



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 421/2020

Sumário: Aprecia recurso de decisão da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), que julgou prestadas com irregularidades as contas apresentadas pelo Partido Unido dos Reformados e Pensionistas (PURP) relativas à Campanha Eleitoral para a Eleição, realizada em 4 de outubro de 2015, dos deputados para a Assembleia da República.

Processo n.º 222/2019

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I — Relatório

1 — Por decisão de 12 de junho de 2018, a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) julgou prestadas, com as irregularidades que de seguida se discriminam, as contas apresentadas pelo Partido Unido dos Reformados e Pensionistas (PURP) relativas à Campanha Eleitoral para a Eleição, realizada em 4 de outubro de 2015, dos deputados para a Assembleia da República [artigos 27.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, doravante LFP), e 43.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei Organização e Funcionamento da ECFP, doravante LEC)].

Foram as seguintes as irregularidades discriminadas:

Falta de certificação pelo Partido das contribuições efetuadas (artigo 16.º, n.º 2, da LFP);
Existência de donativo em numerário (artigo 16.º, n.º 4, da LFP).

2 — Desta decisão foram interpostos recursos pelo PURP e pelo Mandatário Financeiro, António Manuel Mateus Dias, nos termos dos artigos 23.º da LEC e 9.º, alínea e), da Lei do Tribunal Constitucional (LTC). Após várias vicissitudes processuais, determinou-se a subida dos recursos *a final*, por ocasião da impugnação da decisão sancionatória, nos termos do n.º 3 do artigo 407.º do Código de Processo Penal (doravante, CPP), *ex-vi* do artigo 41.º do Regime Geral das Contraordenações (doravante, RGCO).

3 — Na sequência da decisão relativa à prestação das contas, a ECFP levantou um auto de notícia e instaurou processo contraordenacional contra o PURP e contra o Mandatário Financeiro deste Partido pela prática das irregularidades verificadas naquela decisão.

No âmbito do procedimento contraordenacional instaurado contra o PURP (Proc. n.º 222/19-A), por decisão proferida em 15 de janeiro de 2019, a ECFP aplicou ao Partido uma coima no valor de € 4.260,00, equivalente a 10 (dez) SMN de 2008, pela prática de violação dolosa dos deveres previstos nos artigos 15.º e 16.º, n.ºs 2 e 4, da LFP, punível nos termos do artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma.

No âmbito do procedimento contraordenacional instaurado contra António Manuel Mateus Dias, enquanto Mandatário Financeiro do PURP (Proc. n.º 222/19-B), por decisão proferida em 15 de janeiro de 2019, a ECFP aplicou uma coima no valor de € 426,00, equivalente a 1 (um) SMN de 2008, pela prática de violação dolosa dos deveres previstos nos artigos 15.º e 16.º, n.ºs 2 e 4, da LFP, punível nos termos do artigo 31.º, n.º 1, do mesmo diploma.

4 — Notificados desta decisão, o PURP e António Manuel Mateus Dias apresentaram recurso de contraordenação das respetivas decisões sancionatórias.

5 — Recebidos os requerimentos de recurso da decisão da ECFP que julgou verificada uma situação de contas prestadas com irregularidades e das decisões de aplicação de coimas, a ECFP sustentou as decisões recorridas e determinou a sua remessa ao Tribunal Constitucional.

6 — Por despacho proferido em 29 de março de 2019, o Tribunal Constitucional admitiu os recursos e ordenou a abertura de vista ao Ministério Público, nos termos do n.º 1 do artigo 103.º-A da LTC.

7 — O Ministério Público emitiu parecer a respeito dos recursos das decisões sancionatórias da ECFP, pronunciando-se pela improcedência do recurso interposto pelo PURP e pelo não conhecimento do recurso interposto por António Manuel Mateus Dias.

8 — O PURP e António Manuel Mateus Dias apresentaram resposta ao parecer do Ministério Público, nos termos do artigo 103.º-A, n.º 1, da LTC.

Cumpra apreciar e decidir.

II. Considerações gerais sobre o novo regime de fiscalização das contas dos partidos e das campanhas eleitorais

9 — A Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, veio alterar, entre outras, a LFP e a LEC, introduzindo profundas modificações no regime de apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e no regime de aplicação das respetivas coimas.

Considerando que à data de entrada em vigor desta lei — 20 de abril de 2018 (artigo 10.º) — os presentes autos aguardavam julgamento respeitante à legalidade e regularidade das contas, tal regime é-lhes aplicável, nos termos da norma transitória do artigo 7.º da referida Lei Orgânica.

Importa, assim, começar por tecer algumas breves considerações sobre este “novo” regime.

A alteração mais significativa tem que ver com a competência para apreciar a regularidade e legalidade das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e aplicar as respetivas coimas, que até essa data pertencia ao Tribunal Constitucional e passou a ser atribuída à ECFP (artigos 9.º, n.º 1, alínea d), da LEC, e 24.º, n.º 1, da LFP).

Nos termos do novo regime legal, caberá ao Tribunal Constitucional apreciar, em sede de recurso de plena jurisdição, em plenário, as decisões daquela Entidade em matéria de regularidade e legalidade das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, incluindo as decisões de aplicação de coimas (artigos 9.º, n.º 1, alínea e), e 103.º-A da LTC, 23.º, n.º 1, da LFP e 23.º, n.º 1, da LEC).

No plano processual, porém, o novo regime manteve a pluralidade de fases e dimensões materiais objeto de pronúncia, todas comportadas no mesmo processo. Excluindo agora o caso particular de incumprimento puro e simples do dever de entrega das contas discriminadas da campanha eleitoral, é a seguinte a dinâmica processual do processo de prestação de contas.

Continua a existir uma fase inicial, que tem por objeto (e escopo) a apreciação das contas dos partidos e das campanhas eleitorais, que os partidos ou as candidaturas devem enviar à ECFP, para esse efeito, no prazo fixado (artigos 27.º, n.ºs 1 e 4, 35.º, n.º 1, e 43.º, n.ºs 1 a 3, da LEC), findo a qual a ECFP decide do cumprimento da obrigação de prestação de contas e da existência ou não de irregularidades nas mesmas (artigos 35.º a 45.º da LEC).

De acordo com a modelação resultante dos artigos 35.º a 44.º, a intervenção da ECFP nesta fase inicial esgota-se na identificação («discriminação», na letra da lei) das irregularidades detetadas nas contas (dos partidos ou das campanhas), sem lhes fixar qualquer tipo de efeito ou consequência jurídica. Por isso se referiu, no Acórdão n.º 405/2009, que a mesma «se poderia designar, por oposição àquela que se lhe segue para apuramento da responsabilidade contraordenacional, por fase declarativa ou de simples apreciação» (que melhor se designaria por subfase declarativa).

Verificando-se a existência de irregularidades na prestação de contas, abre-se uma segunda subfase que tem por objeto o apuramento da responsabilidade contraordenacional dos mandatários financeiros e dos partidos e a definição das respetivas consequências jurídicas (subfase condenatória).

Estará então encerrada a fase administrativa do processo de prestação de contas, da competência da ECFP, como se disse.

Foi o que sucedeu nos presentes autos: na fase administrativa foram proferidas duas decisões pela ECFP: (i) decisão sobre a prestação de contas de campanhas eleitorais, que julgou as contas prestadas com irregularidades; e (ii) decisão sobre as contraordenações em matéria de contas das campanhas eleitorais, que condenou o PURP e o mandatário financeiro, aplicando-lhes as respetivas coimas. Foram interpostos recursos de ambas para o Tribunal Constitucional.

Recebidos os recursos, de imediato se colocou a questão de saber qual é exatamente a extensão da competência do Tribunal Constitucional, por outras palavras, qual o objeto da pronúncia deste.

Podem, em abstrato, colocar-se duas hipóteses:

- a) A intervenção do Tribunal tem por objeto único a decisão sancionatória, desconsiderando-se a decisão que verificou as irregularidades, reduzida a uma mera condição daquela outra decisão;
- b) Ou tem um duplo objeto, a decisão que verificou as irregularidades e a decisão que aplicou as coimas.

10 — Para esclarecer esta dúvida, importa começar por verificar se a decisão da ECFP que julgou prestadas as contas com apuramento de irregularidades é, ou não é, *autonomamente* recorrível; e, em caso afirmativo, qual o regime de subida do recurso.

São as seguintes as normas que nos parecem relevantes:

Artigo 9.º LTC

(Competência relativa a partidos políticos, coligações e frentes)

Compete ao Tribunal Constitucional:

- e) Apreciar, em sede de recurso de plena jurisdição, em plenário, as decisões da ECFP em matéria de regularidade e legalidade das contas dos partidos políticos, nelas incluindo as dos grupos parlamentares, de deputado único representante de um partido e de deputados não inscritos em grupo parlamentar ou de deputados independentes, na Assembleia da República e nas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, e das campanhas eleitorais, nos termos da lei, incluindo as decisões de aplicação de coimas.

Artigo 23.º LFP

(Apreciação pelo Tribunal Constitucional)

1 — O Tribunal Constitucional pronuncia-se, em sede de recurso, sobre as coimas aplicadas nos termos da presente lei.

Artigo 23.º LEC

(Recurso das decisões da Entidade)

- 1 — Dos atos da Entidade cabe recurso para o Tribunal Constitucional, em plenário.
- 2 — São irrecorríveis os atos da Entidade que se traduzam em emissão de recomendações ou que se destinem apenas a instruir ou a preparar decisões do Tribunal Constitucional, com ressalva daqueles que afetem direitos e interesses legalmente protegidos.

Artigo 43.º LEC

(Decisão sobre a prestação de contas das campanhas eleitorais)

- 1 — A Entidade decide do cumprimento da obrigação de prestação de contas das campanhas eleitorais e da existência ou não de irregularidades nas mesmas.
- 2 — A Entidade pronuncia-se no prazo máximo de um ano a partir do fim do prazo de apresentação das contas da campanha eleitoral.
- 3 — A Entidade notifica os partidos políticos da decisão a que se refere o n.º 1.

Artigo 44.º LEC

(Decisão sobre as contraordenações em matéria de contas das campanhas eleitorais)

1 — A Entidade notifica as candidaturas sobre a sua intenção de decisão das contraordenações em matéria de contas das campanhas eleitorais.

2 — As candidaturas pronunciam-se, querendo, no prazo de 30 dias, sobre a matéria descrita na notificação, na parte que lhes respeita, e prestam os esclarecimentos que tiverem por convenientes.

3 — Findo o prazo previsto no n.º 2, a Entidade decide da aplicação ou não das sanções previstas na lei.

[...]

Artigo 46.º LEC

(Competência para aplicação de sanções)

1 — A Entidade é competente para aplicar as sanções previstas na presente lei e na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com ressalva das sanções penais.

2 — Das decisões da Entidade previstas no número anterior cabe recurso para o Tribunal Constitucional com efeitos suspensivos.

3 — A interposição do recurso em matéria de contas dos partidos políticos faz-se por meio de requerimento apresentado ao presidente da Entidade, acompanhado da respetiva motivação e da prova documental tida por conveniente, podendo o recorrente solicitar ainda, no requerimento, a produção de outro meio de prova.

4 — O prazo para a interposição do recurso é de 30 dias, a contar da data da notificação ao recorrente da decisão impugnada.

5 — A Entidade pode revogar ou sustentar a sua decisão, caso em que remete os autos ao Tribunal Constitucional.

11 — Destacamos dois pontos deste enquadramento legal.

O primeiro respeita ao objeto do controle exercido pelo Tribunal Constitucional — as decisões da ECFP em matéria de **regularidade e legalidade** das contas dos partidos políticos. Não porque desta expressão se extraia algum argumento decisivo, mas porque ela é suscetível de cobrir a primeira decisão da ECFP, precisamente a que atesta a verificação de irregularidades.

O segundo refere-se à afirmação de que **os atos que afetem direitos e interesses legalmente protegidos**, ainda que de natureza instrutória ou interlocutória, são passíveis de recurso para o Tribunal Constitucional.

Se a estas disposições legais associarmos o artigo 23.º da LEC, com a epígrafe «Recurso das Decisões da Entidade»; e também, sobretudo, o artigo 9.º, alínea e), da LTC, quando alude às «decisões da ECFP em matéria de regularidade e legalidade das contas dos partidos políticos, [...] e das campanhas eleitorais, nos termos da lei, **incluindo** as decisões de aplicação de coimas» (sublinhado nosso), compreende-se melhor a conclusão que extraímos quanto à recorribilidade da primeira decisão da ECFP.

Mas interessa também nesta matéria — para além da interpretação estrita dos preceitos legais e de excertos da pouca jurisprudência existente relativa ao atual modelo de controle das contas dos partidos e das campanhas eleitorais pelo Tribunal Constitucional — compreender a natureza do ato da ECFP que verifica e declara a existência de irregularidades nas contas.

12 — Para tal faz sentido passar em revista, sucintamente, o que a Constituição, as leis, a jurisprudência e a doutrina dizem sobre os atos administrativos passíveis de impugnação judicial. Antes, porém, há que verificar se nos encontramos perante um verdadeiro ato administrativo.

