.

Mas «as coligações de partidos para fins eleitorais, por natureza, só podem constituir-se depois de iniciado o prazo para apresentação de candidaturas. O que se pretende vedar é a possibilidade de candidaturas propostas por coligações que integrem um ou mais partidos registados posteriormente à marcação de eleição — se um partido não pode propor

candidaturas, também o não poderá fazer a coligação que o integre, ou integrar uma coligação que proponha uma candidatura»⁽¹¹⁴⁾.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 22.º⁽¹¹⁵⁾, as coligações de partidos para fins eleitorais dependem de comunicação ao Tribunal Constitucional com vista à respetiva anotação.

E, nos termos do n.º 1 do artigo 22-A, «[n]o dia seguinte à apresentação para anotação das coligações, o Tribunal Constitucional, em secção, aprecia a legalidade das denominações, siglas e símbolos, bem como a sua identidade ou semelhança com as de outros partidos, coligações ou frentes».

Também na *Lei do Tribunal Constitucional (LTC)* — Lei n.º 28/82, de 15 de novembro⁽¹¹⁶⁾ —, no concernente à competência relativa a partidos políticos, coligações e frentes, se consigna, no artigo 9.º, que compete ao Tribunal Constitucional: apreciar a legalidade das denominações, siglas e símbolos dos partidos políticos e das coligações e frentes de partidos, ainda que constituídas apenas para fins eleitorais, bem como apreciar a sua identidade ou semelhança com as de outros partidos, coligações ou frentes [alínea b)]; proceder às anotações referentes a partidos políticos, coligações ou frentes de partidos exigidas por lei [alínea c)].

E, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 103.º da LTC, é atribuída ao Tribunal Constitucional, em secção, a competência para apreciar a legalidade das denominações, siglas e símbolos das coligações para fins eleitorais, bem como a sua identidade ou semelhança com as de outros partidos, coligações ou frentes, e proceder à respetiva anotação, nos termos do disposto nos artigos 22.º e 22.º-A da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, e 16.º e 16.º-A do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de setembro, todos na redação dada pela Lei n.º 14-A/85, de 10 de julho.

Relativamente aos requisitos de apresentação da candidatura, no n.º 1 do artigo 24.º da LEAR, estabelece-se que «[a] apresentação consiste na entrega da lista contendo os nomes e demais elementos de identificação dos candidatos e do mandatário da lista, bem como da declaração de candidatura, e ainda, no caso de lista apresentada por coligação, a indicação do partido que propõe cada um dos candidatos».

No que concerne à *campanha eleitoral*, importa destacar o artigo 56.º da LEAR que, com a epígrafe “Igualdade de oportunidades das candidaturas”, estabelece que «[o]s candidatos e os partidos políticos ou coligações que os propõem têm direito a igual tratamento por parte das entidades públicas e privadas a fim de efetuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral».

Este princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas decorre do já mencionado princípio constitucional consagrado na alínea b) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição.

Tem, portanto, cada candidatura — partido político ou coligação eleitoral — o direito a não ser prejudicada.

Para além da dimensão financeira a que se fez referência, no que se reporta à propaganda eleitoral⁽¹¹⁷⁾, refira-se, por exemplo, que, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 62.º (“Direito de antena”), os partidos políticos e as coligações têm direito de acesso, para propaganda eleitoral, às estações de rádio e televisão públicas e privadas⁽¹¹⁸⁾.

Retira-se, portanto, da LEAR a igualdade de tratamento das *candidaturas*, quer sejam de partidos políticos quer sejam de coligações, ou, dito de outro modo, quer sejam apresentadas por partidos políticos isoladamente, quer sejam apresentadas por partidos políticos em coligação eleitoral.

VII

1 — Não será despidianda uma referência mais detalhada à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), que, como se disse, foi criada pela Lei n.º 19/2003, sendo a sua organização e funcionamento regulados pela Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro⁽¹¹⁹⁾ — Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.

Cabe ao Tribunal Constitucional apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais [cf. alínea e) do artigo 9.º da LTC e n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 19/2003, já citado], tendo a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, doravante Entidade das Contas, órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional, como funções coadjuváveis tecnicamente na apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais para Presidente da República, para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e para as autarquias locais (cf. artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 2/2005 e o referido n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 19/2003).

E, de acordo com o disposto no artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 2/2005, a Entidade das Contas rege-se pelo disposto nesta lei e na Lei n.º 19/2003.

No âmbito das suas atribuições, compete à Entidade das Contas, nomeadamente, «[i]nstruir os processos respeitantes às contas dos par-

tidos políticos e das campanhas eleitorais que o Tribunal Constitucional aprecia» [cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º⁽¹²⁰⁾].

E a Entidade das Contas pode definir, através de regulamento, as regras necessárias à normalização de procedimentos no que se refere à apresentação de despesas pelos partidos políticos e campanhas eleitorais (cf. n.º 1 do artigo 10.º), pode também emitir recomendações genéricas dirigidas a uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo e fiscalização (artigo 11.º).

No plano dos deveres para com a Entidade das Contas e o Tribunal Constitucional⁽¹²¹⁾, «[o]s partidos políticos e coligações que apresentem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias das Regiões Autónomas e para as autarquias locais, bem como os cidadãos candidatos às eleições para Presidente da República e os grupos de cidadãos eleitores que apresentem candidatura às eleições dos órgãos das autarquias locais, estão obrigados a comunicar à Entidade as ações de campanha eleitoral que realizem, bem como os meios nelas utilizados, que envolvam um custo superior a um salário mínimo» (n.º 1 do artigo 16.º).

E «[a]té ao último dia do prazo para entrega das candidaturas, os candidatos, partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores apresentam ao Tribunal Constitucional o seu orçamento de campanha» (cf. n.º 1 do artigo 17.º).

«Os mandatários financeiros das campanhas são responsáveis pela elaboração das respetivas contas da campanha, a apresentar ao Tribunal Constitucional, no prazo máximo de 90 dias a partir da data da proclamação oficial dos resultados, em suporte escrito e informático» (n.º 2 do artigo 18.º).

No que se refere ao controlo das contas⁽¹²²⁾, a Entidade procede à elaboração de uma base de dados informatizada de que constam as ações de propaganda política dos partidos e as ações de campanha eleitoral, bem como os meios nelas utilizadas (cf. n.º 1 do artigo 19.º), sendo os dados fornecidos por cada um dos partidos políticos, coligação, cidadão ou grupo de cidadãos candidatos a ato eleitoral (cf. n.º 2 do artigo 19.º).

E especificamente no caso das contas das campanhas eleitorais, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 35.º, «[c]ada candidatura presta ao Tribunal Constitucional as contas discriminadas da sua campanha eleitoral, no prazo previsto no n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho».

Por sua vez, o Tribunal Constitucional, após a receção das contas das campanhas eleitorais, remete-as à Entidade das Contas para a instrução do processo de apreciação (cf. artigo 36.º).

E, elaborado o relatório nos termos do n.º 1 do artigo 41.º, a Entidade das Contas notifica as candidaturas para, no prazo de 10 dias, se pronunciarem, querendo, sobre a matéria constante daquele relatório (cf. n.º 2 do artigo 41.º).

Na sequência, a Entidade das Contas elabora um parecer (cf. artigo 42.º) e o Tribunal Constitucional decide nos termos do artigo 43.º

No caso de aplicação de coimas, a Entidade das Contas notifica as candidaturas da promoção do Ministério Público (cf. n.º 1 do artigo 44.º).

E, nos termos do artigo 45.º, «[f]indo o prazo previsto no n.º 2 do artigo anterior, o Tribunal Constitucional decide, em plenário, da punição ou não das candidaturas, bem como das sanções a aplicar».

2 — Importará, agora, convocar o Regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro — *Normalização de procedimentos relativos a contas de partidos políticos e de campanhas eleitorais* —, em vigor desde 1 de janeiro de 2013, emitido, justamente, nos termos do artigo 10.º da Lei Orgânica n.º 2/2005.

E das 7 secções que o Regulamento compreende interessa-nos particularmente a secção IV, pelo que a seguir se reproduz:

«SECÇÃO IV

Das contas de campanha das coligações eleitorais

Sem prejuízo das recomendações específicas a aprovar pela ECFP para cada ato eleitoral, e do disposto na Secção III, as coligações eleitorais devem observar as seguintes disposições:

1 — Designar um mandatário financeiro responsável pela apresentação da totalidade das receitas e despesas.

2 — No momento da constituição da coligação deverá ser lavrada uma ata, assinada por todos os partidos coligados, da qual conste a contribuição financeira de cada um deles, o momento da respetiva entrega e o critério de repartição do saldo financeiro (positivo ou negativo) que vier a ser apurado no final da campanha eleitoral.

3 — Deverá ser aberta uma conta bancária específica para a campanha levada a efeito pela coligação, onde deverão estar registados os pagamentos de todas as despesas da coligação e o recebimento de todas as suas receitas, nos termos da lei. A designação da conta bancária deve mencionar, expressamente, o ato eleitoral a que res-

peita, sendo inequívoca a sua utilização exclusiva para a campanha eleitoral em causa.

4 — As contribuições dos partidos para a coligação deverão ser tituladas por cheque ou transferência bancária. As contribuições dos partidos coligados constituem um ato de despesa do partido que efetua a entrega e uma receita da coligação.

5 — Todas as receitas e despesas decorrentes de ações de angariação de fundos da campanha presumem-se que são obtidas pela coligação. No caso de terem sido obtidas por qualquer dos partidos que constituem a coligação eleitoral deverão ser comunicadas e contabilizadas na coligação, devendo o produto da ação de angariação de fundos (receita deduzida das despesas incorridas), ser entregue à coligação por meio de cheque ou transferência bancária.

6 — As receitas brutas apuradas serão as que aparecem mencionadas como receita de angariação na lista de valores angariados. As despesas de angariação de fundos surgem discriminadas na coluna das despesas com angariação de fundos sendo a diferença entre receitas e despesas correspondente ao valor do produto total na lista de valores angariados que deverá ter como título a designação «Ação de angariação de fundos no âmbito da coligação eleitoral X» As despesas deverão estar adequadamente suportadas do ponto de vista documental, através da fatura respetiva.

7 — Os donativos em espécie para a coligação deverão ser valorizados a preços de mercado, nos termos legais.

8 — Todas as faturas referentes a despesas incorridas pela coligação devem ser emitidas em seu nome, com o número de identificação fiscal (NIF) que lhe tiver sido atribuído. Caso tal não seja possível, como no período que decorre entre os seis meses anteriores à data do ato eleitoral e a data da outorga à coligação do NIF de pessoa coletiva equiparada, devem as faturas ser emitidas em nome de um partido pertencente à coligação, e acompanhadas de documento do mandatário financeiro da coligação ou do responsável financeiro do partido em questão onde se fundamente a elegibilidade dessa fatura para efeito de contas da campanha da coligação.