Quase que o poderíamos fazer por exclusão de partes (como fazia alguma doutrina administrativa francesa do século XIX). Não se trata, inquestionavelmente, de um ato legislativo, nem de um ato jurisdicional, nem, tão pouco, de um ato privado da Administração. Se dúvidas pudessem restar, acrescente-se que preenche o conceito de ato administrativo defendido pela doutrina na-

cional mais citada: é um ato jurídico, unilateral, de natureza decisória, praticado no exercício do poder administrativo, que versa sobre uma situação individual e concreta, da autoria de um órgão da Administração Pública (Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2016, p.197).

A definição legal de ato administrativo consta hoje do artigo 148.º do Código de Procedimento Administrativo. Aí se escreve que, para os efeitos do código, se consideram atos administrativos «as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta».

Como se esperaria, a definição legal é mais sucinta e menos analítica do que a definição doutrinária, mais preocupada com aspetos explicativos. Mas, para além da omissão do carácter jurídico e do carácter unilateral — que se podem, de alguma forma, ter por implicitamente cobertos pela natureza decisória —, apresenta apenas uma diferença significativa: a omissão da autoria — um órgão da Administração Pública. Trata-se, de resto, de um elemento que alguma doutrina vinha abandonando, enfatizando o elemento material — o exercício de poderes jurídico-administrativos — e reconhecendo a perda de relevo que as alterações da organização administrativa pública provocaram no elemento orgânico (por isso mesmo, Mário Aroso de Almeida escreveu que «o artigo 148.º do CPA veio esclarecer que os atos administrativos não têm necessariamente de ser praticados por órgãos da Administração, mas antes podem ser praticados por entidades de qualquer natureza *no exercício de poderes jurídico-administrativos* [...] A definição de ato administrativo introduzida pelo artigo 148.º do CPA parece-nos adequada, na medida em que confere coerência à figura, deixando de nela incluir realidades heterogéneas e, desse modo, permite também imprimir um maior grau de coerência ao regime procedimental e substantivo que o CPA lhe faz corresponder» (*Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª edição, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 250 e 253-254).

Assente que se trata de um ato administrativo, vejamos se apresenta a característica da recorribilidade (ou impugnabilidade) judicial.

A Constituição da República Portuguesa dispõe, na redação do n.º 4 do artigo 268.º atualmente em vigor e que data da revisão constitucional de 1989, que «é garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem [...]».

Não é difícil perceber que, no plano constitucional, a condição primeira dos atos administrativos passíveis de impugnação judicial é a sua *lesividade*. Como se escreveu num aresto do Tribunal Constitucional fundamental nesta matéria, ponderando a substituição do conceito de definitividade do ato administrativo recorrido pelo de lesividade deste — substituição em que muitos administrativistas viram a morte de um conceito, que ligava a impugnabilidade a uma circunstância típica da Administração, e o nascimento, em sua substituição, de outro conceito, que a articulava com as circunstâncias específicas da situação do administrado — «objetivamente considerada, a evolução normativa revela a troca de um entendimento formal e conceptualista do direito de acesso aos tribunais administrativos por uma visão material, assente numa ideia de justiça orientada teleologicamente (afetada à tutela de direitos ou interesses)» (Acórdão n.º 499/1996, podendo também alargar-se a referência aos Acórdãos n.ºs 32/1998 e 416/1999).

No mesmo sentido se pronunciou o órgão máximo da jurisdição administrativa, escrevendo que «a partir da revisão constitucional de 1989 a recorribilidade contenciosa dos atos administrativos passou a aferir-se através da sua idoneidade para lesarem direitos e deveres» (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 1.ª Secção, de 12 de dezembro de 1996).

A principal doutrina constitucionalista sublinha que «a garantia constitucional de impugnação de atos administrativos se estende a todos os atos que impliquem, de alguma forma, a lesão de direitos ou interesses, porque deve ser este o conteúdo material da impugnabilidade dos atos administrativos. Esta garantia vale em relação a *todo e qualquer* ato administrativo, independentemente da entidade que o pratique ou do contexto procedimental em que ele seja produzido: basta que um ato administrativo seja passível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos, para que esse ato possa ser objeto de impugnação contenciosa» (Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p.613). No mesmo sentido, mas de forma mais sucinta, Gomes Canotilho e Vital Moreira escreveram que «é a lesão de direitos ou interesses

dos particulares que explica e legitima a impugnabilidade» (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2014, p.829).

13 — Todavia, para se alcançar a enorme relevância da previsão constitucional, é preciso viajar até ao passado e retrospectivar o que sucederia antes daquela, se se houvesse que apreciar na jurisdição administrativa (caso esta fosse competente, bem entendido) um ato de verificação de irregularidades das contas como o praticado pela ECFP.

A doutrina administrativa de então, seguindo maioritariamente a construção de Diogo Freitas do Amaral (*Direito Administrativo*, Volume III, Lisboa, 1983, pp. 238 e seguintes), considerava que o conceito de definitividade se decompunha em três vertentes: a definitividade vertical, a definitividade horizontal e a definitividade material. A primeira exigia que o autor do ato fosse o órgão máximo de uma entidade pública (ou um órgão independente, isto é, não sujeito a hierarquia administrativa); a segunda reclamava que o ato pusesse termo ao procedimento administrativo; a última demandava a natureza decisional desse ato.

Como facilmente se comprova, o ato de verificação da irregularidade das contas, integrado num procedimento que apenas se concluiria com a aplicação de sanções, não seria o ato final do procedimento administrativo. Como tal, seria inimpugnável judicialmente, por falta de definitividade horizontal.

Virada a página da história em que reinou a definitividade, surgiu, em seu lugar, a ideia de lesividade: o que interessava agora não era partir de construções laboriosas e sofisticadas em matéria de organização e de procedimento administrativos — o estatuto jurídico do autor do ato, a natureza final ou interlocutória da decisão — mas, simplesmente, da análise dos **efeitos** deste.

Veja-se o que, a este propósito, escreveu Mário Aroso de Almeida:

«Note-se, contudo, que não têm só conteúdo decisório os atos finais dos procedimentos administrativos, mas também os atos praticados ao longo dos procedimentos que, ainda que parcialmente, definam situações jurídicas dos interessados, determinando o direito aplicável a determinada questão ou determinado aspeto de uma questão, em termos que já não possam ser objeto de reapreciação em momento ulterior do procedimento — podendo, nesse sentido, dizer-se que se trata de *decisões interlocutórias* que formam caso decidido formal no âmbito do procedimento» (*Manual de Processo Administrativo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2020, p.279).

Observe-se, ainda, que a exigência da lesividade nem sequer é feita pela norma legal que hoje regula o objeto da impugnação no processo administrativo. Na verdade, ela não consta do n.º 1 do artigo 51.º do CPA, que dispõe apenas que «ainda que não ponham termo a um procedimento, são impugnáveis todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta [...]».

Quererá isto dizer que a exigência da lesividade desapareceu, entretanto — podendo, por exemplo, impugnar-se judicialmente um ato favorável ao impugnante?

A resposta é negativa: continua a exigir-se a lesão, mas a exigência passou a ser formulada no âmbito do pressuposto da legitimidade processual ativa: «tem legitimidade para impugnar um ato administrativo [...] quem alegue ser titular de um interesse direto, pessoal e legítimo, designadamente por ter sido **lesado** pelo ato nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos (proémio e alínea a) do n.º 1 do artigo 51.º do CPA) (sublinhado nosso). A única diferença é que a lesividade, que é regra na esmagadora maioria dos casos, pode, atendendo às peculiaridades da situação concreta, ser dispensada, como evidencia o uso do advérbio “designadamente”.

14 — Mas em que consiste, afinal, a lesividade?

De forma simples, dir-se-á que ela mais não é do que a **projeção negativa dos efeitos do ato na esfera jurídica do interessado** (naturalmente que quando a projeção é positiva, favorável ao interessado, o ato produz efeitos, mas não é, evidentemente, lesivo dos interesses deste).

Ora, quando observamos a decisão da ECFP que declara a existência de irregularidades na prestação de contas de um partido político, vemos bem mais do que um simples ato interlocutório: é esse ato que possibilita e condiciona a futura aplicação de sanções ao partido (na verdade, esse ato constitui a decisão que fixa a existência de irregularidades, verdadeira **decisão final** da subfase declarativa, que referimos noutra ponto). O partido tem todo o interesse em procurar destruí-lo ou,

pelo menos, modificá-lo em sentido menos desfavorável, para assim conseguir a eliminação ou a redução da contraordenação (algo parecido com o que ocorre com certos impostos, em que a lei admite, ou impõe mesmo, a impugnação autónoma do ato de fixação da matéria coletável, porque este condiciona e determina a liquidação do imposto devido).

Para além deste interesse, digamos, estritamente jurídico, existe um outro não menos relevante para o partido, mais num plano jurídico-político. Na verdade, não é possível desconsiderar as repercussões daquele ato para a imagem do partido, designadamente porque, nos termos do artigo 21.º da LEC, quer as decisões da ECFP em matéria de regularidade e legalidade das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, quer os acórdãos do Tribunal Constitucional proferidos em recurso de tais decisões, são publicados na 2.ª série do *Diário da República*.

É frequente a comunicação social fazer-se eco das decisões do Tribunal nesta matéria. Esta ressonância, independentemente do maior ou menor rigor do tratamento a tais decisões nos *media*, é suscetível de provocar assinaláveis danos reputacionais aos partidos visados. Parece inegável o interesse destes em atacar estas decisões, porventura até maior interesse do que aquele que terão em atacar as coimas aplicadas, já que o dinheiro afeta mais os cofres do que o prestígio e é este que se pode repercutir nas escolhas do eleitorado.

Sendo assim, como cremos que é, — e para além do que se observou no ponto 11. relativamente à alínea e) do artigo 9.º da LTC — não pode deixar de se considerar a decisão da ECFP que julga as contas da campanha eleitoral de um partido prestadas com irregularidades passível de impugnação perante o Tribunal Constitucional.

15 — Assente que está a recorribilidade da decisão, importa agora apreciar qual o momento da subida do recurso.

Nesta sede, parece-nos também não haver grandes dúvidas de que a solução da subida a *final* — ou seja, após o recurso da decisão sancionatória — é a única que se compagina com o respeito pelo princípio do acusatório que as modificações introduzidas pelo novo regime pretenderam assegurar. Com efeito, só assim se garante que o Tribunal Constitucional não é o órgão competente para decidir, num primeiro momento, da prestação de contas e das irregularidades verificadas e, num segundo momento, da aplicação das correspondentes sanções contraordenacionais — como sucedia no quadro legal anterior à alteração legislativa de 2018.

16 — Relativamente à competência, em matéria de fiscalização das contas, dispõe o artigo 27.º, n.º 4, da LFP, com a epígrafe *Apreciação das contas das campanhas eleitorais*, que a ECFP aprecia, no prazo de um ano, a «*legalidade das receitas e despesas e a regularidade das contas*».

A expressão *regularidade das contas*, no seu sentido estrito, parece apontar para a verificação da observância das regras de natureza contabilística que regulam a forma como os mandatários financeiros da respetiva campanha devem prestar as contas da campanha — isto é, como as devem elaborar e apresentar ao órgão de fiscalização —, estando o juízo de *legalidade* reservado à apreciação do cumprimento das exigências que a lei diretamente impõe em matéria de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Sendo esse, genericamente, o objeto e finalidade legais da decisão sobre a prestação de contas da campanha eleitoral, importa clarificar o sentido e alcance da competência de fiscalização cometida a este Tribunal — ainda que em sede de recurso — pelas citadas normas legais, pois que disso depende também a delimitação da competência sancionatória que o Tribunal é chamado a exercer.

Logo no Acórdão n.º 979/1996, em que pela primeira vez se apreciou a regularidade e legalidade das contas anuais dos partidos, respeitantes ao ano de 1994, o Tribunal Constitucional explicitou o seu entendimento acerca da natureza, sentido e extensão dessa competência — que lhe havia sido inovatoriamente atribuída pelo artigo 13.º da Lei n.º 72/93, de 30 de novembro.

Apesar de no presente processo estarem em causa contas de campanhas eleitorais (e não contas dos partidos políticos) e não obstante as alterações legais entretanto ocorridas, mantêm atualidade e relevo as ideias fundamentais naquele desenvolvidas, que se mostram transponíveis para a fiscalização das contas da campanha (assim se afirmou logo no primeiro acórdão de contas de campanha, o Acórdão n.º 563/2006).

Considerando que tal apreciação — em matéria de regularidade e legalidade das contas —, atento o seu enquadramento jurídico, deveria ser feita à luz de critérios de legalidade, centrados

na ordem de valores que a lei do financiamento dos partidos pretende tutelar — e não por simples aplicação de critérios de natureza estritamente económico-financeira — afirmou-se em tal aresto:

«Não é (nem isso faria, evidentemente sentido) nenhum juízo assente em critérios de natureza económico-financeira, sobre a gestão, em geral, dos partidos políticos, e sua expressão contabilística, que se pretende do Tribunal, mas tão só uma verificação do modo como eles deram cumprimento às exigências que a lei, seja directamente ('legalidade em sentido estrito'), seja indirectamente, pela devolução para regras e princípios de organização contabilística ('regularidade'), lhes impõe nessa matéria».

Por outro lado, esclareceu então o Tribunal Constitucional, ainda em ordem à definição dessa sua competência fiscalizadora, que «a vertente central, e verdadeiramente determinante, dessa apreciação situar-se-á seguramente na verificação do cumprimento das regras relativas ao “financiamento” dos partidos políticos [e das campanhas eleitorais]», ou seja, deverá recair, sobretudo, sobre as suas receitas. Sustenta-se nesse aresto:

«[...] não sendo os partidos políticos organismos do Estado, e não se encontrando sujeitos às apertadas regras de contabilidade pública, no tocante à decisão sobre as respetivas despesas e o correspondente processamento, não há-de residir aí o aspecto sujeito, em último termo, ao controlo do Tribunal. Ele só interessará e importará porque, sem levá-lo em conta, não é possível verificar a regularidade da expressão contabilística das receitas partidárias e aferir da legalidade destas, à luz, em particular, do disposto nos artigos 4.º e 5.º da citada Lei n.º 72/93 [que consagravam, respectivamente, o regime dos donativos admissíveis e proibidos]. O controlo da observância dessa legalidade (legalidade do financiamento) — e não, sublinhe-se, de qualquer outra — é que cabe, essencialmente, ao Tribunal Constitucional e dá sentido à sua intervenção na matéria em apreço».

É certo que a jurisprudência a que se acaba de fazer referência foi desenvolvida e consolidada no quadro da citada Lei n.º 72/93 — a primeira que veio dispor sobre a apresentação de contas pelos partidos políticos — e da Lei n.º 56/98, de 18 de agosto. Entretanto, a Lei n.º 19/2003 redefiniu, integralmente, o regime do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (substituindo aqueles primeiros diplomas legais). Porém, como se salientou no Acórdão n.º 563/2006, com a entrada em vigor da LFP «não foram alteradas nem a razão de ser ou a lógica da apresentação das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais nem o essencial dos princípios e regras a que deverão subordinar-se a organização e apresentação das mesmas — pelo que mantém plena validade o entendimento geral que a esse respeito o Tribunal antes havia fixado».

Note-se que as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2018 — entre outras, na LFP, LEC e LTC — incidiram fundamentalmente na definição da competência para a apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Assim, não tendo ocorrido, desde a entrada em vigor da LFP até ao presente, qualquer alteração legislativa que implique diferente visão das coisas, cumpre reiterar essa jurisprudência, recentrando o objeto (principal) de fiscalização cometido ao Tribunal Constitucional nos *recursos financeiros dos partidos políticos*, que constituem, a par dos *recursos financeiros das campanhas eleitorais*, o objeto regulatório da lei, de acordo com a delimitação expressa do seu âmbito de aplicação definido no artigo 1.º — e enunciando como critério de fiscalização das contas das campanhas eleitorais as «exigências que a lei, seja diretamente, [...], seja indiretamente, pela devolução para regras e princípios de organização contabilística [...], lhes impõe *nessa matéria*» (itálico nosso).

17 — Subjacente à leitura que o Tribunal Constitucional vinha expressamente fazendo da sua própria competência em matéria de fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais — e que não se alterou, como se disse já, por força da modificação da natureza jurídica da sua intervenção —, não pode deixar de estar uma certa compreensão, constitucionalmente conformada, da especificidade (orgânica, funcional e finalística) dos partidos políticos no quadro do Estado de Direito Democrático.

A Constituição, em matéria de princípios fundamentais, consagra uma ideia de Estado que assenta na vontade ou soberania popular (artigos 1.º, 2.º, 3.º, n.º 1, e 108.º). Os partidos políticos

são, na conceção constitucional, a expressão organizada dessa vontade, *rectius*, a manifestação organizada das diferentes vontades existentes na sociedade civil (artigos 10.º, n.º 2, e 51.º, n.º 1).

Nesta perspetiva, os partidos políticos são, na sua génese, conjuntos de pessoas (associações) que se reúnem com o objetivo comum de representar politicamente o povo, formando e expressando a sua vontade política, e de participar no sistema de governo consagrado pela Constituição, exercendo o poder político — que resulta da conversão de tais vontades em decisões políticas — ou condicionando, de forma direta, esse exercício (apontando esta dupla finalidade dos partidos políticos, cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, pp. 93-95).

Em ordem à realização dessa dupla finalidade, os partidos políticos participam nos processos eleitorais, apresentando candidaturas às eleições dos titulares dos órgãos do poder político (artigo 151.º, n.º 1, da Constituição) e, uma vez eleitos, participam, através do seu capital humano — dirigentes, militantes e simpatizantes —, no exercício do poder político do Estado.

Não obstante o indiscutível relevo público-constitucional das funções que são reconhecidas e atribuídas aos partidos políticos — posto que estruturantes da própria organização política do Estado —, eles não deixam, por isso, de ser associações privadas, tanto no momento da sua constituição, como no decurso da sua atividade (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., Volume I, p. 682, ponto II, e Jorge Miranda, «Divisão do Poder e Partidos Políticos», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Volume LI — n.ºs 1 e 2, 2010, pp. 25 e seguintes).

Como impressivamente sublinham aqueles dois primeiros autores e a generalidade da doutrina reconhece, «os partidos políticos são expressão da liberdade de associação dos cidadãos; não são órgãos estaduais, nem sequer associações de direito público; são associações privadas com funções constitucionais» (ob. cit., p. 682). Por efeito disso, os partidos políticos não podem deixar de beneficiar do núcleo essencial das liberdades que a Constituição reconhece às associações de direito privado (artigo 46.º), entre elas a *liberdade de criação ou fundação e a liberdade de ação*, ainda que encaradas numa perspetiva funcional, isto é, materialmente determinada e condicionada pelos fins que os mesmos prosseguem no quadro do Estado de Direito Democrático.

Em contraponto e insuperável tensão dialética, a natureza das funções constitucionais dos partidos políticos parece reclamar para estes um estatuto jurídico-constitucional que assegure o respeito pelos valores e princípios inerentes a tais funções de representação da vontade popular e de exercício, em nome do povo, do poder político. Nesta abordagem justificam-se as exigências impostas pela Constituição e pela lei, quer na fase da constituição dos partidos políticos, quer após esta, sujeitando-os, no plano da sua estruturação orgânico-funcional e da sua ação política, aos mesmos princípios de transparência, independência, igualdade e democraticidade que devem moldar o poder político que pretendem alcançar e exercer (artigos 10.º, n.º 2, e 51.º, n.ºs 4, 5 e 6, da Constituição).

As regras impostas aos partidos políticos no que respeita ao seu financiamento, bem como as exigências de publicidade do seu património e das suas contas — tal como todas aquelas que regulam diversos outros aspetos da sua organização e funcionamento — radicam no reconhecimento da importância vital das funções constitucionais que tais associações privadas desempenham no Estado de Direito Democrático; tendo, como se disse, os partidos políticos por vocação e finalidade constitucionais a representação do povo e o exercício do poder político em nome deste, impõe-se garantir, também por essa via, que o processo de representação democrática não sofra entorses suscetíveis de comprometer a sua genuinidade, senão mesmo o próprio princípio do Estado de Direito Democrático (cf. neste sentido, o Acórdão n.º 146/2007).

Assim sendo, a intervenção do Tribunal Constitucional deve também aqui ser entendida como uma forma de assegurar, no respeito pela liberdade de organização e ação dos partidos políticos, o cumprimento por estes das suas funções constitucionais, em observância do quadro de valores que a Constituição e a lei impõem ao seu exercício (tal como a jurisprudência constitucional tem salientado noutras áreas, em que o Tribunal Constitucional intervém como órgão jurisdicional de controlo da organização e ação partidárias, fazendo apelo ao chamado “princípio da intervenção mínima”).

Tudo o que for além desse propósito, que é o da Constituição e da lei, ou ficar aquém dele fragiliza e descaracteriza as *funções de garante* que o Tribunal Constitucional assume na matéria, constitucionalmente sensível, do financiamento dos partidos políticos.

III — Do mérito do recurso

17 — A — Fundamentação de facto — factos provados

Com relevo para a decisão, provou-se que:

1 — O Partido Unido dos Reformados e Pensionistas (PURP) é um partido político português constituído em 13 de julho de 2015, cuja atividade se encontra registada junto do Tribunal Constitucional.

2 — O PURP apresentou candidatura às eleições para a Assembleia da República, realizadas a 4 de outubro de 2015.

3 — À data destas eleições o PURP era gerido por uma comissão administrativa de dois subscritores: Fernando Loureiro e António Manuel Mateus Dias.

4 — O PURP constituiu António Manuel Mateus Dias como mandatário financeiro das contas da referida campanha.

5 — Em abril de 2016 o PURP apresentou ao Tribunal Constitucional as contas relativas à campanha eleitoral referida em 2.

6 — Em 19 de agosto de 2015 o PURP procedeu à abertura de uma conta bancária no Banco Popular, com o número PT50004600090060020568032, que utilizou para depósito das receitas e pagamento das despesas da mencionada campanha.

7 — Foram efetuadas contribuições do PURP para a campanha através de seis transferências bancárias da conta bancária geral deste para a conta bancária da campanha, no valor total de € 3.760,00, as quais se encontram suportadas por documentos bancários, cinco dos quais se mostram assinados pelos dois membros da Comissão Administrativa que então geria o Partido e um por um destes membros, o mandatário financeiro da campanha.

8 — O PURP não apresentou documento específico emitido pelos órgãos competentes a certificar as contribuições referidas em 7.

9 — O PURP registou nas receitas provenientes de angariação de fundos um donativo de Maria Paula da Cruz Santos, no montante de € 4.100,00, realizado em dinheiro na conta bancária da campanha eleitoral.

10 — Foi apresentado pelo PURP, como documento de suporte da receita referida em 9., o documento bancário de depósito, que identifica o montante (€4.100,00) e a doadora (Maria Paula da Cruz dos Santos).

11 — As contas finais da campanha eleitoral, apresentadas pelo PURP, registavam receitas no valor total de € 8.632,00 e despesas no valor total de € 9.925,12.

12 — O PURP não recebeu a subvenção pública para a campanha eleitoral mencionada em 2.

13 — António Manuel Mateus Dias é portador de deficiência que, segundo atestado médico de novembro de 2018, lhe conferia uma incapacidade permanente global de 69 %; presentemente está reformado.

14 — António Manuel Mateus Dias nunca tinha tido vida partidária, tendo sido a primeira vez que elaborou e apresentou contas de campanha.

15 — Notificados do relatório da ECFP relativo à apreciação das contas em apreço — no qual se identificava a ausência de documento de certificação —, o Partido e o respetivo mandatário financeiro apresentaram os documentos bancários que titulavam as transferências, referidos em 7.

16 — O arguido António Mateus Dias e o outro membro da Comissão Administrativa que então geria o Partido, agiram sempre no convencimento de que aquela documentação era adequada e suficiente para o efeito de comprovar o recebimento deste tipo de receitas e de que haviam cumprido todas as formalidades legais sobre as contas da campanha.

17 — Desconheciam, pois, que as contribuições efetuadas pelo Partido à campanha devem ser suportadas por documento especialmente emitido para o efeito, que formalmente certifique os montantes das contribuições efetuadas.

17 — B — Factos não provados

Com relevo para a decisão, não se provou que:

a) O arguido António Mateus Dias tinha conhecimento de que as contribuições efetuadas pelo Partido à campanha devem ser suportadas por documento emitido pelos órgãos competentes do Partido que certifiquem os montantes das contribuições efetuadas.

b) O arguido António Mateus Dias tinha conhecimento de que a situação elencada em 8. representa ato legalmente censurável e suscetível de punição em termos contraordenacionais.

18 — Motivação da matéria de facto

A prova da factualidade dada como provada nos pontos 1. a 17. resultou da análise conjugada da prova documental junta aos presentes autos e respetivos apensos, conforme *infra* melhor se exporá.

Passemos à concretização.

Relativamente à factualidade elencada no ponto 1., foi considerado o teor da publicação existente no sítio da *Internet* do Tribunal Constitucional, da qual a mesma se extrai; a factualidade do ponto 2. adveio do teor de fls. 2 a 4 e 11 a 26 do processo principal; a matéria indicada no ponto 3. extraiu-se dos documentos de fls. 3 e 4, todos do processo principal; no que respeita à factualidade do ponto 4., teve-se em conta o documento de fls. 27 a 38; quanto à matéria do ponto 5. o documento de fls. 27 e ss; e os factos do ponto 6. resultam da análise da documentação bancária a fls. 66 a 68, que comprova a abertura da referida conta e o respetivo número.

A matéria relativa à falta de certificação das transferências bancárias do partido para a campanha (pontos 7. e 8.) resultou da análise do relatório da ECFP de fls. 95 a 119 do processo administrativo relativo à apreciação das contas aqui em apreço, apenso aos presentes autos, no qual se identificava tal omissão (v. ponto C.2, a fls. 56).

Conforme resulta dos ofícios a fls. 60-61 e do aviso de receção a fls. 61, tal relatório foi notificado ao Partido e ao respetivo mandatário financeiro, com a advertência de que deveriam apresentar a referida certificação, sob pena de incumprimento do artigo 16.º, n.º 2, da LFP.