9 — Nos termos do n.º 5 do artigo 16.º da L 19/2003, alterada pela L 55/2010, a utilização dos bens afetos ao património dos partidos políticos coligados, bem como a colaboração de militantes, simpatizantes e de apoiantes, não são consideradas nem como receitas, nem como despesas de campanha mas devem ser discriminadas para efeito de controlo pela ECFP no terreno.

10 — No apuramento das contas finais deverá ser lavrada uma ata, aprovada pelos órgãos competentes dos partidos coligados, da qual conste a aprovação das contas da coligação, o resultado final e a sua forma de distribuição pelos partidos coligados.»

3 — Conforme explicitado no exórdio (ponto 16) do Regulamento n.º 16/2013, não fica prejudicada a elaboração de Recomendações aplicáveis a cada ato eleitoral, atendendo à especificidades próprias do mesmo, nos termos do artigo 11.º da Lei Orgânica n.º 2/2005.

Ora, foi o que aconteceu precisamente com a eleição para a Assembleia da República de 4 de outubro de 2015.

A Entidade das Contas emitiu um conjunto de *Recomendações a Partidos Políticos e Coligações Eleitorais*⁽¹²³⁾, destinadas a facilitar a aplicação das regras e procedimentos legais relativos à prestação de contas.

Na secção I dispõe-se:

«Secção I — Do Orçamento

O Orçamento deve refletir as estimativas de receitas e de despesas da Campanha eleitoral.

O Orçamento deve ser organizado de modo a incluir as seguintes rubricas no domínio das receitas: subvenção estatal, contribuição de Partido(s) Político(s) e angariação de fundos para a Campanha eleitoral; e nomeadamente as seguintes rubricas no domínio das despesas: conceção da Campanha, abrangendo agências de comunicação e estudos de mercado; propaganda, comunicação impressa e digital; estruturas, cartazes e telas; comícios e espetáculos; brindes e outras ofertas; custos administrativos e operacionais.

O Orçamento a apresentar ao Tribunal Constitucional pode ser elaborado de acordo com o Mapa respetivo (**Anexo I**).

Cada Partido ou Coligação eleitoral deve apresentar o orçamento de Campanha, nos termos do n.º 4 do artigo 15.º da L 19/2003, no prazo legal, previsto no artigo 17.º, n.º 1, da LO 2/2005, ou seja, até ao último dia do prazo para entrega das candidaturas.»

Na secção II regula-se a constituição de um mandatário financeiro nacional por cada Partido ou Coligação eleitoral.

Quanto à conta bancária da campanha, dispõe-se na Secção III, designadamente, que deve ser constituída uma conta bancária pela qual todas as receitas e despesas deverão ser movimentadas, conta que deve

ter uma designação que identifique o Partido ou Coligação em Campanha — “AR-2015” —, tendo como primeiro subscritor o Mandatário Financeiro.

E no que concerne às receitas de campanha face à sua pertinência na presente consulta, reproduz-se, de seguida, parte da secção IV:

«Secção IV — Das Receitas de Campanha

Os Partidos políticos e as Coligações eleitorais em Campanha eleitoral só podem ter as seguintes categorias de receitas (**Anexo VI**):

- Subvenção Estatal (Anexo VI — Mapa M1);
- Contribuição de Partidos políticos (Anexo VI — Mapa M2);
- Produto de Angariação de fundos (Anexo VI — Mapa M3);
- Donativos em espécie (Anexo VI — Mapa M4);
- Cedência de bens a título de empréstimo (Anexo VI — Mapa M5):

Quanto à subvenção estatal (Anexo VI — Mapa M1), deve indicar-se o montante da subvenção estatal efetivamente recebida (artigo 16.º, n.º 1, alínea *a*), da L 19/2003) ou a receber, indicando o respetivo cálculo (artigos 17.º e 18.º, da L 19/2003, alterada pela L 55/2010 e pela L 1/2013, interpretada pela L 62/2014).

Relativamente à contribuição de Partidos políticos (Anexo VI-Mapa M2), deve apresentar-se o total das contribuições dos partidos políticos, em dinheiro e em espécie, efetuadas à Campanha, distinguindo-se os dois tipos de receita.

.....»

A secção V refere-se às despesas de campanha eleitoral e na secção VI regulamenta-se a lista de ações de campanha eleitoral que cada candidatura deve apresentar.

Na secção VII — *Do Balanço da Campanha, da Demonstração dos Resultados e do Anexo à Conta de Campanha* — refere-se a final que «[d]eve ainda o Mandatário Financeiro, no caso de coligação eleitoral, entregar ata da coligação, nos termos do n.º 1 da secção IV do Regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro, e ata de aprovação de contas da coligação nos termos do n.º 9 da mesma Secção do mesmo Regulamento».

4 — Deve notar-se, por fim, que de todo o normativo atinente à Entidade das Contas decorre, pois, um tratamento idêntico dos partidos políticos (isolados) e das coligações eleitorais.

VIII

1 — Face a tudo o que se vem de explanar, e considerando as diversas vicissitudes normativas, é chegado o momento de se ensaiar a resposta à questão sob consulta.

Não pode, porém, deixar-se de realçar alguns aspetos, conquanto já desenvolvidos, por se revelarem cruciais para a solução a defender.

Sublinhou-se que o Estado português é um *Estado-de-partidos*, sendo o *monopólio* partidário evidente nas eleições para a Assembleia da República.

Mas a própria Constituição estabelece que, neste caso, as candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação (cf. n.º 1 do artigo 151.º)⁽¹²⁴⁾.

É certo que a Lei — Lei dos Partidos Políticos (artigo 3.º) — atribui personalidade jurídica aos partidos políticos e não o faz relativamente às coligações.

E também é certo que se prescreve que uma coligação não constitui entidade distinta da dos partidos que a integram (cf. n.º 3 do artigo 11.º da Lei dos Partidos Políticos).

Ora, com efeito, o substrato subjetivo das coligações é composto pelos partidos políticos que as formam. Daí que, quando nos reportamos a *partidos políticos* se imponha considerar se se apresentam isoladamente ou em coligação.

Mas isto não invalida a realidade das coligações que estão previstas na Constituição e são objeto de regulação normativa, nomeadamente, na Lei dos Partidos Políticos, na LEAR e na Lei n.º 19/2003, apresentando-se como *centros* de direitos e deveres jurídicos.

Elas têm uma *individualidade* que se manifesta em diversos traços que fomos, aliás, apontando ao longo do antecedente excurso.

Desde logo, a sua legalidade é apreciada pelo Tribunal Constitucional⁽¹²⁵⁾.

Por outro lado, o *acordo da coligação* tem relevância jurídica, nos termos atrás descritos.

Refira-se também que os grupos parlamentares originários de partidos que tenham concorrido em coligação ao ato eleitoral são considerados como um só grupo parlamentar para efeitos de atribuição da subvenção para encargos de assessoria aos Deputados, para a atividade política e partidária em que participem e para outras despesas de funcionamento (cf. n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003)⁽¹²⁶⁾.

E, centrando-nos nas coligações eleitorais, estas dispõem de número de identificação fiscal próprio, de contas próprias, a que devem corres-

ponder contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, e de mandatário financeiro⁽¹²⁷⁾.

Importa ainda ter presente que as coligações de partidos para eleições para a Assembleia da República dependem de comunicação ao Tribunal Constitucional com vista à respetiva anotação⁽¹²⁸⁾.

É certo que a coligação eleitoral tem uma duração limitada no tempo, mas tal não lhe retira a sua individualidade. De todo o modo, conquanto, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 22.º da LEAR, as coligações deixem de existir logo que tornado público o resultado definitivo das eleições, não há aqui um imediato desaparecimento da coligação eleitoral, pois, como vimos, há, designadamente, que prestar contas nos termos do n.º 1 do artigo 27.º da LFPPCE e n.º 1 do artigo 18.º da Lei Orgânica n.º 2/2005.

Saliente-se, ainda, que a coligação eleitoral, na apresentação da candidatura, indica uma lista única, apesar de esta dever identificar o partido que propõe cada um dos candidatos.

Aliás, a coligação eleitoral, dada a sua natureza, não se pode desligar da candidatura e da respetiva campanha.

Ou dito de outra forma, uma coligação eleitoral apresenta uma candidatura que realiza tão-somente uma campanha eleitoral⁽¹²⁹⁾.

E não pode aqui esquecer-se o princípio constitucional da *igualdade de oportunidades das candidaturas*, concretizado quanto à campanha eleitoral para a Assembleia da República no artigo 56.º da LEAR⁽¹³⁰⁾.

Assim, cada candidatura, seja apresentada por partido político, seja apresentada por coligação eleitoral, tem o direito a não ser prejudicada.

2 — Atentemos, agora, de novo, nas normas diretamente envolvidas na presente consulta.

Como vimos, no n.º 1 do artigo 18.º da LFPPCE estabelece-se a forma de repartição da subvenção aplicável à campanha eleitoral para a Assembleia da República, no caso a que nos interessa, desde que os partidos preencham os requisitos do n.º 2 do artigo 17.º.

Relativamente aos requisitos, exige-se que os partidos concorram no mínimo a 51 % dos lugares a sufrágio para a Assembleia da República e que obtenham representação.

Ora, face a tudo o expandido e, particularmente, o que se acabou de ressaltar, tem de se considerar que a referência a partidos abrange os partidos isoladamente e os partidos em coligação.

Aliás, apresentando a coligação uma única lista, seria muito difícil, para não dizer impossível, apreciar a verificação dos requisitos relativamente a cada um dos partidos, isto mesmo não esquecendo que na lista deve ser indicado o partido a que pertence cada candidato, pois, verdadeiramente, os lugares a que concorrem têm a ver com o entendimento consensualizado no seio da coligação.

Por outro lado, a referência no n.º 1 do artigo 18.º, quanto aos restantes 80 %, à distribuição na proporção dos resultados eleitorais obtidos, se fosse de atender a cada um dos partidos integrantes da coligação eleitoral, revelar-se-ia de aplicação impossível.

É matematicamente impossível determinar o número de votos que cada partido que integra a coligação eleitoral alcançou. O que se sabe, como atrás se salientou, é que, naturalmente, a coligação eleitoral potencia os resultados dos votos.

E não deixaria, porventura, de ser estranho que, no caso das eleições para as autarquias locais, as subvenções fossem atribuídas às coligações e, no caso das eleições para a Assembleia da República, fosse outro o entendimento. É certo que no n.º 3 do artigo 17.º o legislador explicita-o, mas tal ter-se-á devido tão-somente a uma elengagem mais minuciosa, que surgiu anteriormente com a introdução, pela Lei Orgânica n.º 1/2001, dos grupos de cidadãos eleitores⁽¹³¹⁾. Acresce que o n.º 1 do artigo 17.º, onde se consagra o direito à subvenção, fala só em partidos, sem detalhar, mesmo no caso das eleições para as autarquias locais, embora não deixe de referir neste caso também os grupos de cidadãos.