Em resposta, o PURP juntou os documentos bancários que titulavam as transferências (fls. 70 a 78), os quais identificam as contas e os montantes transferidos, sendo que cinco deles estão assinados pelos membros da comissão administrativa que geria o Partido e um está assinado apenas por um dos membros desta comissão, no caso o mandatário financeiro da campanha. O extrato bancário com o descritivo dos movimentos da conta da campanha, junto pelo PURP, comprova as seis operações bancárias de transferências da conta do PURP para a conta da campanha. O PURP juntou ainda uma folha de formato A5, na qual está manuscrita uma conta de somar, com identificação dos montantes parcelares (€50,00; €1.900,00; €200,00; €600,00; €660,00; €350,00) e do total (€3.760,00). Não obstante a notificação para o efeito, o PURP nunca juntou o específico *documento emitido pelos órgãos competentes do partido com a certificação das contas*, razão pela qual se deu como provada a matéria do ponto 8.

A matéria dos pontos 9. e 10. da factualidade provada resulta da análise das contas finais relativas à campanha eleitoral em análise apresentadas pelo PURP (fls. 79 a 92), na qual constam como *receitas de campanha — produto de angariação de fundos*, no total de € 4.672,00, dois donativos efetuados por particulares que se encontram suportados por faturas-recibo emitidas ao doador. Foi ainda analisado o documento bancário de depósito de numerário, a fls. 77, no qual consta a identificação do montante doado e da doadora.

Relativamente à prova da factualidade constante do ponto 11. dos factos provados, a convicção resultou do teor de fls. 79 a 92 do processo principal.

No que concerne à prova da matéria referida nos pontos 12. a 14. dos factos provados, a mesma proveio do teor da defesa apresentada pelo arguido António Manuel Mateus, que se mostra conforme com as regras da experiência comum e com a prova documental constante dos autos, inexistindo quaisquer elementos que ponham em causa a veracidade de tal factualidade.

No que respeita aos pontos 15 a 17 dos factos provados, o arguido António Mateus Dias nega ter agido com consciência de que o seu comportamento violava o regime legal de prestação de contas de campanha e financiamento eleitoral. Não existem nos autos elementos que permitam

fazer juízo diferente relativamente ao outro membro da Comissão Administrativa que então geria o partido, o que é consistente com o comportamento demonstrado ao longo do processo: sempre que notificados para apresentarem o documento de certificação exigido por lei para o efeito, insistiam na junção da documentação bancária que titulava as transferências, documentos estes que identificam os montantes das contribuições efetuadas, bem como a origem e o destino das mesmas.

A insistência na junção desta documentação bancária em vez do específico documento de certificação legalmente exigido, leva-nos a crer que o arguido estava convencido de que a documentação apresentada era adequada e suficiente para efeito de comprovar o recebimento deste tipo de receitas.

Tal convicção encontra explicação nos elementos pessoais apurados, designadamente a falta de vida partidária anterior, bem como o facto de ter sido a primeira vez que apresentaram contas de campanha, tanto mais que, sublinha-se, a documentação que apresentaram identifica de forma discriminada os quantitativos das contribuições bem como a origem e o destino das mesmas.

IV — Do Direito

19 — Recurso da decisão da ECFP, de 12 de junho de 2018, sobre a prestação de Contas da Campanha Eleitoral — Das irregularidades identificadas na decisão da ECFP, de 12 de junho de 2018

19.1 — Da falta de certificação pelo Partido das contribuições efetuadas

Determina o n.º 2 do artigo 16.º da LFP que as contribuições dos partidos políticos para a campanha das candidaturas que apoiem devem ser certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes do respetivo Partido.

Foram efetuadas e registadas nas contas apresentadas pelo PURP contribuições do partido para a campanha no valor total de € 3.760,00, as quais se encontram suportadas por transferências bancárias da conta bancária geral do Partido para a conta bancária da campanha (pontos 7. e 8. dos factos provados).

Nas contas apresentadas, a auditoria verificou não ter sido junto o documento de certificação destas contribuições, nos termos previstos no citado artigo 16.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2003.

Conforme resulta da factualidade provada, no decurso do processo de apreciação das contas, o Partido foi notificado para apresentar à ECFP o documento de certificação, emitido pelos órgãos competentes do partido, respeitante às referidas contribuições, sob pena de incumprimento do n.º 2 do artigo 16.º da LFP. Em resposta, o PURP apresentou os documentos bancários relativos às transferências, bem como o extrato bancário da conta de campanha, no qual se mostram registados os respetivos movimentos. Porém, não juntou a referida certificação, nos termos previstos no artigo 16.º, n.º 2, da LFP.

Não contestando tal factualidade, os recorrentes vêm invocar a recente constituição do partido, que à data era gerido por uma comissão administrativa composta por dois subscritores, alegando que qualquer irregularidade que tenha sido cometida se deveu a *ignorância*.

Tal argumentação não pode, contudo, proceder.

Com efeito, a lei determina que a atribuição da personalidade jurídica aos partidos ocorre no momento da sua inscrição (artigo 14.º da LPP). Aliás, é isso que justifica que desde a data da sua inscrição no Tribunal Constitucional e ainda que através de órgãos provisórios o Partido seja admitido como tal a concorrer a eleições. Ora, se o Partido decide, em tais condições de organização interna, concorrer a eleições, não pode depois utilizar tal circunstância para se isentar do cumprimento das suas obrigações legais, designadamente em matéria de prestação de contas de campanha. Se assim fosse, para se ser isento de cumprir tais obrigações — entre as quais está a obrigação de certificação do montante e das contribuições efetuadas — bastava que o Partido estivesse recentemente inscrito ou não tivesse órgãos eleitos, designadamente por não ter tido o cuidado de tempestivamente os eleger, entendimento que não pode aceitar-se.

Resta, pois, concluir pela violação do dever de certificação das contribuições do Partido, imposto pelo n.º 2 do artigo 16.º da LFP.

19.2 — Donativo em numerário por meio de depósito bancário na conta da campanha

O PURP registou como receita proveniente de angariação de fundos um donativo, no montante de € 4.100,00, obtido por meio de um depósito, em numerário, efetuado por Maria Paula Cruz Santos na conta da campanha eleitoral. Como documento de suporte desta receita foi apresentado o documento bancário de depósito, do qual consta o montante e o nome da pessoa que efetuou a entrega de dinheiro a título de donativo.

O artigo 16.º da LFP regula, especificamente, a matéria das receitas de campanha, dispondo, na parte relevante, o seguinte:

«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 — [...].

3 — [...].

4 — 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.

5 — [...]

6 — [...].»

A questão que se coloca é a de saber se o depósito em causa, suportado por um documento bancário do qual constam a indicação do montante doado e a identificação da doadora, configura uma receita *titulada por um meio bancário, que permita a identificação do montante e da sua origem* nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 16.º da LFP — à data, n.º 3 do mesmo preceito.

A decisão recorrida entendeu que não e, conseqüentemente, considerou verificada uma irregularidade decorrente da violação de tal preceito. Se bem compreendemos a argumentação da ECFP, na medida em que a identificação do doador, por si só, não permite aferir «a origem do montante em causa», não terá sido cumprido o preceito legal que proíbe donativos anónimos.

Importa, pois, apreciar se assiste razão à ECFP, começando, antes de mais, por analisar o teor da norma em questão, bem como os antecedentes legislativos da mesma.

No n.º 1 estão taxativamente previstos os diferentes tipos de receitas de campanha, estabelecendo-se nos restantes números regras específicas para cada um deles.

De acordo com o n.º 4 do artigo 16.º - que, no que respeita ao segmento em análise, manteve a redação inicial da LFP -, os requisitos a observar no que respeita a receitas obtidas mediante o recurso a angariação de fundos são os seguintes: (i) observância de um montante máximo por doador; e (ii) apresentação de documento bancário de suporte que permita identificar o montante e a origem da receita.

Temos assim um primeiro requisito substantivo, cuja inobservância resultará na qualificação da receita em causa como receita proibida. Já o segundo requisito tem que ver com o controlo pela Entidade das Contas de que tal limite foi cumprido. É por ser assim que as exigências do último devem ser lidas por referência ao primeiro. Daí que, a nosso ver, a referência a «origem» deva ser compreendida como reportando-se ao *autor* do donativo.

Note-se que são precisamente estes os dados que o *cheque* permite controlar: o montante do donativo e quem foi o seu autor. Por isso, não faria sentido admitir um cheque como forma de titular um donativo e não admitir um comprovativo de depósito bancário.

É certo que, regra geral, o cheque permite identificar a conta de onde saiu o montante do donativo. Mas não vemos em que medida tal dado seja necessário para verificação do requisito de legalidade do donativo: o limite por doador.

Outros elementos depõem neste sentido.

Nos trabalhos preparatórios da LFP — que alterou o regime do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais então em vigor, revogando a sua antecedente Lei n.º 56/98 — foram, apresentados, respetivamente, pelo PS, PCP e BE, os projetos de Lei n.º 222/IX, 225/IX e 266/IX (DAR II, série A, n.º 88/IX/I, de 26.04.2003). Conforme resulta do preâmbulo de todos estes projetos, um dos objetivos que presidiu ao novo regime foi o da proibição dos financiamentos anónimos dos partidos e das campanhas. É no preâmbulo do projeto de lei apresentado pelo PS que a associação entre tal objetivo e a obrigação de titular os donativos é mais evidente: entre os princípios que enformam a nova lei está «*A proibição dos financiamentos anónimos: Só são permitidos donativos de pessoa singular devidamente identificada, titulados por cheque ou transferência bancária, reforçando-se, assim, o seu controlo*».

É, pois, legítimo concluir que a obrigatoriedade de titular os donativos, prevista no atual artigo 16.º, n.º 4, encontra a sua justificação primordial na exigência de identificação do autor do donativo, que, por sua vez, se justifica com a proibição de donativos anónimos.

Deve ainda notar-se que, no projeto de lei do PS, a redação proposta para o artigo 16.º, n.º 3, à data (atualmente, 16.º, n.º 4), na parte que ora interessa, era a seguinte:

«Os donativos [...] podem ser obtidos mediante o recurso a angariação de fundos, [...], estando sujeitas ao limite de 30 salários mínimos mensais nacionais por doador e *são obrigatoriamente titulados por cheque ou transferência bancária*».

Esta redação veio, contudo, a ser abandonada e substituída por outra. Com efeito, no texto de substituição relativo aos projetos de lei acima referidos, elaborado pela Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político, que veio a ser apresentado a discussão e aprovado na generalidade e na especialidade, por unanimidade, o atual n.º 4 do artigo 16.º passaria a ter a seguinte redação:

«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*».

Parece assim que a exclusiva admissibilidade da transferência bancária como alternativa ao cheque foi efetivamente ponderada e afastada.

Mais, constata-se que no mesmo diploma, quando o legislador quis referir-se especificamente a “transferência bancária”, o fez expressamente, como sucede com o artigo 7.º, n.º 1, do mesmo diploma, que estatui que «os donativos de natureza pecuniária feitos por pessoas singulares identificadas estão sujeitos ao limite anual de 25 vezes o valor do IAS por doador e são obrigatoriamente titulados por cheque ou *transferência bancária*». Tal referência constava dos projetos e não foi, até hoje, objeto de alteração.

Importa ainda analisar a jurisprudência, em particular a referida na decisão recorrida.

Na decisão em causa cita-se a jurisprudência do Acórdão deste Tribunal n.º 231/2013 (ponto 7.13.), em que foram analisados donativos obtidos por vários partidos em diversas atividades de angariação de fundos.

Porém, não parece que tal jurisprudência possa suportar o entendimento da ECFP.

Com efeito, analisando o ponto 7.13B, verifica-se que o Tribunal visa sempre a falta de *identificação do doador* ou do meio de pagamento utilizado: assim, relativamente a um jantar de angariação de fundos, refere-se que «ocorreu um jantar no dia 8 de outubro de 2009, no qual foram obtidas receitas (donativos/angariação de fundos), no montante de €5.010,00, *sem identificação do doador* nem do meio de pagamento utilizado, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 19/2003» (itálico nosso). No mesmo ponto, salienta-se, que «não foi identificado no mapa de receitas *quem efetuou as entregas a título de angariações de fundos*, não foram emitidos recibos a quem fez os pagamentos, nem existe a *identificação do doador nos movimentos bancários*»

(itálicos nossos) — pois nesta situação o partido tinha enviado um mapa onde se encontravam listados e identificados os doadores pelo nome e os montantes doados, mas em que se verificava que a grande maioria dos recibos de donativos de pequenos montantes não estava titulada por cheque ou outro meio bancário.

Noutro excerto, a respeito de «donativos relativamente aos quais não foi possível proceder à identificação dos respetivos doadores, pelo facto de não se encontrarem anexados aos recibos os respetivos cheques», afirma-se que a ECFP solicitou ao partido que enviasse cópia dos cheques ou outra informação bancária *que permitisse confirmar o nome dos donatários* (itálicos nossos), sob pena de incumprimento do n.º 3 do artigo 16.º da LFP (ponto 7.13C).