Por outro lado, recorde-se que, designadamente, no n.º 1 do artigo 16.º (“Dever de comunicação de dados”) da Lei Orgânica n.º 2/2005 se consigna expressamente que «os partidos políticos e coligações que apresentem candidaturas às eleições para a Assembleia da República [...] estão obrigados a comunicar à Entidade as ações de campanha eleitoral que realizem, bem como os meios nelas utilizados, que envolvam um custo superior a um salário mínimo».

Assim, e tendo, essencialmente, em atenção que a razão de ser da subvenção a que se referem os artigos 17.º e 18.º da LFPPCE é a campanha eleitoral, no caso, a campanha eleitoral para a Assembleia da República, quando ali se alude a *partidos políticos* sem mais, tem-se de considerar quer os partidos políticos isoladamente quer os partidos políticos em coligação — as coligações eleitorais — que apresentaram candidaturas e que reúnem os requisitos referidos do n.º 2 do artigo 17.º.

Outra interpretação iria certamente bulir com o referido princípio constitucional da *igualdade de oportunidades das candidaturas*.

Acresce que se considerarmos para efeitos da subvenção da campanha eleitoral para a Assembleia da República não os partidos políticos em coligação — as coligações eleitorais — mas isoladamente os partidos

políticos que integram a coligação eleitoral que se candidatou às eleições, nesse âmbito, e na melhor das hipóteses, apenas um dos partidos poderá satisfazer o requisito de concorrer no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio⁽¹³²⁾.

Destarte, ao contrário, do que poderia parecer, na repartição da subvenção, no que se refere à distribuição de 20 % da subvenção total, não são de considerar os partidos ou todos os partidos que integram a coligação, mas eventualmente apenas um dos partidos.

E, por outro lado, no que concerne à distribuição dos 80 % da subvenção total, já não será possível considerar todos os votos que a coligação obteve mas apenas os votos obtidos pelo partido que se candidatou a, pelo menos, 117 lugares, ou mais (independentemente da questão já referida da impossibilidade de determinar o número de votos que cada um dos partidos que integram a coligação obteve).

Ora, tal não pode deixar de suscitar, do ponto de vista democrático, desde logo, atenta a igualdade dos partidos, alguma perplexidade, pois, candidata-se uma *coligação* — há uma candidatura, há uma campanha eleitoral — e é tão-somente um dos partidos que pode ser considerado para a atribuição da subvenção da campanha eleitoral.

Afigura-se-nos que aqui é que se verificaria *discriminação negativa*, já que não seriam contabilizados todos os votos que a coligação obteve.

Deve, ainda, acrescentar-se que englobar todas as candidaturas apresentadas por um determinado partido político, isoladamente e em coligação ou coligações, com outro ou outros partidos, para além naturalmente da questão da verificação dos requisitos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2003 e das questões que se prendem com as contas da campanha eleitoral, conduz a uma descaracterização das candidaturas⁽¹³³⁾, pondo em causa a razão de ser do financiamento público da campanha eleitoral — *igualdade de oportunidades das candidaturas*.

Não será, porventura, de mais voltar a sublinhar que aqui não está em causa o financiamento dos partidos políticos.

3 — Em suma, no que concerne a eleições para a Assembleia da República, a subvenção respetiva há de ser repartida da seguinte forma:

— 20 % é dividida em partes iguais pelos partidos e coligações eleitorais (partidos em coligação) que tenham concorrido a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio e tenham obtido representação; e

— os restantes 80 % são distribuídos pelos mesmos partidos e coligações eleitorais na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

E deve acrescentar-se que, ao invés do que acontece com a subvenção pública para financiamento dos partidos políticos (artigo 5.º da LFPPCE), aqui, no caso de coligações eleitorais, não se coloca a questão da redistribuição interna pelos partidos que compõem a coligação. Daí que, a nosso ver, falte fundamento para a aplicação por analogia daquele artigo 5.º (n.º 3). De todo o modo, não pode deixar-se de notar que neste preceito se reconhece a coligação eleitoral e se consideram os votos por ela obtidos, mas porque se trata ali de financiamento de partidos é indicado o critério para a repartição interna, já que como se disse é impossível saber o número de votos que cada partido alcança numa coligação eleitoral.

Com efeito, os n.ºs 4 e 5 do artigo 18.º da LFPPCE, acima reproduzidos, após a alteração introduzida pela Lei n.º 55/2010, deixam, se possível, mais claro que a razão de ser da subvenção a que se referem os artigos 17.º e 18.º da LEPPCE é a campanha eleitoral.

Senão vejamos.

Do n.º 4 resulta que a subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas.

E, de acordo com o disposto no n.º 5, o eventual excedente proveniente de ações de angariação de fundos, relativamente às despesas realizadas, reverte para o Estado.

Temos, portanto, que a subvenção não pode nunca ultrapassar as despesas realizadas e havendo excedente de fundos reverte para o Estado.

Não há conseqüentemente lugar a qualquer repartição pelos partidos integrantes da coligação, o que, aliás, bem se compreende porque a subvenção em apreço não visa financiar os partidos, mas sim a campanha eleitoral dando iguais oportunidades às diversas candidaturas, ou, pelo menos, dando o mínimo de igualdade de condições financeiras e que se traduz justamente na distribuição igualitária dos 20 % do montante da subvenção total.

Recorde-se, aliás, que a Lei n.º 55/2010 teve como desiderato reduzir as subvenções públicas e os limites máximos de gastos nas campanhas eleitorais, tendo origem no Projeto de Lei n.º 299/XI/1.º (BE). Porém, as normas, dos citados n.ºs 4 e 5 do artigo 18.º viriam a ser propostas, em sede de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias na Proposta de Alteração do PS⁽¹³⁴⁾.

4 — Posto isto, relativamente às eleições para a Assembleia da República, de outubro de 2015, que estão na base da presente consulta, considerando os elementos disponíveis e os resultados oficiais⁽¹³⁵⁾, constata-se que apenas cinco candidaturas (duas coligações eleitorais:

Portugal à Frente e CDU; e três partidos: PS, BE e PAN) reúnem os requisitos fixados no n.º 2 do artigo 17.º da LFPPCE.

Assim, em nosso entender, a repartição da subvenção pública para a campanha eleitoral deve ser operada do seguinte modo:

— 20 % são divididos em cinco partes iguais a afetar àquelas candidaturas; e

— os restantes 80 % são repartidos também por aquelas candidaturas mas na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

E no cálculo das subvenções não pode, além do mais, deixar de atender-se ao disposto nos mencionados n.ºs 4 e 5 do artigo 18.º da LFPPCE.

IX

Em face do exposto, entendo que deviam ser formuladas as seguintes conclusões:

1.ª - O Estado português é um *Estado-de-partidos*, verificando-se nas eleições para a Assembleia da República o *monopólio* partidário [cf. n.º 1 do artigo 151.º da Constituição da República Portuguesa e n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio — Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR)];

2.ª - Todavia, os partidos políticos podem apresentar candidaturas, isoladamente ou em coligação — *coligação eleitoral*;

3.ª - A Lei atribui personalidade jurídica aos partidos políticos *per se* (cf. artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto — Lei dos Partidos Políticos) não o fazendo quanto às coligações eleitorais;

4.ª - De todo o modo, as coligações eleitorais têm a sua *individualidade*, sendo objeto de previsão na Constituição da República Portuguesa e de regulação normativa, nomeadamente, na Lei dos Partidos Políticos, na LEAR e na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e apresentando-se como *centros* de direitos e deveres jurídicos;

5.ª - O princípio constitucional da *igualdade de oportunidades das candidaturas* [cf. alínea b) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa], encontra-se concretizado quanto à campanha eleitoral para a Assembleia da República no artigo 56.º da LEAR, tendo conseqüentemente, cada candidatura, seja apresentada por partido político (isoladamente), seja apresentada por coligação eleitoral, o direito a não ser prejudicada;

6.ª - A razão de ser da subvenção pública para a campanha eleitoral da Assembleia da República, contida nas normas dos artigos 17.º e 18.º da Lei n.º 19/2003, é tão-somente o financiamento da campanha eleitoral, permitindo às candidaturas a igualdade de oportunidades;

7.ª - Assim, a referência feita a partidos naqueles preceitos tem de considerar os partidos políticos, isoladamente ou em coligação;

8.ª - Destarte, têm direito à subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República os *partidos* e as *coligações* que apresentem candidaturas, concorrendo no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio, e obtenham representação (cf. n.º 2 do citado artigo 17.º da Lei n.º 19/2003);

9.ª - E, no que concerne à repartição da subvenção, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 19/2003, ela há de processar-se relativamente aos partidos e coligações eleitorais com direito à subvenção, pela seguinte forma:

— 20 % são divididos em partes iguais; e

— os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos;

10.ª - No caso das coligações eleitorais, não há lugar a repartição *interna* da subvenção pelos partidos que as compõem, uma vez que a subvenção visa tão-somente o financiamento da campanha eleitoral e, de todo o modo, a subvenção não pode nunca ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas (cf. n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 19/2003).

(¹) O pedido de parecer foi recebido na Procuradoria-Geral da República em 29 de março de 2016.

(²) Em 12 de maio de 2016.

(³) Já expressa num primeiro parecer da Auditora Jurídica (n.º 5/2015) que conformou o sentido de um ato decisório da entidade consultante no referido procedimento sobre os partidos com direito a subvenção para a referida campanha eleitoral e a forma de cálculo do teto da subvenção a que cada partido tinha direito.

(⁴) De acordo com os elementos fornecidos, no referido procedimento apresentaram alegações, além do partido reclamante, o PSD, o CDS-PP e a CDU.

(⁵) Publicado no *Diário da República* 2.ª série, de 21-1-2013 (também acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pggp.nsf>).

(⁶) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, Coimbra Editora, Coimbra, 4.ª ed., 2007, p. 208.

(7) Parecer n.º 3/2016, de 21 de março de 2016, da Auditora Jurídica na Assembleia da República e elementos do procedimento administrativo relativo à atribuição da subvenção para a campanha eleitoral relativa às eleições legislativas de 2015.

(8) O artigo 51.º da Constituição, com a epígrafe *Associações e partidos políticos*, prescreve:

«1 — A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político.

«2 — Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido político nem ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou deixar de estar inscrito em algum partido legalmente constituído.

«3 — Os partidos políticos não podem, sem prejuízo da filosofia ou ideologia inspiradora do seu programa, usar denominação que contenha expressões diretamente relacionadas com quaisquer religiões ou igrejas, bem como emblemas confundíveis com símbolos nacionais ou religiosos.

«4 — Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional.

«5 — Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.

«6 — A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.»

(9) MARCELO REBELO DE SOUSA enfatiza como traço distintivo dos partidos relativamente aos grupos ou comissões eleitorais a circunstâncias de estes, ao contrário daqueles, serem entidades precárias e carecidas de personalidade jurídica (*Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, Livraria Cruz, 1983, p. 79).