Mais: a dado passo, o Tribunal Constitucional vai mais longe e chega a admitir um donativo em numerário. Estava em causa uma receita da campanha obtida e registada como um donativo em numerário, no montante de €120,00, de um doador identificado. Diz-se o seguinte:

«De acordo com o preceituado no n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 19/2003, os donativos devem ser *titulados* por cheque ou outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem. No caso, o donativo foi realizado em numerário e não por um “meio bancário” como os identificados. Ora, **a exigência legal destina-se a garantir a fiscalização da proveniência dos donativos**. No caso, os elementos oferecidos pelo Partido permitiram demonstrar a origem do donativo e o respetivo valor — e, dessa forma, garantir aquele desiderato. Como tal, entende-se que não procede a imputação» (ponto 7.27A, sublinhados nossos).

No mesmo sentido, no ponto 7.27E, a respeito de donativos em numerário, no montante total de €10.320,00, em que o grupo de cidadãos juntou cópia da caderneta de movimentos dos respetivos doadores, emitida pelo banco, bem como das respetivas declarações assinadas pelos mesmos, o Tribunal, considerando que tal documento permitia determinar os montantes doados e os respetivos doadores, entendeu que não havia violação do artigo 16.º, n.º 4.

De igual forma, não vemos como a jurisprudência do Acórdão n.º 346/2012, igualmente citada na decisão da ECFP, possa militar a favor do entendimento desta entidade. Desde logo, atentando no ponto 9.9, numa situação em que nenhum dos partidos visados juntou qualquer documento comprovativo das entregas, o Tribunal deu por verificada a irregularidade decorrente, entre outros, do artigo 16.º, n.º 3 (atual n.º 4 da mesma lei, como se disse já) porque os partidos em causa não identificaram, no mapa de receitas, *quem efetuou as respetivas entregas* (itálico nosso).

Não se afigura, assim, que o Tribunal Constitucional tenha defendido o entendimento da ECFP nesta matéria.

Finalmente, quanto ao argumento da ECFP de que um depósito em numerário, podendo permitir a identificação da pessoa que efetuou o depósito, não permite identificar e aferir — com o grau de segurança legalmente exigido — a origem do montante em causa, bem vistas as coisas, um cheque também não o permite.

O cheque permite, sim, identificar o número da conta bancária de onde saiu o dinheiro. Conhecer a origem do dinheiro — o que quer que se entenda por “origem” — exigiria uma investigação aos movimentos da conta.

Não cremos que o legislador tenha querido ir tão longe na extensão e na intensidade da fiscalização das contas dos partidos e das campanhas eleitorais. De outro modo, qualquer cidadão que fizesse um donativo anónimo — dentro dos limites permitidos pela lei — estaria sujeito à devassa da sua conta bancária, consequência que parece manifestamente desproporcionada em relação ao benefício obtido.

Nestes termos, pelos motivos acima referidos, entendemos que o documento de depósito bancário, no qual consta a identificação do montante e da doadora, cumpre as exigências do disposto no artigo 16.º, n.º 4, da LFP, razão pela qual não foi cometida a irregularidade imputada ao PURP a respeito desta matéria.

Uma última nota a respeito da alegação do PURP, na resposta ao parecer do Ministério Público, de que a contribuição em causa não configura uma «angariação de fundos»: ela é manifestamente improcedente. Primeiro, por ter sido o próprio Partido a fazer constar das contas finais relativas à campanha eleitoral em análise como *receitas de campanha — produto de angariação de fundos*, o donativo em causa (fls. 79 a 92). E, segundo, porque tal afirmação, ainda que fosse verdadeira, mais não significaria do que a confissão de uma infração diversa, uma vez que, em tal caso, essa

realidade não estaria adequadamente refletida nas contas — nem poderia estar dado que con-substanciaria uma receita proibida. O artigo 16.º, n.º 1, ao enumerar taxativamente as receitas que podem financiar as atividades de campanha, apenas prevê, no que respeita a eleições para a AR, a obtenção de donativos, *mediante o recurso a angariação de fundos*.

20 — Recurso da decisão da ECFP sobre as contraordenações em matéria de contas de campanha

Importa começar por analisar a questão prévia do não conhecimento do recurso apresentado pelo mandatário financeiro do partido.

Como acima referimos, o Ministério Público pronunciou-se pelo não conhecimento do recurso interposto por António Manuel Mateus Dias, com fundamento na ineptidão do requerimento de recurso e na violação do artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, preceito que estabelece os requisitos formais do recurso de contraordenação.

No requerimento de recurso, o recorrente refere que «vem apresentar recurso do processo de contraordenação n.º 13/2018, sendo o mesmo igual ao do partido, conforme documentação anexa», sendo que um dos anexos corresponde às alegações apresentadas pelo coarguido Partido Unido dos Reformados e Pensionistas (PURP).

Ora, considerando que o recorrente pretendeu efetivamente remeter para as alegações de recurso apresentadas pelo PURP, fazendo-as suas, e que o recurso deste partido não apresenta qualquer vício formal que obste à sua apreciação — uma vez que substancialmente as questões colocadas pelo arguido António Manuel Mateus Dias sempre seriam conhecidas por via da apreciação do recurso do partido, sem prejuízo das imperfeições formais do requerimento — admite-se o recurso por este apresentado.

Vejam agora as questões de natureza processual suscitadas pelo PURP, como a invocada ilegitimidade do Partido no procedimento contraordenacional e a alegada prescrição do procedimento criminal referente ao mandatário financeiro do PURP.

20.1 — Ilegitimidade do recorrente PURP

O recorrente alega que «[o PURP] era parte ilegítima na relação contraordenacional em causa, na medida em que, à data da ocorrência dos factos participados, estava ainda desprovido de órgãos eleitos nos termos estatutários».

Em primeiro lugar, importa salientar que, pese embora a questão ser perspetivada pelo recorrente como um problema de (i)legitimidade processual — enquanto pressuposto processual —, analisando a argumentação aduzida verifica-se que está em causa uma questão de natureza substantiva.

Aliás, nem poderia ser de outra forma, considerando o modo como a legitimidade é entendida em processo penal. De acordo com o artigo 401.º, n.ºs 1 e 2, do CPP, aplicável ao processo contraordenacional por força do artigo 41.º do RGCO, a legitimidade do arguido para recorrer significa que ele só pode interpor recurso de decisões contra si proferidas [alínea *b*] do n.º 1 do artigo 401.º], relativamente às quais tenha um interesse em agir (n.º 2 da mesma norma).

No caso dos autos, é inequívoco que o arguido PURP tem um interesse em agir, impugnando a decisão proferida pela ECFP que o condenou no pagamento de uma coima no valor de € 4.260,00 (quatro mil duzentos e sessenta euros). Foi, aliás, por isso que recorreu. O que não faz qualquer sentido é o arguido que interpôs o recurso de contraordenação vir, depois, invocar a sua própria ilegitimidade para interpor tal recurso. Parece-nos relativamente evidente que um tal enquadramento se deve a um equívoco.

Como ressalta das conclusões do recurso, a questão que o recorrente coloca — sob invocação de uma pretensa ilegitimidade — é a de saber se o PURP pode ser responsabilizado pela prática das infrações imputadas na decisão, ou seja, se cometeu os ilícitos contraordenacionais em causa, questão que, como está bem de ver, respeita ao mérito do recurso. Nestes termos, será analisada adiante, no ponto 3.

20.2 — Prescrição do procedimento contraordenacional referente ao mandatário financeiro do PURP

O PURP vem invocar a extinção do procedimento contraordenacional relativo ao seu mandatário financeiro, António Manuel Mateus Dias, por efeito da ultrapassagem do correspondente prazo prescricional.

Para tanto, sustenta que os factos ocorreram «em data anterior a 4 de outubro de 2005» e que o prazo aplicável é o de um ano, previsto na alínea c) do artigo 27.º do RGCO.

Não lhe assiste razão.

Nada dispondo a LFP sobre o momento de início da contagem e duração dos prazos de prescrição do procedimento contraordenacional referente às infrações aí tipificadas, valem as disposições constantes do RGCO.

De acordo com o artigo 5.º deste diploma, o momento da prática do facto ilícito contraordenacional determina-se em função do momento em que o agente atuou — ou, no caso de omissão, deveria ter atuado —, independentemente do momento em que o resultado típico se tenha produzido, sendo esse, agora por força do artigo 27.º do mesmo diploma, o momento do início da contagem do prazo prescricional.

Nos presentes autos, é imputada a António Manuel Mateus Dias, mandatário financeiro, a prática de duas infrações contraordenacionais previstas no artigo 31.º, n.º 1, da LFP: (i) falta de certificação pelo Partido das contribuições efetuadas à campanha, nos termos previstos no artigo 16.º, n.º 2, do mesmo diploma; e (ii), verificação da existência de um donativo, por via de uma angariação de fundos, não titulado por cheque ou outro meio bancário que permita identificação do montante e da sua origem, nos termos do artigo 16.º, n.º 4, do referido diploma.

Tais deveres, como constitui jurisprudência pacífica do Tribunal, são passíveis de ser cumpridos até ao final do prazo legalmente concedido às candidaturas para a apresentação das contas, sendo esse, por consequência, o momento em que se consuma o ilícito contraordenacional procedente da respetiva violação.

Ora, de acordo com o artigo 27.º, n.º 1, da LFP, cada candidatura presta as contas discriminadas da sua campanha eleitoral no prazo máximo de 60 dias, após o integral pagamento da subvenção pública. De acordo com a informação comunicada aos partidos pela ECFP, este prazo terminou em 18 de julho de 2016, data em que se consumou a infração contraordenacional imputada aos mandatários financeiros e se iniciou a contagem do prazo prescricional.

Também não tem razão o recorrente no que respeita ao prazo de prescrição.

Nos termos do artigo 27.º do RGCO, o prazo prescricional é fixado em função do limite máximo da coima aplicável, sendo de cinco anos, quando se trate de contraordenação a que seja aplicável uma coima de montante máximo igual ou superior a € 49.879,79; de três anos, quando se trate de contraordenação a que seja aplicável uma coima de montante igual ou superior a € 2.493,99 e inferior a € 49.879,79; e de um ano, nos restantes casos.

De acordo com o artigo 31.º, n.º 1, da LFP, a coima aplicável aos mandatários financeiros que não discriminem ou não comprovem devidamente as receitas e despesas da campanha eleitoral, varia entre 1 e 80 salários mínimos mensais nacionais (SMMN).

Considerando o valor do SMMN para o ano de 2008 — que permanece o padrão de referência, por força do preceituado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 152.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro —, o montante máximo da coima aplicável é de € 34.080,00.

O prazo prescricional relativo a qualquer das contraordenações imputadas ao mandatário financeiro é efetivamente de três anos, como foi sustentado no parecer do Ministério Público. Reportando-se a 18 de julho de 2016 o momento do início da sua contagem, tal prazo atingiria o seu termo a 18 de julho de 2019.

Só assim não seria se, desde então e até 18 de julho de 2019, tivessem ocorrido factos interruptivos do decurso de tal prazo.

É isso que importa agora saber.

Dispõe o artigo 28.º do RGCO que a prescrição do procedimento contraordenacional se interrompe, de acordo com a alínea a) do n.º 1, «Com a comunicação ao arguido dos despachos, decisões ou medidas tomadas ou com qualquer notificação» e, por força da alínea c) do mesmo número e preceito, «Com a notificação ao arguido para o exercício do direito de audição ou com as declarações por ele prestadas no exercício desse direito».

Dos autos decorre que o mandatário financeiro do PURP exerceu o contraditório, prévio à prolação da Decisão da ECFP relativa às contraordenações em matéria de contas de campanha, apresentando defesa escrita, em 24 de outubro de 2018 (cf. fls. 57 a 59 do apenso B), operando

nessa data a interrupção do prazo prescricional, por verificação da causa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 28.º do RGCO.

Efeito interruptivo que voltou a ter lugar, agora face ao disposto na alínea a) do mesmo número e preceito, em 11 de fevereiro de 2019 (cf. fls. 73: via postal registada expedida em 7 de fevereiro de 2019), data em que o mesmo mandatário financeiro se considera notificado da decisão da ECFP (artigo 113.º, n.º 2, do CPP, aplicável *ex vi* do artigo 41.º, n.º 1 do RGCO).

Assim, considerando que sobre o momento da prática das contraordenações imputadas ainda não decorreu o prazo previsto no n.º 3 do artigo 28.º do RGCO — o prazo normal de prescrição acrescido de metade (quatro anos e seis meses) -, improcede a invocada exceção de extinção do procedimento contraordenacional contra o mandatário financeiro, António Manuel Mateus Dias, por prescrição.

20.3 — Da responsabilidade contraordenacional do PURP e do mandatário financeiro

No âmbito do processo de contraordenação n.ºs 222/19-A, a ECFP aplicou ao PURP uma coima no valor de € 4.260,00, pela prática de violação dolosa dos deveres previstos nos artigos 15.º, 16.º, n.ºs 2 e 4, da LFP, punível nos termos do artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma.

No âmbito do processo de contraordenação n.ºs 222/19-B, a ECFP aplicou ao mandatário financeiro do PURP uma coima no valor de € 426,00, pela prática de violação dolosa dos deveres previstos nos artigos 15.º, 16.º, n.ºs 2 e 4, da LFP, punível nos termos do artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma.

Conforme acima mencionado, na base da decisão da ECFP que aplicou as referidas coimas estão as irregularidades identificadas na decisão relativa à prestação de contas, a saber, o incumprimento do dever de certificação das contribuições dos partidos políticos, prevista e punida pelos artigos 16.º, n.º 2, e 31.º, n.º 1, da LFP, e o recebimento de donativos não titulados por meio bancário suscetível de permitir a identificação do montante e da sua origem, que se traduz no incumprimento do dever previsto no artigo 16.º, n.º 4, da LFP.

Importa começar por dizer que, tendo o Tribunal concluído, no que respeita à segunda irregularidade imputada, que não havia violação do artigo 16.º, n.º 4, da LFP, importa, sem necessidade de maiores ponderações, absolver o PURP e o mandatário financeiro pela prática da contraordenação prevista e punida pelos artigos 16.º, n.º 4, e 31.º, n.ºs 1 e 2, da LFP.

20.4 — Da prática da contraordenação por incumprimento do dever de certificação das contribuições dos partidos políticos, prevista e punida pelos artigos 16.º, n.º 2, e 31.º, n.º 1, da LFP

De acordo com o artigo 12.º da LFP, aplicável *ex vi* do artigo 15.º, n.º 1, do mesmo diploma, nas campanhas eleitorais existe um dever genérico de organização contabilística, por forma a que a contabilidade reflita, designadamente, as suas receitas e despesas. A par de tal dever genérico, estão previstas regras específicas para as receitas de campanha (artigo 16.º da mesma lei), uma das quais é precisamente o dever de certificação das contribuições dos partidos políticos, previsto no artigo 16.º, n.º 2, da LFP, cujo incumprimento é imputado aos recorrentes.

Como se afirmou no Acórdão n.º 177/2014, «não se verifica “uma correspondência perfeita entre os deveres que o Capítulo III da Lei n.º 19/2003 impõe às candidaturas e as coimas previstas nos artigos 30.º a 32.º, existindo, inclusivamente, deveres cujo incumprimento não é sancionado com coima”» (v. ainda Acórdãos n.ºs 417/2007, 77/2011 e 139/2012).

Por conseguinte, nem todas as ilegalidades e irregularidades verificadas na decisão relativa à prestação de contas serão relevantes no plano contraordenacional, nos termos dos artigos 30.º a 32.º da LFP.

Como se refere no mesmo acórdão:

«[...] apesar de a violação da Lei n.º 19/2003, em matéria de financiamento e organização das contas das campanhas eleitorais, poder resultar do incumprimento de qualquer um dos deveres específicos que as suas normas impõem ou da violação do dever genérico de organização contabilística, apenas são passíveis de coima aquelas condutas que sejam subsumíveis à previsão tipificadora dos artigos 30.º a 32.º do referido diploma legal.

Com efeito, ao invés do que resultaria de um tipo geral aberto, construído de modo a tornar sancionável a violação, em si mesma e enquanto tal, de qualquer um dos deveres resultantes da

Lei n.º 19/2003, os tipos legais que integram o regime jurídico do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais contêm, eles próprios, uma descrição da conduta proibida que estrutura a própria definição do ilícito».

Assim, importa começar por verificar se a irregularidade constatada na decisão relativa à regularidade das contas da campanha preenche ou não os elementos objetivos e subjetivos previstos no artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, da LFP, cujo incumprimento foi imputado aos arguidos.

Sob a epígrafe «Não discriminação de receitas e despesas», determina o artigo 31.º da LFP:

«1 — Os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais, os primeiros candidatos de cada lista e os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores que não discriminem ou não comprovem devidamente as receitas e despesas da campanha eleitoral são punidos com coima mínima no valor do IAS e máxima no valor de 80 vezes o valor do IAS.

2 — Os partidos políticos que cometam a infração prevista no número anterior são punidos com coima mínima no valor de 10 vezes o valor do IAS e máxima no valor de 200 vezes o valor do IAS.»

Como resulta do teor da norma, o elemento objetivo do tipo contraordenacional em apreciação consiste na prestação de contas de campanha eleitoral sem “discriminação” ou sem a devida comprovação das respetivas receitas e despesas. Como acima mencionámos, não está em causa qualquer violação dos deveres legais de organização contabilística a que obedecem as contas das campanhas eleitorais, mas apenas e tão só a violação de tais deveres que se traduza na ausência de “discriminação” e/ou de devida comprovação da receita ou despesa em causa.

No que respeita ao elemento objetivo do tipo contraordenacional em apreciação, constitui jurisprudência constante que o incumprimento do dever de certificação das contribuições dos partidos constitui uma ilegalidade (viola o artigo 16.º, n.º 2, da LFP) enquadrável no artigo 31.º, n.º 1, da mesma Lei, na parte em que se refere à deficiente comprovação das receitas da campanha eleitoral.

Relativamente ao elemento subjetivo, o tipo do artigo 31.º da LFP é estruturalmente doloso, admitindo a verificação do dolo em qualquer uma das três modalidades que dogmaticamente lhe estão associadas, ou seja, dolo direto, necessário ou eventual.

Volvendo ao caso dos autos, provou-se que nas contas apresentadas pelo PURP existem receitas provenientes de contribuições do Partido para a campanha que não foram objeto de certificação pelos órgãos competentes deste, situação que viola o disposto no artigo 16.º, n.º 2, da LFP.

Contudo, demonstrado que ficou, pelo acervo dos factos provados, que o mandatário financeiro, bem como o outro membro da Comissão Administrativa, agiram no convencimento de que os documentos apresentados constituíam certificação bastante do recebimento deste tipo de receitas e de que haviam cumprido todas as formalidades legais sobre as contas da campanha — desconhecendo a obrigação de certificação específica -, excluído fica o dolo na sua conduta, o que impõe a absolvição dos arguidos, uma vez que a contraordenação em causa não é sancionada, como se disse já, a título de negligência (artigo 8.º, n.º 2, do RGCO).

V — Decisão

Pelo exposto, decide-se:

1 — Julgar prestadas, com a irregularidade consubstanciada na falta de certificação pelo PURP das contribuições efetuadas — situação atentatória do artigo 16.º, n.º 2, da LFP -, as contas apresentadas pelo Partido relativas à campanha eleitoral para a eleição, realizada em 4 de outubro de 2015, dos deputados à Assembleia da República;

2 — Julgar parcialmente procedente o primeiro recurso interposto pelo PURP e o primeiro recurso interposto pelo Mandatário Financeiro da campanha eleitoral do PURP, António Manuel Mateus Dias (referidos no ponto 2. do Relatório) e, conseqüentemente, considerar não verificada a irregularidade consubstanciada na existência de um donativo em numerário, por, no caso, se encontrarem satisfeitas as exigências do n.º 4 do artigo 16.º da LFP e, em consequência, revo-

gando nessa parte as correspondentes decisões de prestação de contas com irregularidades e sancionatória da ECFP;

3 — Julgar inútil, em função do decidido em 2. deste dispositivo, o conhecimento do segundo recurso interposto pelo PURP e do segundo recurso interposto pelo Mandatário Financeiro da campanha eleitoral do PURP António Manuel Mateus Dias, na parte em que o mesmo se refere à infração ao disposto no artigo 16.º, n.º 4, da LFP;

4 — Julgar parcialmente procedente o segundo recurso interposto pelo PURP e o segundo recurso interposto pelo Mandatário Financeiro (referidos no ponto 4. do Relatório) e, consequentemente, absolver o PURP e o Mandatário Financeiro da campanha eleitoral do PURP António Manuel Mateus Dias da prática da contraordenação consistente na violação dolosa dos deveres previstos nos artigos 15.º e 16.º, n.º 2, da LFP, punível nos termos do artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma, revogando, pois a correspondente decisão sancionatória da ECFP.

Atesto o voto de conformidade do Juiz Conselheiro *José António Teles Pereira*, nos termos do disposto no artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (aditado pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio). *João Pedro Caupers*.

Lisboa, 14 de julho de 2020. — *João Pedro Caupers* — *Maria de Fátima Mata-Mouros* — *Gonçalo Almeida Ribeiro* — *Lino Rodrigues Ribeiro* (com declaração) — *Mariana Canotilho* — *Maria José Rangel de Mesquita* — *Pedro Machete* (vencido, em parte, conforme a declaração em anexo) — *Fernando Vaz Ventura* (parcialmente vencido, conforme declaração em anexo) — *Joana Fernandes Costa* (parcialmente vencida, conforme declaração que junto) — *Manuel da Costa Andrade*.

Declaração de voto

Não obstante estar de acordo com a decisão que absolve o Partido e o respetivo mandatário financeiro das infrações contraordenacionais que a ECFP lhe imputou, estou em desacordo com a parte da fundamentação — pontos 11 a 14 — que considera *ato administrativo impugnável* a decisão que na primeira fase do procedimento declara a existência de irregularidades na conta da campanha eleitoral suscetíveis de serem sancionadas com coima.

O processo de apreciação da regularidade e legalidade das contas das campanhas eleitorais está modelado na lei através de «*procedimento unitário*» que se desenvolve por duas etapas distintas: (i) uma *fase declarativa*, em que a ECFP decide do cumprimento da obrigação de prestação de contas e da existência ou não de irregularidades (artigo 43.º da LEC); (ii) uma *fase sancionatória*, em que a ECFP decide da aplicação ou não das sanções previstas na lei (artigo 44.º da LEC). No ponto 9.º do acórdão descreve-se a estrutura desse processo (o «mesmo processo») nas suas diferentes fases e dimensões materiais objeto de pronúncia da ECFP.

Nem todos os atos que integram a sequência procedimental podem ser impugnados perante o Tribunal Constitucional. Muitos atos que formam o procedimento, porque desempenham função meramente preparatória ou ancilar, sem definirem a situação dos interessados na decisão final, não são judicialmente impugnáveis. Para além dos atos de conteúdo decisório que ponham termo ao procedimento, apenas podem ser contenciosamente impugnadas as decisões intraprocedimentais que em termos definitivos definam situações jurídicas que ponham em causa posições jurídicas subjetivas (de fundo ou procedimentais) dos interessados no procedimento (artigo 268.º, n.º 4 da CRP, 148.º do CPA e 51.º do CPTA).

Ora, a decisão tomada na fase declarativa do procedimento — a que declara existir irregularidades nas contas das campanhas eleitorais — tanto pode constituir a *resolução final* do procedimento como ter um alcance meramente *intraprocedimental*. Não obstante finalizar uma das etapas do procedimento, a decisão nem sempre provoca uma *autónoma e imediata* lesão de direitos dos interessados, tendo em conta a função desempenhada relativamente à atuação administrativa subsequente. A nosso ver, justifica-se distinguir as decisões da primeira fase em função da diferente natureza das irregularidades: *i*) as subsumíveis a um dos tipos contraordenacionais previstos nos artigos 30.º a 32.º da LFP; *ii*) e as que não relevam no plano contraordenacional. O Tribunal, por diversas vezes, como no presente acórdão, faz esta distinção quando se pronuncia no sentido de

que há deveres na LFP cujo incumprimento não é sancionado com coima (Acórdãos n.ºs 417/2007, 77/2001, 139/2012 e 177/2014).

A decisão que reconhece e qualifica determinadas situações como irregularidades que não desencadeiam processo contraordenacional constitui uma decisão final ou definitiva, pois não havendo infração não se avança para a segunda etapa do procedimento. Neste caso, a decisão é imediatamente impugnável (e suscetível de se tornar inimpugnável pelo decurso do tempo). A Lei do Tribunal Constitucional, na alínea e) do artigo 9.º, atribuiu-lhe competência para conhecer desse processo de anulação, mas nos artigos 103.º e seguintes — «processos relativos a partidos políticos, coligações e frentes» — não prevê um esquema processual adequado ao julgamento da validade da decisão impugnada. O Tribunal deverá assim adotar uma tramitação processual adequada à pretensão anulatória do recorrente, assegurando um processo impugnatório equitativo (artigo 547.º do CPC).

A situação tem enquadramento processual diferente quando a ilegalidade ou irregularidade verificada e declarada é suscetível de integrar um elemento objetivo do tipo contraordenacional. Nesta situação, a ECFP tem o dever de passar à segunda fase do procedimento, notificando as candidaturas «sobre a sua intenção de decisão das contraordenações em matéria de contas das campanhas eleitorais», as quais exercem o contraditório no prazo de 30 dias, findo o qual a Entidade decide se aplica ou não as sanções previstas na lei (artigo 44.º da LEC). Para que o ato sancionador se possa praticar é indispensável que nessa fase se «confirme» a irregularidade verificada na primeira fase. Significa isto que a decisão que declara a existência da irregularidade perde autonomia funcional, no sentido de produzir efeitos independentemente do ato sancionador. Trata-se apenas de um ato *intraprocedimental* (de um «ato pressuposto», no sentido de ato de qualificação jurídica de uma situação, cuja verificação é indispensável para abrir a fase contraordenacional) que apenas poderá ser imediatamente impugnável, em razão do seu caráter lesivo, se não puder ser de novo apreciado na fase contraordenacional.

É hoje claro que as decisões tomadas no decurso do procedimento administrativo apenas são impugnáveis quando «*não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento*» (alínea a) do n.º 2 do artigo 51.º do CPTA). *A contrario*, devendo a irregularidade ser novamente apreciada no âmbito da segunda fase do procedimento, como resulta expressamente do n.º 3 do artigo 44.º da LEC, quando prevê a possibilidade de não aplicação da sanção, tem de entender-se que a primeira decisão não opera a preclusão processual do reconhecimento e da qualificação de determinada situação como ilegalidade ou irregularidade. E assim sendo, o conteúdo do ato que decide o procedimento contraordenacional não depende lógica e necessariamente da decisão antecedente que declara existir irregularidades na conta da campanha eleitoral.