(10) MARCELO REBELO DE SOUSA, *op. cit.*, pp. 522-549; JORGE PEREIRA DA SILVA, «O estatuto constitucional dos partidos políticos portugueses», *Direito e Justiça*, Volume XII, 1998, tomo 2, p. 182.

(11) GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pp. 682-683.

(12) JORGE MIRANDA in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 491; *Manual de Direito Constitucional*, Vol. III, Tomo VII., 2014, p. 196; DIANA GRILLO, «Estatuto constitucional dos partidos políticos em Portugal e Macau», *Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa*, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO (ed.), Lisboa, AAFDL, 2015, p. 195.

(13) Operando aqueles entes à luz das regras sobre liberdade de associação e direito de reunião — Cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, *op. cit.*, pp. 79-80.

(14) Cf. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 7.ª edição, 2003, p. 314.

(15) Revista pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio.

(16) Objeto de alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, Lei n.º 14-A/85, de 10 de julho, Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 fevereiro, Lei n.º 5/89, de 17 março, Lei n.º 18/90, de 24 julho, Lei n.º 31/91, de 20 julho, Lei n.º 72/93, de 30 novembro, Lei n.º 10/95, de 7 abril, Lei n.º 35/95, de 18 agosto, Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 junho, Lei Orgânica n.º 2/2001, de 25 agosto, Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto.

(17) Revista pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, e Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril.

(18) Preferimos a fórmula coligação duradoura, na medida em que têm duração estabelecida no momento da sua constituição, a qual pode ser prorrogada ou antecipada, à fórmula «coligação permanente» adotada por JORGE MIGUÉIS, CARLA LUÍS, JOÃO ALMEIDA, ANDRÉ LUCAS, ILDA RODRIGUES e MÁRCIO ALMEIDA, *Lei Eleitoral da Assembleia da República Anotada e Comentada*, Lisboa, INCM, 2015, p. 98.

(19) Artigos 22.º e 22.º-A da LEAR, em conjugação com os artigos 9.º e 103.º, n.º 2, alínea b), da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, objeto de alterações estabelecidas pelas Leis 143/85, de 26/11, n.º 85/89, de 07/09, n.º 88/95, de 01/09, n.º 13-A/98, de 26/02, n.º 10/98, de 23/05, e Leis Orgânicas n.º 1/2011, de 30/11, n.º 5/2015, de 10/04, e n.º 11/2015, de 28/08.

(20) JORGE MIRANDA in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 492.

(21) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 4.ª ed., 2010, p. 404

(22) O número de deputados a eleger por cada círculo depende do número de eleitores recenseados nesse mesmo círculo eleitoral, com exceção dos círculos correspondentes aos eleitores residentes fora do território nacional.

(23) Por via do várias vezes referido no texto artigo 151.º, n.º 1, da Constituição: «As candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos.»

(24) GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *op. cit.*, vol. II, 2010, p. 252.

(25) Alterada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, e Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril.

(26) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 123, de 30 de junho de 2014.

(27) Prescrevia-se que as receitas e despesas dos partidos políticos deverão ser discriminadas em relatórios anuais, que indicarão, para as primeiras, a sua proveniência e, para as segundas, a sua aplicação (artigo 20.º, n.º 1), sendo vedado aos organismos autónomos do Estado, associações de direito público, institutos e empresas públicas, autarquias locais e pessoas coletivas de utilidade pública administrativa financiar ou subsidiar os partidos políticos (artigo 20.º, n.º 2).

(28) No artigo 15.º da LOAR de 1977 foi também estabelecido o regime de apoio aos grupos parlamentares, aí se estatuindo que cada grupo parlamentar disporia de um chefe de gabinete, um adjunto, um secretário e um escriturário-datiógrafo e ainda, por cada grupo de 30 deputados eleitos e em funções ou resto igual ou superior a 15, de mais um adjunto e de um secretário.

(29) A redação deste número foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 3/94, publicada no *Diário da República* n.º 37, Série I-A, de 14-2-1994.

(30) GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *op. cit.*, vol. I, 2007, pp. 689-690.

(31) A redação originária da LFPPCE de 1998 foi alterada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

(32) «1 — Os partidos políticos que submetam candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais e os candidatos às eleições para a Presidência da República têm direito a uma subvenção estatal para a realização das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes.

«2 — Têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos que concorram no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais ou para os órgãos municipais e que obtenham no universo a que concorram pelo menos 2 % dos lugares e os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5 % dos votos.

«3 — A subvenção é de valor total equivalente a 2500, 1250 e 250 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

«4 — A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos:

«20 % são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 deste artigo e os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

«5 — Nas eleições para as autarquias locais, consideram-se para efeitos da parte final do número anterior apenas os resultados obtidos em termos de número de candidatos às assembleias municipais diretamente eleitos.

«6 — Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção estatal é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respetivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do n.º 4 deste artigo.

«7 — A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais.»

(33) A nova redação ao n.º 2 do artigo 29.º passou a dispor-se que teriam direito à subvenção estatal para as campanhas eleitorais os partidos que concorressem no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais ou para os órgãos municipais e que obtivessem nos primeiros casos representação e, no último, 2 % dos lugares no universo a que concorressem e os candidatos à Presidência da República que obtivessem pelo menos 5 % dos votos. Procedeu-se, ainda a nova redação do n.º 3 do artigo 29.º, tendo o valor total das subvenções sido substancialmente aumentado, estabelecendo-se que as mesmas seriam de valor total equi-

valente a 10000, 5000 e 1000 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

(34) Aprovado, com votos a favor do PS, do CDS-PP e do BE e abstenções do PSD, do PCP e de Os Verdes (*DAR*, I S., n.º 193, de 29-6-2001, p. 58).

(35) Neste ponto a transição da norma do n.º 6 para o n.º 8, sem qualquer alteração substantiva e o respetivo sentido impõe que a menção ao n.º 4 deve ser lida como reportada à norma que constava do n.º 4 na redação e passou a integrar o n.º 5 do preceito na redação revista.

(36) O qual dispunha: «Podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das freguesias, além dos partidos políticos, outros grupos de cidadãos eleitores, nos termos estabelecidos por lei.»

(37) Cf. artigos 19.º, 20.º e 23.º da LFPPCE de 1998.

(38) Sobre o elenco dos diplomatas que empreenderam alterações à LFPPCE de 2003, cf. *supra* nota de rodapé inicial do § 3.1.

(39) Importa transcrever a atual redação do artigo 5.º da LFPPCE com a epígrafe *Subvenção pública para financiamento dos partidos políticos*:

«1 — A cada partido que haja concorrido a ato eleitoral, ainda que em coligação, e que obtenha representação na Assembleia da República é concedida, nos termos dos números seguintes, uma subvenção anual, desde que a requeira ao Presidente da Assembleia da República.

«2 — A subvenção consiste numa quantia em dinheiro equivalente à fração 1/135 do valor do IAS, por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

«3 — Nos casos de coligação eleitoral, a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados é igual à subvenção que, nos termos do número anterior, corresponder à respetiva coligação eleitoral, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo disposição expressa em sentido distinto constante de acordo da coligação.

«4 — A cada grupo parlamentar, ao Deputado único representante de um partido e ao Deputado não inscrito em grupo parlamentar da Assembleia da República é atribuída, anualmente, uma subvenção para encargos de assessoria aos Deputados, para a atividade política e partidária em que participem e para outras despesas de funcionamento, correspondente a quatro vezes o IAS anual, mais metade do valor do mesmo, por Deputado, a ser paga mensalmente, nos termos do n.º 6.

«5 — Os grupos parlamentares originários de partidos que tenham concorrido em coligação ao ato eleitoral são considerados como um só grupo parlamentar para efeitos do número anterior.

«6 — As subvenções anteriormente referidas são pagas em duodécimos, por conta de dotações especiais para esse efeito inscritas no Orçamento da Assembleia da República.

«7 — A subvenção prevista nos números anteriores é também concedida aos partidos que, tendo concorrido à eleição para a Assembleia da República e não tendo conseguido representação parlamentar, obtenham um número de votos superior a 50 000, desde que a requeiram ao Presidente da Assembleia da República.

«8 — A fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia da República e nas assembleias legislativas das regiões autónomas, ou por seu intermédio, para a atividade política e partidária em que participem, cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 23.º»

A Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, alterou o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, tendo introduzido a seguinte redação: *a subvenção destinada ao financiamento dos partidos políticos, prevista na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação que lhe foi dada pela presente lei, é reduzida em 10 % até 31 de dezembro de 2016*. Até essa data encontrava-se em vigor o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, com a seguinte redação: «A subvenção pública destinada ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como os limites das despesas de campanha eleitoral previstas na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação que lhe foi dada pela presente lei, são reduzidas em 10 % até 31 de dezembro de 2013».

Na nota de rodapé seguinte refere-se a evolução legislativa do n.º 2 do artigo 5.º

A norma correspondente ao atual n.º 6 constava na redação originária do então n.º 4: «A subvenção é paga em duodécimos, por conta de dotações especiais para esse efeito inscritas no orçamento da Assembleia da República.»

A matéria das subvenções aos Grupos Parlamentares não constava da redação originária da LFPPCE de 2003 (nem das que a precederam) resultou de alterações introduzidas pela Lei n.º 55/2010. Entretanto, o Acórdão n.º 801/2014 do Tribunal Constitucional declarou «a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do n.º 8, do artigo 5.º, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, por violação dos artigos 166.º, n.º 2, e 168.º, n.º 4, com referência ao artigo 164.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa». Posteriormente a redação acima transcrita foi estabelecida pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril.

A redação do n.º 4 do artigo 5.º foi estabelecida pelo artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 5/2015. A anterior redação tinha sido dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro: «A cada grupo parlamentar, ao deputado único representante de um partido e ao deputado não inscrito em grupo parlamentar da Assembleia da República é atribuída, anualmente, uma subvenção para encargos de assessoria aos deputados e outras despesas de funcionamento correspondente a quatro vezes o IAS anual, mais metade do valor do mesmo, por deputado, a ser paga mensalmente, nos termos do n.º 6».

(40) Na redação originária do artigo 5.º, n.º 2, da LFPPCE de 2003 era concedida uma subvenção anual correspondente a uma quantia em dinheiro equivalente à fração de 1/135 do salário mínimo mensal nacional. Pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, os valores do salário mínimo mensal nacional referidos na Lei n.º 19/2003 foram substituídos pelos valores do indexante dos apoios sociais (IAS) criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro. Em termos de direito transitório estabeleceu-se no artigo 152.º, n.º 2 e 3, da Lei n.º 64-A/2008 que tais alterações apenas produziram efeitos no ano em que o montante do indexante de apoios sociais atingisse o valor da retribuição mínima mensal garantida fixada para o ano 2008. Assim, enquanto tal convergência não ocorrer, os montantes das subvenções públicas do financiamento de partidos e campanhas eleitorais continuam a manter os valores de 2008.