Como escreveu Mário Aroso de Almeida — numa passagem transcrita no acórdão — para que a decisão que declara irregularidades na conta da campanha eleitoral fosse imediatamente impugnável era necessário que definisse a situação jurídica «em termos que já não possam ser objeto de reapreciação em momento ulterior do procedimento — podendo, nesse sentido, dizer-se que se trata de *decisões intermédias* que formam caso decidido formal no âmbito do procedimento» (*Manual de Processo Administrativo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 279).

Ora, não é isso que ocorre com a decisão que declara existir irregularidades na conta da campanha eleitoral, uma vez que as mesmas podem ser reapreciadas e revertidas no âmbito da segunda fase do procedimento, em função do contraditório, da instrução e da prova que tiver sido produzida nessa fase. Não há, pois, qualquer *relação de prejudicialidade* entre a primeira decisão e a que decide a fase contraordenacional, em termos de esta se dever conformar com o conteúdo daquela. Não se verificando preclusão processual das irregularidades declaradas na primeira fase, que justifique o dever da ECFP se conformar com o conteúdo dessa decisão, também não há uma afetação *imediate* dos direitos e interesses dos destinatários da decisão.

A autonomia que o acórdão reconhece à decisão que declara a existência de irregularidades passíveis de coima e que se traduz na suscetibilidade de impugnação direta, para além de se projetar negativamente no desenvolvimento normal do procedimento, pode colocar em causa o *princípio do acusatório* em processo contraordenacional. A reforma introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, tendo em vista evitar que o tribunal apreciasse num primeiro acórdão a regularidade

das contas e num segundo acórdão aplicasse as sanções contraordenacionais, é posta em causa com o entendimento de que a decisão tomada na primeira fase é imediatamente impugnada.

Com efeito, deduzida a impugnação no prazo de 30 dias (sob pena de sanação dos vícios de que padeça, caso não seja tempestivamente interposta), o Tribunal não pode deixar de a conhecer. No caso concreto, para não conhecer imediatamente a impugnação, foi necessário invocar o n.º 3 do artigo 407.º do CPP, ordenando-se a «*subida do recurso a final*», por ocasião da impugnação da decisão sancionatória. A verdade é que, tratando-se de impugnação contenciosa, dirigida à eliminação de um ato ilegal, o Tribunal tinha que lhe dar seguimento, por imposição da tutela jurisdicional efetiva (artigo 268.º, n.º 4, da CRP). A retenção da ação prevista naquela disposição do CPP não só não é aplicável às ações impugnatórias — está prevista apenas para recursos jurisdicionais interpostos em processos pendentes — como torna ainda mais evidente que a lesão de posições jurídicas subjetivas não era imediata. Parece até contraditório dizer-se que o ato é impugnável porque afeta imediatamente os interesses dos destinatários e reter a ação impugnatória até à eventual subida da impugnação da decisão condenatória, quando esta pressupõe a existência da irregularidade que é objeto da pretensão anulatória na ação retida. Ou seja, quem provoca uma autónoma, imediata e efetiva lesão de posições jurídicas subjetivas é a decisão que definitivamente dá como provada a irregularidade e em consequência sanciona o infrator. Por outro lado, não se percebe porque é que, existindo um ato administrativo impugnável, que é *prejudicial* ao desenvolvimento do processo contraordenacional, a ECFP não deva suspender este processo até à decisão jurisdicional da pretensão anulatória do impugnante. Acresce que o Tribunal retém a ação esperando que ulteriormente seja interposto um processo impugnatório da decisão condenatória, sem ter a certeza que o acoimado vai interpor o processo de anulação. Ao reter a ação parece que o Tribunal entende ser inevitável a condenação de quem praticou a irregularidade, juízo que só poderia ser feito se o ato impugnado fosse válido.

É verdade que a impugnabilidade da decisão que declara a existência de uma irregularidade passível de coima — no pressuposto de que se trata de um ato administrativo de eficácia externa, imediatamente lesivo — não faz precluir a possibilidade de impugnação da decisão condenatória. Mas também não pode deixar de se refletir no desenvolvimento do processo contraordenacional e na decisão condenatória que nele for tomada. Há que distinguir as situações em que aquele ato não padece de qualquer ilegalidade — assim reconhecido por sentença proferida na ação impugnatória — daquelas em que o ato padece de vícios determinantes da sua anulação. No primeiro caso, a apreciação judicial da validade da decisão que declarou a irregularidade das contas implica que o julgamento da contraordenação seja efetuado pelo *mesmo órgão* judicial que, em sede de recurso de plena jurisdição, julgou válida a decisão que contém os *indícios suficientes* da prática da contraordenação e que no processo contraordenacional tem valor de «acusação». No segundo caso, se a decisão que declara a irregularidade não for impugnada em tribunal, preclui-se o seu conhecimento e compromete-se a impugnação do ato sancionatório, na medida em que os pressupostos objetivos da infração tornam-se incontestáveis; mas se for impugnada e declarada inválida, impõe-se necessariamente anular a decisão condenatória, devendo tal ato ser reconhecido pelo *mesmo órgão* judicial, caso tenha sido interposta impugnação.

Como se vê, a solução seguida no acórdão quanto à impugnabilidade imediata da decisão que declara existir irregularidades passíveis de coima, para além de poder perturbar o desenvolvimento normal do processo contraordenacional, nem sempre salvaguarda a observância do princípio acusatório em processo contraordenacional, precisamente aquilo que a recente reforma pretendeu observar. *Lino Rodrigues Ribeiro*

Declaração de voto

Vencido quanto aos números 2 e 3 da Decisão.

Um depósito em numerário efetuado diretamente por quem apoia a campanha eleitoral de um dado partido político não permite titular, nos termos legalmente exigidos, a receita proveniente da angariação de fundos para a campanha eleitoral (cf. o n.º 19.2 do presente acórdão e o artigo 16.º, n.º, 1, alínea d), da Lei n.º 2/2003, de 20 de junho — “LFP”).

Com efeito, mesmo nesses casos, a lei exige que as receitas sejam tituladas por *cheque* ou por *outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem* (cf. o n.º 4 do citado artigo 16.º). O referido depósito em numerário não permite identificar o titular do valor doado e, conseqüentemente, não permite controlar o limite máximo por doador. Conforme este Tribunal tem entendido na sua jurisprudência, «ao admitir a possibilidade de, em alternativa ao cheque, a comprovação documental dos donativos obtidos mediante a realização de ações de angariação de fundos ser efetuada através de “outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem”, a Lei n.º 19/2003 tem necessariamente em vista um *sucedâneo funcional do cheque*, isto é, um outro documento bancário suscetível de viabilizar o conhecimento do montante e da origem da contribuição nos termos em que o cheque o faz.» (cf., entre outros, o Acórdão n.º 177/2014, n.º 9.2., alínea G; *itálico acrescentado*). Acresce que nada justifica o afastamento do lugar paralelo previsto no artigo 7.º, n.º 1, da LFP, o qual sempre seria aplicável às campanhas eleitorais, a título subsidiário (cf. o artigo 15.º, n.º 1, com referências sucessivas aos artigos 12.º, n.º 3, alínea b), e 3.º, n.º 1, alínea h), todos da LFP).

Deste modo, a comprovação da receita em causa por via do simples talão de depósito de dinheiro na conta do partido não obedeceu às exigências legalmente previstas, o que justificaria a apreciação da prática da contraordenação prevista no artigo 31.º da LFP (não comprovação nos termos legalmente devidos de receita obtida para a campanha eleitoral). *Pedro Machete*

Declaração de voto

1 — Encontro-me vencido relativamente a duas vertentes do Acórdão, a saber, (i) quanto à decisão de conhecer do recurso que versa a decisão da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), proferida em 12 de junho de 2018, na parte em que declara e discrimina a verificação de irregularidades nas contas relativas à campanha eleitoral para a eleição, em 4 de outubro de 2015, dos deputados para a Assembleia da República, prestadas pelo Partido Unido dos Reformados e Pensionistas (PURP); e (ii) quanto à decisão de provimento do recurso da decisão da ECFP de 15 de janeiro de 2019 e absolvição do PURP e do respetivo mandatário financeiro, António Manuel Mateus Dias, da imputada contraordenação, p. e p. pelo artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, com referência aos artigos 15.º e 16.º, n.º 2, todos da LFP, consubstanciada pela falta de certificação pelo PURP das contribuições efetuadas para a referida campanha eleitoral.

Acompanho, no mais, o decidido, ainda que com dúvidas relativamente à satisfação das exigências do n.º 4 do artigo 16.º da LFP, com referência à existência de donativo em numerário, prestado por depósito na conta da campanha.

Impõe-se explicitar sucintamente as razões em que assenta essa posição.

Inadmissibilidade do recurso da decisão da ECFP sobre prestação de contas

2 — Pese embora este seja o primeiro julgamento de recursos interpostos no âmbito do novo regime de fiscalização das contas anuais dos Partidos Políticos e das campanhas eleitorais, introduzido pela Lei Orgânica n.º 1/2018, não é a primeira vez que o Tribunal reflete sobre a teleologia e o alcance da intervenção legislativa. Ainda que no contexto da determinação do regime aplicável aos recursos pendentes, o Acórdão n.º 374/2018 incorpora uma leitura sobre o novo desenho da competência cometida ao Tribunal Constitucional em matéria de fiscalização de contas partidária e de campanhas eleitorais, em especial na sua dimensão sancionatória.

2.1 — O principal elemento que resulta dessa jurisprudência, e se impõe aqui salientar, é o de que o propósito legislativo que norteou o legislador da Lei Orgânica n.º 1/2018 foi o de remover as dúvidas de conformidade constitucional que recaiam sobre o regime até aí vigente, dúvidas essas centradas no facto de o juízo em matéria contraordenacional ser precedido de decisão do Tribunal sobre a irregularidade e ilegalidade das contas prestadas, elemento constitutivo do ilícito contraordenacional objeto de condenação em coima. Daí que se afirme no Acórdão n.º 374/2018, a partir dos respetivos trabalhos preparatórios, de que «*emerge com nitidez da discussão que o respeito do sistema normativo pelo princípio do acusatório na vertente sancionatória, garantindo que o Tribunal Constitucional não mais seja a entidade competente para a fase de avaliação da prestação de contas e para o julgamento das eventuais irregularidades e ilegalidade detetadas, foi o vetor principal a nortear a medida legislativa*».

E, por ser essa a *ratio legis* que preside à nova conformação da dimensão sancionatória do processo de fiscalização das contas partidárias e de campanhas eleitorais, procedeu o Tribunal à interpretação das normas atributivas de competência em matéria contraordenacional, *maxime* dos artigos 9.º, alínea e), e 103.º-A, da LTC, do artigo 23.º da LFP e do artigo 23.º, da LEC, no sentido de que, no novo sistema normativo, «[a] *intervenção do Tribunal Constitucional apenas pode ocorrer a jusante, uma vez encerrada a fase administrativa — salvaguardados os casos de impugnação de medidas que afetem direitos e interesses legalmente protegidos, previstos na parte final do artigo 23.º, n.º 2, da LTC — e em sede de impugnação judicial da decisão final condenatória daquela entidade*».

Continuo a subscrever esse entendimento, o qual acarreta, s.m.o., a inadmissibilidade do recurso da decisão da ECFP que declare verificadas irregularidades e/ou ilegalidades passíveis de responsabilização contraordenacional. Vejamos.

2.2 — Nos termos dos artigos 35.º a 45.º da LEC, o processo de fiscalização das contas dos partidos e campanhas eleitorais comporta diversas fases, cuja articulação acarreta a convivência no regime de duas *matrizes adjetivas* distintas. Cabe desde já notar que essa *hibridez* do regime não suscita estranheza, pois encontra-se presente em muitos outros sistemas normativos, sempre que incorporem disciplina procedimental específica em matéria contraordenacional.

Assim, numa primeira fase, de matriz administrativa, incumbe à ECFP conhecer do cumprimento da obrigação de prestação de contas e da existência de irregularidades nas mesmas, podendo culminar com diferentes juízos, a que correspondem distintas projeções de efeitos nos interesses dos visados, com relevo para a aferição, à luz do CPTA, da impugnabilidade do ato administrativo. Caso a decisão seja a de *contas prestadas*, nos termos na alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º, conjugado com o artigo 43.º, ambos da LEC, é óbvio que inexistente um juízo de censura idóneo a suportar a ofensividade ou lesividade de que depende a legitimidade processual ativa; o mesmo não sucede, porém, caso a decisão seja a de *contas não prestadas* ou de *contas prestadas com irregularidades discriminadas*, previstas nas alíneas a) e c) do n.º 1 e n.º 3 do mesmo preceito, não custando aceitar que, como se afirma no ponto 14 do Acórdão, delas decorre uma afetação negativa da esfera jurídica dos visados, pois incorporam uma censura.