(41) É o seguinte o teor do artigo 14.º-A, com a epígrafe *Número de identificação fiscal*, da LFPPCE:

«1 — Os grupos parlamentares, quando existam, podem dispor, se o pretenderem, de número de identificação fiscal próprio, sendo-lhes também aplicável, os direitos e obrigações de natureza fiscal estabelecidos na lei para os partidos políticos.

«2 — Dispõem de número de identificação fiscal próprio:

«a) A coligação de partidos candidatos a qualquer ato eleitoral;
«b) Os grupos de cidadãos eleitores candidatos a qualquer ato eleitoral.

«3 — O número de identificação fiscal próprio referido no número anterior é atribuído, uma vez admitida a candidatura, no início de cada campanha eleitoral e expira com a apresentação das respetivas contas ao Tribunal Constitucional.»

(42) Nos termos da redação originária e ainda vigente da LFPPCE que corresponde, sem alterações aos artigos 10.º, n.º 1, da LFPPCE de 1993 e da LFPPCE de 1998. Passamos a transcrever o teor dos restantes números do artigo 12.º da LFPPCE:

«2 — A organização contabilística dos partidos rege-se pelos princípios aplicáveis ao Plano Oficial de Contas, com as devidas adaptações.

«3 — São requisitos especiais do regime contabilístico próprio:

«a) O inventário anual do património do partido quanto a bens imóveis sujeitos a registo;

«b) A discriminação das receitas, que inclui:

«i) As previstas em cada uma das alíneas do artigo 3.º;

«ii) As previstas em cada uma das alíneas do artigo 4.º;

«c) A discriminação das despesas, que inclui:

«i) As despesas com o pessoal;

«ii) As despesas com aquisição de bens e serviços;

«iii) As contribuições para campanhas eleitorais;

«iv) Os encargos financeiros com empréstimos;

«v) Os encargos com o pagamento das coimas previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º;

«vi) Outras despesas com a atividade própria do partido;

«d) A discriminação das operações de capital referente a:

«i) Créditos;

«ii) Investimentos;

«iii) Devedores e credores.

«4 — As contas nacionais dos partidos deverão incluir, em anexo, as contas das suas estruturas regionais, distritais ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas, podendo, em alternativa, apresentar contas consolidadas.

«5 — Para efeito do número anterior, a definição da responsabilidade pessoal pelo cumprimento das obrigações fixadas na presente lei entre dirigentes daquelas estruturas e responsáveis nacionais do partido é fixada pelos estatutos respetivos.

«6 — A contabilidade das receitas e despesas eleitorais rege-se pelas disposições constantes do capítulo III.

«7 — Constam de listas próprias discriminadas e anexas à contabilidade dos partidos:

«a) Os extratos bancários de movimentos das contas e os extratos de conta de cartão de crédito;

«b) As receitas decorrentes do produto da atividade de angariação de fundos, com identificação do tipo de atividade e data de realização;

«c) O património imobiliário dos partidos, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 3.

«8 — São igualmente anexas às contas nacionais dos partidos, para efeitos da apreciação e fiscalização a que se referem os artigos 23.º e seguintes, as contas dos grupos parlamentares e do deputado único representante de partido da Assembleia da República.

«9 — As contas das estruturas regionais referidas no n.º 4 devem incluir, em anexo, para efeitos de apreciação e fiscalização da totalidade das suas receitas e despesas a que se referem os artigos 23.º e seguintes, as relativas às subvenções auferidas diretamente, ou por intermédio dos grupos parlamentares e do deputado único representante de um partido, das Assembleias Legislativas das regiões autónomas.

«10 — Para efeitos da necessária apreciação e fiscalização, a que se referem os artigos 23.º e seguintes, com as necessárias adaptações, os Deputados não inscritos em grupo parlamentar da Assembleia da República e os deputados independentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas apresentam, ao Tribunal Constitucional, as contas relativas às subvenções auferidas, nos termos da presente lei.»

(43) É o seguinte o teor dos restantes números do artigo 15.º da LFPPCE:

«2 — Nas campanhas eleitorais para os órgãos das autarquias locais, a conta tem base municipal, sem prejuízo da existência de conta respeitante às despesas comuns e centrais.

«3 — Às contas previstas nos números anteriores correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, onde são depositadas as respetivas receitas e movimentadas todas as despesas relativas à campanha.

«4 — Até ao 5.º dia posterior à publicação do decreto que marca a data das eleições, os candidatos, partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores apresentam ao Tribunal Constitucional o seu orçamento de campanha, em conformidade com as disposições da presente lei.

«5 — Os orçamentos de campanha são disponibilizados no sítio oficial do Tribunal Constitucional na Internet a partir do dia seguinte ao da sua apresentação.»

(44) Passamos a transcrever o texto integral da atual redação do artigo 16.º da LFPPCE:

«1 — As atividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por:

«a) Subvenção estatal;

«b) Contribuição de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como para Presidente da República;

«c) Donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas à eleição para Presidente da República e apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais;

«d) Produto de atividades de angariação de fundos para a campanha eleitoral.

«2 — Os partidos podem efetuar adiantamentos às contas das campanhas, designadamente a liquidação de despesas até ao recebimento da subvenção estatal, devendo estes, bem como as contribuições previstas na alínea b) do número anterior, ser certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes do respetivo partido.

«3 — As receitas previstas nas alíneas c) e d) do n.º 1 podem ser obtidas mediante o recurso a angariação de fundos, ainda que no âmbito de campanha dirigida para o efeito, estando sujeitas ao limite de 60 IAS por doador, e são obrigatoriamente tituladas por cheque

ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem.

«4 — As receitas referidas no número anterior, quando respeitantes ao último dia de campanha, são depositadas até ao terceiro dia útil seguinte.38

«5 — A utilização dos bens afetos ao património do partido político, bem como a colaboração de militantes, simpatizantes e de apoiantes, não são consideradas nem como receitas, nem como despesas de campanha.»

A redação do n.º 2 foi revista pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, substituindo a originária que tinha o seguinte teor: «As contribuições dos partidos políticos são certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes, com identificação daqueles que os prestou».

A atual redação do n.º 3 do artigo 16.º também foi revista pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, substituindo a originária que tinha o seguinte teor: «Os donativos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1 podem ser obtidos mediante o recurso a angariação de fundos, estando sujeitos ao limite de 60 vezes o valor do IAS por doador, e são obrigatoriamente titulados por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem. Redação originária: Os donativos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1 podem ser obtidos mediante o recurso a angariação de fundos, estando sujeitos ao limite de 60 salários mínimos mensais nacionais por doador, e são obrigatoriamente titulados por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem.»

Os n.ºs 4 e 5 foram aditados pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010.

(45) Como já se destacou acima a propósito do artigo 5.º da LFPPCE (*supra* primeira nota de rodapé do § II.3.2.3), a Lei n.º 1/2013 alterou o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010.

Por seu turno, a Lei n.º 62/2014, de 26 de agosto, procedeu à interpretação autêntica do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010 que reduz as subvenções públicas e os limites máximos dos gastos nas campanhas eleitorais, na redação dada pela Lei n.º 1/2013 determinando no artigo 2.º: «1 — Para efeitos de interpretação do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, que reduz as subvenções públicas e os limites máximos dos gastos nas campanhas eleitorais, na redação dada pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, considera-se: a) Que o montante da subvenção pública para as campanhas eleitorais, definido nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, é reduzido em 20 % até 31 de dezembro de 2016; e b) Que os limites das despesas de campanha eleitoral, definidos nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 20.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, são reduzidos em 20 % até 31 de dezembro de 2016. 2 — Nas eleições para os órgãos das autarquias locais, a redução de 20 % prevista no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, a efetuar na subvenção pública para as campanhas eleitorais, opera sobre o produto do fator constante do n.º 5 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, pelo fator constante do n.º 2 do artigo 20.º desta lei já reduzido em 20 %.»

(46) Redação dada pelo artigo 152.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. Redação originária: «A subvenção é de valor total equivalente a 20 000, 10 000 e 4000 salários mínimos mensais nacionais, valendo o 1.º montante para as eleições para a Assembleia da República, o 2.º para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o 3.º para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.»

(47) O n.º 7 do artigo 17.º foi aditado pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010.

(48) A redação do n.º 8 do artigo 17.º foi introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 e corresponde, com algumas diferenças, à redação originária do n.º 7 do mesmo artigo: «Caso a subvenção não seja paga no prazo de 90 dias a contar da entrega do requerimento previsto no número anterior, vencerá juros de mora à taxa legal aplicável às dívidas do Estado.»

(49) A redação do n.º 4 do artigo 18.º foi revista pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 A redação originária era a seguinte: «A subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas orçamentadas e efetivamente realizadas, deduzido do montante contabilizado como proveniente de ações de angariação de fundos.»

(50) A redação do n.º 5 do artigo 18.º foi revista pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 A redação originária era a seguinte: «O excedente resultante da aplicação do disposto no número anterior é repartido proporcionalmente pelas candidaturas em que aquela situação não ocorra.»

(51) O n.º 6 do artigo 18.º foi aditado pelo artigo 2.º da Lei n.º 1/2013.

(52) A síntese das posições expressas no âmbito do procedimento pendente sobre a subvenção para a campanha eleitoral para a Assembleia da República de 2015 foi empreendida no parecer n.º 3/2016 da Auditoria Jurídica em que se defendeu a tese enunciada sob o ponto 1, no sentido de que o direito é dos partidos políticos e que, no caso de integrarem coligações concorrentes a repartição dos votos entre partidos da coligação se deve operar ao abrigo do artigo 5.º, n.º 3, da LFPPCE (para o respetivo resumo, cf. *supra* § II.1). A segunda posição enunciada no texto

foi acolhida num primeiro projeto de parecer vencido após votação no plenário do Conselho Consultivo (*supra* § I).

(⁵³) Defendida, por exemplo, no primeiro projeto de parecer que foi vencido.

(⁵⁴) Como se destacou no § I.2 parecer n.º 23/2014 do Conselho Consultivo. Financiamento dos partidos cuja previsão constitucional no artigo 51.º, n.º 6, embora confira uma «relativa liberdade de conformação do legislador» (CANOTILHO/MOREIRA, *op. cit.*, vol. I, 2007, p. 492.), reconhece alguns dos parâmetros constitucionais nesta sede pois «aponta para a necessidade de assegurar o pluralismo partidário, garantindo a todas as formações partidárias um patamar económico-financeiro mínimo indispensável à efetivação do princípio da igualdade de oportunidades e diminuir a dependência dos partidos do financiamento de entidades privadas, desse modo garantindo a sua independência política» (*idem*, pp. 689-690).

(⁵⁵) O referente municipal das eleições autárquicas revela-se inclusive na apresentação de contas, veja-se o artigo 17.º, n.º 6, LFPPCE.

(⁵⁶) Por esse motivo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA destacam que o financiamento público visa garantir «a todas as formações partidárias um patamar económico-financeiro mínimo indispensável à efetivação do princípio da igualdade de oportunidades e diminuir a dependência dos partidos do financiamento de entidades privadas, desse modo garantido a sua independência política». Autores que, mais à frente, destacam «o financiamento público, além de assegurar a liberdade e igualdade partidárias, permite também um reforço do princípio da transparência ao possibilitar um controlo mais rigoroso das contas dos partidos com aplicação de sanções aos eventuais infratores» (*op. cit.*, vol. I, 2007, pp. 689-690).

(⁵⁷) *Op. cit.*, vol. II, 2010, p. 85.

(⁵⁸) Argumentos apresentados no projeto inicial de parecer que veio a ser vencido (cf. *supra* § I).

(⁵⁹) Deve reiterar-se que este Conselho no respeito das coordenadas estabelecidas pelo sistema jurídico sobre o âmbito da respetiva pronúncia tem de respeitar as balizas da consulta determinadas pela entidade consulente (*supra* §§ II.1, II.4.1.1 e II.4.3). Não foi objeto da consulta a interpretação da previsão do n.º 2 do artigo 17.º da LFPPCE na parte em que se reporta ao conceito de «51 % dos lugares sujeitos a sufrágio», matéria que, consequentemente não foi analisada. Sem embargo, constata-se que a entidade consulente, nesse segmento, terá entendido no procedimento administrativo pendente que esse requisito é preenchido desde que o partido apresente candidatos integrados em listas (isoladas ou conjuntas) concorrentes em círculos plurinominais que compreendam mais de 51 % do número total de mandatos (230) — daí que se tenha entendido nesse procedimento que preenchem esse conceito os dois partidos integrantes da coligação duradoura Coligação Democrática Unitária (constituída pelo Partido Comunista Português e Partido Ecologista “Os Verdes”). Dessa forma foi relevada a percentagem do número de mandatos dos círculos eleitorais em que foram apresentados candidatos em face do número total mandatos do colégio eleitoral nacional (230), correspondendo a círculos relativos a, pelo menos, 118 deputados (51 % de 230). Essa interpretação que não foi objeto da consulta e consequentemente não integra a fundamentação deste parecer (nem constava do projeto vencido) derivará de se considerar que a *ratio* desse requisito se reporta à dimensão da campanha exigida a cada partido (apresentação de candidaturas em círculos que compreendam, pelo menos, «51 % dos lugares sujeitos a sufrágio»).

(⁶⁰) O pedido de parecer foi recebido na Procuradoria-Geral da República em 29 de março de 2016.

(⁶¹) De acordo com os elementos fornecidos, informalmente, pela Senhora Auditora Jurídica, foram notificados os mandatários financeiros da Coligação Portugal à Frente (PàF), do PSD, do CDS-PP, da Coligação Aliança Açores e da Coligação Democrática Unitária (CDU) — cf. Informação n.º 2/2016 da Direção de Serviços Administrativos e Financeiros da Assembleia da República —, não se fazendo qualquer referência a notificação do Bloco de Esquerda e do PAN (Pessoas-Animais-Natureza).

E, na qualidade de contrainteressados, apresentaram alegações o PSD, o CDS-PP e a CDU.

De um lado, o PSD e o CDS-PP consideram que o PS não tem razão na reclamação apresentada, e do outro a CDU, aceitando a prática passada consolidada, mesmo que tal lhe possa vir a ser menos favorável, defende que a reclamação apresentada pelo PS deve proceder.

(⁶²) Recorde-se o seu texto, cujo n.º 2 corresponde ao n.º 3 do artigo 3.º na versão originária da Constituição:

«Artigo 10.º

(Sufrágio universal e partidos políticos)

1 — O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição.

2 — Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.»

(⁶³) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pág. 285.

(⁶⁴) *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Livraria Cruz, Braga, págs. 50 e 51.

(⁶⁵) Ressalvadas as eleições para Presidente da República e para as autarquias locais.

(⁶⁶) Veja-se a este propósito, por exemplo JOSÉ FONTES, “Da Função Eleitoral dos Partidos Políticos no Direito Português e da sua Natureza Político-Jurídica”, in *Revista de Assuntos Eleitorais*, 13, outubro 2010, pág. 242.

(⁶⁷) *Ob. cit.*, pág. 682.

(⁶⁸) Cfr. *Manual de Direito Constitucional*, Volume III, Tomo VII, Coimbra Editora, setembro 2014, pág. 160.

(⁶⁹)

«Artigo 51.º

(Associações e partidos políticos)

1 — A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político.

2 — Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido político nem ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou deixar de estar inscrito em algum partido legalmente constituído.

3 — Os partidos políticos não podem, sem prejuízo da filosofia ou ideologia inspiradora do seu programa, usar denominação que contenha expressões diretamente relacionadas com quaisquer religiões ou igrejas, bem como emblemas confundíveis com símbolos nacionais ou religiosos.

4 — Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional.

5 — Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.

6 — A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.»

(⁷⁰) Lei constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro.

(⁷¹) *Ob. cit.*, pág. 688.

(⁷²) GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, págs. 689/690.

(⁷³) Sobre a natureza dos partidos políticos, veja-se, por exemplo, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pág. 682; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, págs. 490/491, onde são consideradas “Associações de Direito Constitucional”; JOSÉ FONTES, *ob. cit.*, pág. 248; e JORGE PEREIRA DA SILVA, “O estatuto constitucional dos partidos políticos portugueses”, in *Direito e Justiça*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Volume XII, 1998, tomo 2, pág. 182.

(⁷⁴) In JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, pág. 492.

(⁷⁵)

«Artigo 113.º

(Princípios gerais de direito eleitoral)

1 — O sufrágio direto, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local.

2 — O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio direto e universal, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 15.º e no n.º 2 do artigo 121.º

3 — As campanhas eleitorais regem-se pelos seguintes princípios:

- Liberdade de propaganda;
- Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas;
- Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas;
- Transparência e fiscalização das contas eleitorais.

4 — Os cidadãos têm o dever de colaborar com a administração eleitoral, nas formas previstas na lei.

5 — A conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional.

6 — No ato de dissolução de órgãos colegiais baseados no sufrágio direto tem de ser marcada a data das novas eleições, que se realizarão

nos sessenta dias seguintes e pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução, sob pena de inexistência jurídica daquele ato.

7 — O julgamento da regularidade e da validade dos atos de processo eleitoral compete aos tribunais.»

(⁷⁶) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, pág. 85.

(⁷⁷) Ver GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Volume II, cit., pág. 86.

(⁷⁸) Ver *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 1998, pág. 306.

(⁷⁹) Vide GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Volume II, cit., pág. 252.

(⁸⁰) O texto do artigo 151.º, na íntegra, é o seguinte:

«Artigo 151.º

(Candidaturas)

1 — As candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos.

2 — Ninguém pode ser candidato por mais de um círculo eleitoral da mesma natureza, excetuando o círculo nacional quando exista, ou figurar em mais de uma lista.»

(⁸¹) Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 126/75, de 13 de março, e 195/76, de 16 de março, e pelas Leis n.ºs 28/82, de 15 de novembro, 72/93, de 30 de novembro, e 110/97, de 16 de setembro, e revogado pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto.

(⁸²)

«Artigo 1.º

(Noção)

1 — Por partidos entendem-se as organizações de cidadãos, de caráter permanente, constituídas com o objetivo fundamental de participar democraticamente na vida política do País e de concorrer, de acordo com as leis constitucionais e com os seus estatutos e programas publicados, para a formação e expressão da vontade política do povo, intervindo, nomeadamente, no processo eleitoral mediante a apresentação ou o patrocínio de candidaturas.

2 — Os partidos políticos gozam de personalidade jurídica nos termos do presente diploma e regem-se, em tudo quanto não for contrário ao mesmo, pelas normas estabelecidas no Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de novembro.»

(⁸³) A redação do artigo 20.º, que viria a ser revogado pela Lei n.º 72/93, de 30 de novembro, era a seguinte:

«Artigo 20.º

(Regime financeiro)

1 — As receitas e despesas dos partidos políticos deverão ser discriminadas em relatórios anuais, que indicarão, para as primeiras, a sua proveniência e, para as segundas, a sua aplicação.

2 — É vedado aos organismos autónomos do Estado, associações de direito público, institutos e empresas públicas, autarquias locais e pessoas coletivas de utilidade pública administrativa financiar ou subsidiar os partidos políticos.

3 — Os partidos políticos não podem receber, por qualquer título, contribuições de valor pecuniário de pessoas singulares ou coletivas não nacionais, bem como de empresas nacionais.

4 — As contas dos partidos serão publicadas no Diário do Governo, acompanhadas do parecer do órgão estatutário competente para a sua revisão e ainda do parecer de três revisores oficiais de contas, dois dos quais escolhidos anualmente por sorteio público realizado na Câmara de Revisores Oficiais de Contas e outro designado pelo partido.»

(⁸⁴)

«Artigo 71.º

(Contabilização das receitas e despesas)

1 — Os partidos políticos deverão proceder à contabilização discriminada de todas as receitas e despesas efetuadas com a apresentação das candidaturas e com a campanha eleitoral, com a indicação precisa da origem daquelas e do destino destas.

2 — Todas as despesas de candidatura e campanha eleitoral serão suportadas pelos respetivos partidos.

Artigo 72.º

(Contribuições de valor pecuniário)

Os partidos, candidatos e mandatários das listas não podem aceitar quaisquer contribuições de valor pecuniário destinadas à campanha eleitoral provenientes de pessoas singulares ou coletivas não nacionais ou de empresas nacionais.

Artigo 73.º

(Limite de despesas)

Cada partido, coligação ou frente não poderá gastar com as respetivas candidaturas e campanha eleitoral mais do que a importância global correspondente a 80 000\$00 por cada candidato da respetiva lista, salvo as despesas de correio em montante a fixar pela Comissão Nacional das Eleições.

Artigo 74.º

(Fiscalização das contas)

1 — No prazo máximo de trinta dias a partir do ato eleitoral, cada partido político deverá prestar contas discriminadas da sua campanha eleitoral à Comissão Nacional das Eleições e fazê-las publicar num dos jornais diários mais lidos do respetivo círculo.

2 — A Comissão Nacional das Eleições deverá apreciar, no prazo de trinta dias, a regularidade das receitas e despesas e fazer publicar a sua apreciação num dos jornais diários mais lidos no círculo a que respeita a candidatura.

3 — Se a Comissão Nacional das Eleições verificar qualquer irregularidade nas contas, deverá notificar o partido para apresentar, no prazo de quinze dias, novas contas regularizadas. Sobre as novas contas deverá a Comissão pronunciar-se no prazo de quinze dias.

4 — Se o partido político não prestar contas no prazo fixado no n.º 1 deste artigo, não apresentar novas contas regularizadas, nos termos e no prazo do n.º 3 deste artigo, ou se a Comissão Nacional das Eleições concluir que houve infração ao disposto nos artigos 71.º a 73.º, deverá fazer a respetiva participação criminal.»

(⁸⁵) Alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio, que a republicou e reenumerou.

(⁸⁶) Sobre este aspeto, podem ver-se os Pareceres n.ºs 50/2007, de 25 de setembro de 2008, e 23/2014, de 12 de junho de 2014 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 123, de 30 de junho de 2014).

(⁸⁷) Retificada pela Declaração de Retificação n.º 150/77, de 1 de julho, e alterada pelas Leis n.ºs 86/77, de 28 de dezembro, 27/79, de 5 de setembro, 5/83, de 27 de julho, e 11/85, de 20 de junho, tendo vindo a ser revogada pela Lei n.º 77/88, de 1 de julho.

(⁸⁸)

«Artigo 16.º

Subvenção

1 — Será concedida, nos termos dos números seguintes, uma subvenção anual a cada um dos partidos políticos representados na Assembleia da República que a requeiram ao Presidente, até 15 de janeiro, para a realização dos seus fins próprios, designadamente de natureza parlamentar.

2 — A subvenção consistirá numa quantia em dinheiro equivalente à fração $\frac{1}{225}$ do salário mínimo nacional por cada voto obtido na mais recente eleição de Deputados à Assembleia da República.

3 — A subvenção será paga em duodécimos, por conta de uma dotação especial incluída para o efeito no orçamento da Assembleia da República, à ordem do órgão competente de cada partido.

4 — Para o ano de 1977 o requerimento referido no n.º 1 será apresentado até quinze dias após a entrada em vigor da presente Lei, determinando a sua apresentação o pagamento dos duodécimos vencidos.»

(⁸⁹) Retificada pela Declaração de Retificação n.º 188/88, de 16 de agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 53/93, de 30 de julho, 59/93, de 17 de agosto, 72/93, de 30 de novembro, 28/2003, de 30 de julho, 13/2010, de 19 de julho, e 55/2010, de 24 de dezembro.

(⁹⁰) A redação originária do artigo 63.º era a seguinte:

«Artigo 63.º

Subvenções aos partidos e grupos parlamentares

1 — A cada um dos partidos que hajam concorrido ao ato eleitoral, ainda que em coligação, representados na Assembleia da República é concedida, nos termos dos números seguintes, uma subvenção anual

para a realização dos seus fins próprios, desde que a requeiram ao Presidente da Assembleia da República.

2 — A subvenção consiste numa quantia em dinheiro equivalente à fração 1/225 do salário mínimo nacional por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

3 — Nos casos de coligação eleitoral, a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados é igual à subvenção que, nos termos do n.º 2, corresponder à respetiva coligação eleitoral, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido.

4 — Aos grupos parlamentares será atribuída uma subvenção para encargos de assessoria aos deputados não inferior a quatro vezes o salário mínimo nacional anual por grupo parlamentar, mais um terço do mesmo por deputado.

5 — Os grupos parlamentares originários de partidos que tenham concorrido em determinada coligação ao ato eleitoral serão considerados como um só grupo parlamentar para os efeitos do número anterior.

6 — As subvenções referidas no presente artigo são pagas em duodécimos, por conta de dotações especiais inscritas no orçamento da Assembleia da República.»

(⁹¹) «4 — A cada grupo parlamentar é atribuída, anualmente, uma subvenção para encargos de assessoria aos Deputados não inferior a quatro vezes o salário mínimo nacional anual, mais metade do valor do mesmo por Deputado, a ser paga mensalmente, nos termos do n.º 6.»

(⁹²) Pela alteração introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, a referência ao salário mínimo nacional passou a ser substituída pela referência ao indexante dos apoios sociais (IAS).

(⁹³) No n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 72/93 deixou de se fazer referência à destinação da subvenção, que na Lei n.º 77/88 era atribuída «para a realização [...] dos fins próprios» dos partidos, uma vez que na economia daquele diploma se tornou desnecessária.

(⁹⁴) Note-se que as normas dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 63.º, que foram revogados pela Lei n.º 72/93, passariam a constar de novo dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 47.º da Lei n.º 77/88 — Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR) — após as alterações e republicação através da Lei n.º 28/2003, de 30 de julho. Aquele artigo 47.º viria posteriormente a ser revogado pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro [alínea b) do artigo 4.º], que alterou a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, nos termos que adiante se assinalam.

(⁹⁵) De acordo com o disposto no artigo 6.º, com efeito, os recursos de financiamento público dos partidos são as subvenções para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais [alínea a)] e a subvenção atribuída pelo Parlamento Europeu [alínea b)].

(⁹⁶) A redação deste número foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 3/94, publicada no *Diário da República* n.º 37, Série I-A, de 14 de fevereiro de 1994.

(⁹⁷) Alterada pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, tendo sido revogada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

(⁹⁸)

«Artigo 29.º

Subvenção estatal para as campanhas eleitorais

1 — Os partidos políticos que submetam candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais e os candidatos às eleições para a Presidência da República têm direito a uma subvenção estatal para a realização das campanhas eleitorais, nos termos previstos nos números seguintes.

2 — Têm direito à subvenção prevista neste artigo os partidos que concorram no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais ou para os órgãos municipais e que obtenham no universo a que concorram pelo menos 2 % dos lugares e os candidatos à Presidência da República que obtenham pelo menos 5 % dos votos.

3 — A subvenção é de valor total equivalente a 2500, 1250 e 250 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

4 — A repartição da subvenção é feita nos seguintes termos:

20 % são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do n.º 2 deste artigo e os restantes 80 % são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos.

5 — Nas eleições para as autarquias locais, consideram-se para efeitos da parte final do número anterior apenas os resultados obti-

dos em termos de número de candidatos às assembleias municipais diretamente eleitos.

6 — Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, a subvenção estatal é dividida entre as duas Regiões Autónomas em função do número de deputados das Assembleias respetivas e, no seio de cada Região Autónoma, nos termos do n.º 4 deste artigo.

7 — A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais.»

(⁹⁹) Cfr. artigo 2.º

(¹⁰⁰) Face às modificações sofridas, aqui terá de se considerar o n.º 5. (¹⁰¹) Originariamente n.º 1, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2000, passou a constituir o n.º 2.

(¹⁰²) Alterada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55/2010, de 24 de dezembro, e 1/2013, de 3 de janeiro, e pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril. Entretanto, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 801/2014, publicado no *Diário da República* n.º 247, Série I, de 23 de dezembro de 2014, foi declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do n.º 8 do artigo 5.º, na redação do artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

(¹⁰³) Pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, os valores do salário mínimo mensal nacional referidos na Lei n.º 19/2003 foram substituídos pelos valores do indexante dos apoios sociais (IAS) criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro.

Todavia, estabeleceu-se naquele diploma (cf. artigo 152.º, n.ºs 2 e 3) que tais alterações apenas produziram efeitos no ano em que o montante do indexante de apoios sociais atingisse o valor da retribuição mínima mensal garantida fixada para o ano 2008. Assim, enquanto tal convergência não ocorrer, os montantes das subvenções públicas do financiamento de partidos e campanhas eleitorais continuam a manter os valores de 2008.

(¹⁰⁴) Note-se que a matéria das subvenções aos Grupos Parlamentares que inicialmente não constava da Lei n.º 19/2003 (nem das anteriores Leis n.ºs 56/98 e 72/93) resultou das alterações introduzidas pela Lei n.º 55/2010 e, posteriormente, após a declaração de inconstitucionalidade já antes assinalada, pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril.

(¹⁰⁵) A Lei n.º 64-A/2008 substituiu no n.º 4 as referências ao salário mínimo mensal nacional pela referência ao valor do indexante dos apoios sociais.

E a Lei n.º 55/2010 alterou o n.º 7 que passou ao atual n.º 8 e aditou um novo n.º 7.

(¹⁰⁶) Com efeito, o salário mínimo mensal fixado para o ano de 2008 era de 426 Euros (Decreto-Lei n.º 397/2007, de 31 de dezembro) e o valor do IAS é de 419,22 Euros (fixado pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro, e cujo regime de atualização tem vindo a ser suspenso, mantendo em vigor aquele valor).

(¹⁰⁷) E deve ainda considerar-se, naturalmente, a redução de 20 %, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, e objeto de interpretação autêntica pela alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 62/2014, de 26 de agosto.

(¹⁰⁸) O n.º 6 foi aditado pela Lei n.º 1/2013.

A redação originária dos n.ºs 4 e 5 era a seguinte:

«4 — A subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas orçamentadas e efetivamente realizadas, deduzido do montante contabilizado como proveniente de ações de angariação de fundos.

5 — O excedente resultante da aplicação do disposto no número anterior é repartido proporcionalmente pelas candidaturas em que aquela situação não ocorra.»

(¹⁰⁹) Esta temática será retomada adiante.

(¹¹⁰) A redação, na íntegra, do artigo 14.º-A, aditado pela Lei n.º 55/2010 (artigo 2.º), é a seguinte:

«Artigo 14.º-A

Número de identificação fiscal

1 — Os grupos parlamentares, quando existam, podem dispor, se o pretenderem, de número de identificação fiscal próprio, sendo-lhes também aplicável, os direitos e obrigações de natureza fiscal estabelecidos na lei para os partidos políticos.

2 — Dispõem de número de identificação fiscal próprio:

a) A coligação de partidos candidatas a qualquer ato eleitoral;

b) Os grupos de cidadãos eleitores candidatas a qualquer ato eleitoral.

3 — O número de identificação fiscal próprio referido no número anterior é atribuído, uma vez admitida a candidatura, no início de

cada campanha eleitoral e expira com a apresentação das respetivas contas ao Tribunal Constitucional.»

⁽¹¹¹⁾ Retificada pelas Declarações publicadas no *Diário da República* n.º 189, 1.ª série, de 17 de agosto de 1979, e no *Diário da República* n.º 234, 1.ª série, de 10 de outubro de 2010, e alterada pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, pela Lei n.º 14-A/85, de 10 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 de fevereiro, pelas Leis n.ºs 5/89, de 17 de março, 18/90, de 24 de julho, 31/91, de 20 de julho, 72/93, de 30 de novembro, 10/95, de 7 de abril, e 35/95, de 18 de agosto, pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/99, de 22 junho, 2/2001, de 25 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pela Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto.

⁽¹¹²⁾ A LEAR encontra-se estruturada em 7 Títulos, a saber:

Título I — “Capacidade eleitoral” (artigos 1.º a 11.º):

Capítulo I — “Capacidade eleitoral ativa”
Capítulo II — “Capacidade eleitoral passiva”
Capítulo III — “Estatuto dos candidatos”

Título II — “Sistema eleitoral” (artigos 12.º a 18.º):

Capítulo I — “Organização dos círculos eleitorais”
Capítulo II — “Regime da eleição”

Título III — “Organização do processo eleitoral” (artigos 19.º a 52.º):

Capítulo I — “Marcação da data de eleição”
Capítulo II — “Apresentação de candidaturas”
Capítulo III — “Constituição das assembleias de voto”

Título IV — “Campanha eleitoral” (artigos 53.º a 78.º):

Capítulo I — “Princípios gerais”
Capítulo II — “Programa eleitoral”
Capítulo III — “Finanças eleitorais”

Título V — “Eleição” (artigos 79.º a 120.º):

Capítulo I — “Sufrágio”
Capítulo II — “Apuramento”
Capítulo III — “Contencioso eleitoral”

Título VI — “Ilícito eleitoral” (artigos 121.º a 168.º):

Capítulo I — “Princípio gerais”
Capítulo II — “Infrações eleitorais”

Título VII — “Disposições finais” (artigos 169.º a 173.º)

⁽¹¹³⁾ A redação do artigo 21.º, na íntegra, é a seguinte:

«Artigo 21.º

(Poder de apresentação)

1 — As candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, desde que registados até ao início do prazo de apresentação de candidaturas e as listas podem integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos.

2 — Nenhum partido pode apresentar mais de uma lista de candidatos no mesmo círculo eleitoral.

3 — Ninguém pode ser candidato por mais de um círculo eleitoral ou figurar em mais de uma lista, sob pena de inelegibilidade.»

⁽¹¹⁴⁾ *Lei Eleitoral da Assembleia da República*, Anotada e Comentada por JORGE MIGUÉIS/CARLA LUÍS/JOÃO ALMEIDA/ANDRÉ LUCAS/ILDA RODRIGUES/MÁRCIO ALMEIDA, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2015, pág. 95.

⁽¹¹⁵⁾

«Artigo 22.º

Coligações para fins eleitorais

1 — As coligações de partidos para fins eleitorais devem ser anotadas pelo Tribunal Constitucional, e comunicadas até à apresentação efetiva das candidaturas em documento assinado conjuntamente pelos órgãos competentes dos respetivos partidos a esse Tribunal, com indicação das suas denominações, siglas e símbolos, bem como anunciadas dentro do mesmo prazo em dois dos jornais diários mais lidos.

2 — As coligações deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições, mas podem transformar-se em coli-

gações de partidos políticos, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro.

3 — É aplicável às coligações de partidos para fins eleitorais o disposto no n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro.»

⁽¹¹⁶⁾ Que já sofreu várias alterações.

⁽¹¹⁷⁾ O artigo 61.º da LEAR define *propaganda eleitoral*, nos seguintes termos:

«Artigo 61.º

Propaganda eleitoral

Entende-se por propaganda eleitoral toda a atividade que vise direta ou indiretamente promover candidaturas, seja dos candidatos, dos partidos políticos, dos titulares dos seus órgãos ou seus agentes ou de quaisquer outras pessoas, nomeadamente a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa atividade.»

⁽¹¹⁸⁾ E, quanto à distribuição dos tempos reservados, o n.º 1 do artigo 63.º estabelece que «[o]s tempos de emissão reservados pela Radiotelevisão Portuguesa, S. A., pelas estações privadas de televisão, pela Radiodifusão Portuguesa, S. A., ligada a todos os seus emissores, e pelas estações privadas de radiodifusão de âmbito nacional são atribuídos, de modo proporcional, aos partidos políticos e coligações que hajam apresentado um mínimo de 25 % do número total de candidatos e concorrido em igual percentagem do número total de círculos.»

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. artigo 1.º

⁽¹²⁰⁾ A redação integral do artigo 9.º é a seguinte:

«Artigo 9.º

Competências

1 — No âmbito das suas atribuições, compete à Entidade, nomeadamente:

a) Instruir os processos respeitantes às contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais que o Tribunal Constitucional aprecia;
b) Fiscalizar a correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas, no âmbito das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais;

c) Realizar, por sua iniciativa ou a solicitação do Tribunal Constitucional, inspeções e auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos e aspetos da gestão financeira, quer das contas dos partidos políticos quer das campanhas eleitorais.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, compete à Entidade realizar as consultas de mercado que permitam a elaboração de lista indicativa do valor dos principais meios de campanha e de propaganda política com vista ao controlo dos preços de aquisição ou de venda de bens e serviços prestados, previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

3 — A lista a que se refere o número anterior deve ser divulgada até ao dia da publicação do decreto que marca as eleições, não podendo dela constar qualquer dado suscetível de identificar a fonte das informações divulgadas.»

⁽¹²¹⁾ Vide Capítulo V da Lei Orgânica n.º 2/2005 (artigos 15.º a 18.º).

⁽¹²²⁾ Capítulo VI da Lei Orgânica n.º 2/2005 que se encontra dividido em três secções (Secção I — “Disposições gerais”; Secção II — “Contas dos partidos políticos”; Secção III — “Contas das campanhas eleitorais”).

⁽¹²³⁾ Disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt/pt/contas-eleicoes-ar2015.html.

⁽¹²⁴⁾ Ver *supra* parte III.

⁽¹²⁵⁾ Ver parte VI.

⁽¹²⁶⁾ Ver parte V.

⁽¹²⁷⁾ Ver melhor parte V.

⁽¹²⁸⁾ Cfr. n.º 1 do artigo 22.º da LEAR já acima citado.

⁽¹²⁹⁾ E, acrescente-se, apresenta um só orçamento e uma só conta.

⁽¹³⁰⁾ Ver partes III e VI.

⁽¹³¹⁾ Ver parte V, ponto 4, onde se reproduz o artigo 29.º da Lei n.º 56/98, após a alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2001.

⁽¹³²⁾ Com efeito, conquanto se possa conceber *coligações eleitorais* com diferentes geometrias, se, por comodidade e porque se apresenta decisiva, considerarmos que uma coligação de dois partidos apresenta candidatura aos 230 lugares da Assembleia da República (cf. n.º 1 do artigo 13.º da LEAR), podemos, atendendo aos partidos isoladamente,

ter, designadamente, os seguintes cenários quanto aos lugares a sufrágio a que cada um dos partidos concorre:

	Partido A	Partido B
1.º cenário.....	115 lugares	115 lugares
2.º cenário.....	116 lugares	114 lugares
3.º cenário.....	117 lugares	113 lugares
4.º cenário.....	118 lugares	112 lugares

Ou seja, nos dois primeiros cenários, nenhum dos partidos concorre a 51 % (117 lugares) dos lugares sujeitos a sufrágio, no terceiro cenário, e bem assim nos restantes, apenas um dos partidos preenche esse requisito.

(¹³³) Que não pode deixar também de questionar a apresentação de candidaturas em coligação eleitoral.

(¹³⁴) Cfr. trabalhos preparatórios.

Também no projeto de Lei n.º 317/XII (PCP), se previa um n.º 4 com a seguinte redação: «A subvenção, não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas orçamentadas e efetivamente realizadas».

(¹³⁵) Ver Mapa Oficial n.º 2-B/2015, publicado no *Diário da República* n.º 205, 1.ª série, de 20 de outubro de 2015.

Este parecer foi homologado por despacho de 28 de junho de 2016, de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

Está conforme.

Lisboa, 6 de julho de 2016. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

209712098



PARTE E

ISCTE — INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA

Regulamento n.º 654/2016

Dando cumprimento ao disposto no artigo 25.º da Portaria n.º 181-D/2015, de 19 de junho, e verificando-se a necessidade de adequação e clarificação do Regulamento interno dos regimes de Reingresso e de Mudança de Par Instituição/Curso no ISCTE-IUL, no uso da competência que me é consagrada na alínea s), do n.º 1, do artigo 30.º, dos Estatutos do ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa (Despacho normativo n.º 11/2011, de 14/04, publicado na 2.ª série do *Diário da República*, n.º 124, de 30 de junho) aprovo, após cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 110.º, do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro), a nova redação do Regulamento interno dos regimes de Reingresso e de Mudança de Par Instituição/Curso no ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa, o qual vai ser publicado em anexo, ao presente despacho.

30 de junho de 2016. — O Reitor do ISCTE-IUL, *Luís Reto*.

ANEXO

Regulamento interno dos regimes de Reingresso e de Mudança de Par Instituição/Curso no ISCTE-IUL

Artigo 1.º

Âmbito de aplicação

Este regulamento aplica-se aos ciclos de estudos conducentes ao grau de licenciado e aos ciclos de estudos integrados conducentes ao grau de mestre, adiante designados genericamente por cursos.

Artigo 2.º

Reingresso

1 — Podem requerer o reingresso os estudantes que:

- Tenham estado matriculados e inscritos num curso do ISCTE-IUL ou em curso que lhe tenha antecedido;
- Não tenham estado inscritos nesse curso no ano letivo anterior àquele em que pretendem reingressar.

2 — O reingresso só pode ser requerido para o curso que o candidato interrompeu, ou para curso que lhe tenha sucedido.

3 — Documentos necessários:

- Impresso próprio;
- Fotocópia simples do documento de identificação e do cartão de contribuinte;
- Procuração, quando for caso disso.

4 — A candidatura é apresentada nos Serviços de Gestão do Ensino.

5 — Serão liminarmente indeferidas as candidaturas dos estudantes que, reunindo as condições necessárias, se encontrem numa das seguintes condições:

- Não acompanhadas da documentação necessária à completa instrução do processo;
- Devedores de taxa de frequência (propinas) referentes a anos anteriores;
- Prestação de falsas declarações.

A decisão de indeferimento é da competência do Reitor.

6 — Compete ao candidato assegurar a correta instrução do processo de candidatura.

7 — A candidatura é válida apenas para o ano em que a realiza.

8 — A apresentação do requerimento está sujeita ao pagamento do emolumento fixado na tabela de emolumentos em vigor.

Artigo 3.º

Mudança de Par Instituição/Curso

1 — Podem requerer a Mudança de Par Instituição/Curso os estudantes que:

- Tenham estado matriculados e inscritos noutro par instituição/curso de ensino superior nacional e não o tenham concluído;
- Tenham estado matriculados e inscritos em instituição de ensino superior estrangeira em curso definido como superior pela legislação do país em causa, e não o tenham concluído.
- Tenham realizado os exames nacionais do ensino secundário correspondentes às provas de ingresso fixadas para o curso em que pretendem ingressar;
- Tenham, nesses exames, a classificação mínima exigida pelo ISCTE-IUL, no âmbito do regime geral de acesso. Os estudantes provenientes do ensino superior estrangeiro devem fazer prova de possuir habilitação equivalente.

2 — Os estudantes que tenham obtido equivalência ao 12.º ano ao abrigo do Despacho n.º 6649/2005 publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 31 de março, têm que obter aprovação nos exames nacionais do ensino secundário fixados como provas de ingresso para o curso.

3 — O pedido deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- Impresso próprio;
- Fotocópia simples do documento de identificação e cartão de contribuinte;
- Certificado do 10.º, 11.º e 12.º ano com as disciplinas discriminadas e respetiva média;
- Documento comprovativo da realização e obtenção das classificações mínimas exigidas nos exames nacionais estipulados como provas de ingresso para o curso a que concorre (Ficha ENES) ou documento que o substitua de acordo com o artigo 10.º e o artigo 12.º da Portaria n.º 181-D/2015, de 19 de junho;