Todavia, por força da parte final da alínea a) do n.º 2 do artigo 51.º do CPTA (disposição invocada no Acórdão para fundar a impugnabilidade, pese embora seja mobilizado outro ordenamento, o Regime Geral das Contraordenações, para fixar o regime de subida), nem todas as decisões proferidas em procedimentos administrativos que comportem efeitos negativos para os interesses dos visados são impugnáveis, pois só assim sucede quanto tais decisões não seja revisíveis, formando caso decidido administrativo, ou seja, quando «*não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento*».

Ora, no quadro do juízo sobre a prestação de contas, não me suscitam dúvidas de que assiste a natureza de *caso decidido* relativamente as hipóteses decisórias contempladas nas alíneas a) e b) do artigo 32.º, conjugado com o artigo 43.º, ambos da LEC (contas não prestadas e contas prestadas *tout court*) mas, ao contrário do que se afirma na posição maioritária, o mesmo não sucede relativamente a *todas* as hipóteses compreendidas na alínea c). No universo das irregularidades e/ou ilegalidades objeto de verificação e discriminação na fase administrativa, importa distinguir entre o conjunto de ilícitos contabilísticos *menores*, aos quais o legislador não associa responsabilidade contraordenacional — como se diz no ponto 20.4. do Acórdão «*nem todas as ilegalidades e irregularidades verificadas na decisão relativa à prestação de contas serão relevantes no plano contraordenacional, nos termos dos artigos 30.º a 32.º da LFP*» -, e aqueles que se encontram tipificados como ilícitos contraordenacionais, relativamente aos quais a decisão da fase administrativa assume função meramente *preparatória* ou *intercalar*, uma vez que tais questões voltam a ser apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento, agora de acordo com uma matriz sancionatória, regida pelo RGCO.

Com efeito, a decisão da ECFP de *prestação de contas com irregularidades suscetíveis de censura contraordenacional*, acarreta a passagem a uma nova fase processual, de índole sancionatória, e, do mesmo passo, delimita o respetivo objeto, cingindo tematicamente às condutas nela descritas e discriminadas. Note-se que, como decorre do ponto 3 do relatório, na sequência imediata da decisão relativa à prestação de contas, a ECFP se limitou a levantar um auto de notícia.

Nesse novo momento, disciplinado pelo artigo 44.º da LEC quanto às contas de campanhas eleitorais, a ECFP está vinculada a notificar os visados sobre a decisão projetada acerca das contraordenações correspondentes aos vícios detetados, com vista a que se possam defender sobre a matéria e prestar «os esclarecimentos que tiverem por convenientes». Naturalmente, a menos que se encare esse meio de defesa como mera formalidade, insuscetível de influenciar o juízo sobre a verificação dos pressupostos do sancionamento — compreensão evidentemente errada, porque contrária ao seu propósito —, encontra-se a ECFP habilitada a rever o seu anterior juízo em função dessa nova pronúncia, mormente porque os esclarecimentos ulteriormente prestados permitem uma compreensão mais completa e aprofundada sobre as realidades subjacentes às diversas inscrições contabilísticas viciadas.

Se assim é, como creio que é, então a «*verdadeira decisão final*» da ECFP, para usar a expressão da fundamentação do Acórdão, relativamente às irregularidades/ilegalidades com relevo sancionatório, não corresponde à decisão sobre a prestação de contas de campanhas eleitorais, a que alude o artigo 43.º da LEC, mas à decisão sobre as contraordenações em matéria de contas de campanhas eleitorais, estatuída no artigo 44.º da LEC. Ademais, também não acompanho o raciocínio expandido no Acórdão num plano comunicacional, que se designa de jurídico-político, relativamente à maior repercussão pública das decisões sobre a regularidade e legalidade das contas, por contraposição com as decisões que aplicam coima, avaliação empírica que é necessariamente referida ao regime anterior, no qual ambas as decisões incumbiam ao Plenário do Tribunal Constitucional. Está por apurar qual a «*ressonância*» dos juízos proferidos pela ECFP no regime vigente, uma vez que, como se disse, esta é a primeira vez que o Tribunal intervém como instância de recurso no quadro normativo introduzido pela Lei Orgânica n.º 1/2018.

2.3 — Este entendimento, no sentido de que a primeira decisão da ECFP sobre a verificação de irregularidades/ilegalidade suscetíveis de responsabilidade contraordenacional não comporta efeito de caso decidido administrativo, em termos de admitir recurso para o Plenário do Tribunal Constitucional, não é incompatível com a letra e a *ratio* das disposições referidas no ponto 10 do Acórdão.

A redação conferida pela Lei Orgânica n.º 1/2018 à alínea e) do artigo 9.º da LTC é orientada pela necessidade de explicitar o âmbito subjetivo da fiscalização de contas, nelas incluindo não apenas os entes registados como partidos políticos, coligações e frentes, mas também, e expressamente, removendo dúvidas interpretativas, as contas dos grupos parlamentares, assim como de deputados únicos de um partido, deputados não inscritos em grupo parlamentar e deputados independentes. Por outro lado, sendo autonomamente impugnáveis, como se disse, as decisões da ECFP sobre irregularidades e ilegalidades às quais não se encontra associado desvalor contraordenacional, não se retira da parte final do preceito, mormente da menção específica das «*decisões de aplicação de coimas*» argumento em contrário. Persiste, independentemente da posição que se adote, um conjunto de decisões da Entidade em matéria de regularidade e legalidade das contas, para além das que condenem em coima, relativamente às quais é admissível impugnação recursória de plena jurisdição para o Plenário do Tribunal Constitucional.

De outro modo, afigura-se-me que haveria que operar uma *redução teleológica* da norma, uma vez a sua interpretação declarativa recolocaria o problema do respeito pelo princípio do acusatório, em termos similares aos que, como se viu, motivaram o legislador na reforma operada em 2018. Problema de constitucionalidade que a maioria reconhece suceder com o entendimento acolhido no Acórdão (cf. ponto 15) e ao qual procura obviar através da aplicação do regime do n.º 3 do artigo 407.º do CPP, *ex vi* artigo 41.º do RGCO, ou seja, com a adoção do regime de subida e julgamento conjuntamente com o recurso interposto da «*decisão que tiver posto termo à causa*» (quando exista). Mas, daí decorre o reconhecimento implícito de que, ao contrário do que se defende noutro trecho, esse ato decisório não tem um valor autónomo, esgotando-se, na matriz contraordenacional — aquela que justifica a aplicação subsidiária do CPP —, numa função meramente interlocutória, de simples *notícia da infração*, instrumental da decisão sobre o arquivamento ou sancionamento em coima, ela sim, a «*verdadeira decisão final*» lesiva de direitos e interesses legalmente protegidos em matéria de irregularidades e ilegalidades com relevo contrordenacional, impugnável em todas as suas vertentes. O que vale por dizer que a inadmissibilidade desse primeiro recurso não priva o visado de qualquer meio de defesa; em substância, todas as questões

apreciadas no Acórdão, seja em matéria de facto, seja em matéria de direito, seriam conhecidas e decididas perante o recurso interposto por cada um dos arguidos da decisão sancionatória proferida pela ECFP em 15 de janeiro de 2019.

Diferente seria caso se entendesse que o primeiro recurso deveria ser logo admitido e estipulada a sua subida imediata e em separado, à semelhança do que sucede com o recurso das medidas das autoridades administrativas, nos termos do artigo 55.º do RGCO (normação de conteúdo similar ao disposto no artigo 23.º da LEC), único regime conciliável com o relevo dado pela maioria ao efeito reputacional da simples discriminação de irregularidades/ilegalidades, subsequentemente objeto de auto de notícia contraordenacional, efeito inexoravelmente agravado pela retenção da impugnação.

Responsabilidade contraordenacional pela falta de certificação das contribuições efetuadas

3 — A decisão de provimento do recurso e absolvição do ilícito contraordenacional imputado aos arguidos com referência à inscrição nas contas de contribuições do PURP não certificadas pelos respetivos órgãos, decorre do afastamento do elemento subjetivo da infração, apenas punível a título de dolo, por via da ocorrência de erro sobre a proibição, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do RGCO. Para tanto, entendeu-se demonstrado que o mandatário financeiro do referido Partido Político, também membro da respetiva comissão administrativa, composta por duas pessoas (facto provado n.º 3), os quais desconheciam que as contribuições deveriam ser suportadas por documento especialmente para o efeito, que formalmente certifique os montantes das campanhas efetuadas (factos provados n.ºs 16 e 17). A fundamentação desse juízo assentou na negativa dos visados, na respetiva falta de experiência partidária e financeira, assim como no comportamento dos mesmos no decurso do processo.

Discordo desse juízo.

Desde logo, a negação formulada pelos arguidos mais não comporta do que a colocação em crise de tais factos, sendo por si só insuficiente para infirmar a ocorrência do facto. E, tratando-se de facto interior, de natureza psicológica, a valoração probatória conta apenas com meios de prova indiretos, através dos quais seja logicamente possível extrair, face a padrões de experiência comum, uma conclusão segura sobre o conhecimento que norteou o agente no momento da passagem ao ato antijurídico. No caso, a perceção de que apenas as contribuições formalmente certificadas podiam ser inscritas nas contas da campanha eleitoral.

Assim tem sido afirmado o Tribunal, como decorre da síntese jurisprudencial constante do Acórdão n.º 669/2016:

«[Q]uanto à prova do substrato factual em que assenta o dolo, tem o Tribunal afirmado repetidas vezes (cf. por exemplo, os Acórdãos n.ºs 86/2008 e 405/2009) que ela decorrerá normalmente de elementos de prova indiciária ou circunstancial obtida através dos chamados juízos de inferência. Como se escreveu no primeiro dos Acórdãos citados, “além de admissível em termos gerais, o meio probatório em questão assum[e] decisiva relevância no âmbito da caracterização do «conteúdo da consciência de um sujeito no momento em que este realizou um facto objetivamente típico», em particular ao nível da determinação da «concorrência dos processos psíquicos sobre os quais assenta o dolo» (cf. Ramon Ragués I Vallès, *El dolo y su prueba en el proceso penal*, J.M. Bosch Editor, 1999, pg. 212 e ss.). Isto porque, conforme se sabe, o dolo — ou, melhor, o nível de representação que a sua afirmação supõe sob um ponto de vista fáctico -, uma vez que se estrutura sob realidade pertencente ao mundo interior do agente, apenas se tornará apreensível, na hipótese de não ser dado a conhecer pelo próprio, através da formulação de juízos de inferência e na presença de um circunstancialismo objetivo, dotado da idoneidade e conclusividade necessárias a revelá-lo.»

Ora, não é crível que um cidadão responsável assuma as funções de mandatário financeiro sem que esteja munido de um mínimo de conhecimentos em matéria financeira e contabilística, obtidos por via académica, autoformação ou através da consulta e assistência de revisor oficial ou técnico de contas. Daí que, salvo circunstâncias excecionais, apenas em caso de incumprimento de normas com um grau de tecnicidade elevado, ou de difícil apreensão, designadamente por opacidade do respetivo regime legal, será verosímil a invocação de erro sobre elementos do tipo ou sobre a proibição (cf. Acórdãos n.ºs 99/2009, ponto 11, e 405/2009, ponto 18).

Não é manifestamente o caso, estando perfeitamente ao alcance de qualquer cidadão apurar da indispensabilidade de apresentação de um documento de certificação da contribuição para a campanha.

Poderia, quanto muito, subsistir uma situação de dúvida, assente na inexperiência do mandatário financeiro (pese embora tenha ficado por apurar quais as suas qualificações académicas e profissionais, sendo unicamente dada como provada a sua condição de reformado e incapacidade posterior à prestação de contas) e no decurso da fase inicial da vida do PURP, a resolver no sentido mais favorável aos arguidos por imposição do princípio *in dubio pro reo*. Todavia, a conduta posterior à apresentação das contas, mormente aquela desenvolvida no âmbito do processo é, no meu juízo, inconciliável com a afirmação de dúvida racionalmente fundada. Na verdade, face aos termos da apreciação efetuada pela ECFP, que não podia transmitir em termos mais claros a exigência legal de certificação, a persistência no envio de documentação já declarada irrelevante, sem qualquer explicação, não denota a presença de uma deficiente perceção do quadro legal, ou o convencimento de que a documentação remetida era adequada e suficiente; pelo contrário, evidencia obstinação e indiferença pela exigência legal, dando continuidade à representação formada por ocasião da apresentação das contas, acompanhada de idêntica atitude perante a atuação da entidade fiscalizadora.

Por tais razões, entendo estar verificada atuação dolosa, na modalidade de dolo eventual, pelo que me pronunciei pela improcedência do recurso do PURP e respetivo mandatário financeiro nessa parte e pela confirmação da condenação em coima proferida pela ECFP.

Donativo em numerário por depósito bancário

4 — Acompanho a decisão de afastar a irregularidade consubstanciada na existência de um donativo em numerário, por infração do n.º 4 do artigo 16.º da LFP, ainda que com dúvidas.

Na verdade, pode entender-se que a exigência de titulação através de meio bancário, seja ele cheque ou outro instrumento funcionalmente equivalente, obedece ao propósito do legislador de segregar, na esfera patrimonial do doador, os fundos alocados à campanha eleitoral, quando prestados no âmbito de campanha de angariação, procedimento reconhecidamente vulnerável à ocultação da verdadeira fonte financeira, através da intermediação de terceiros e desdobramento do movimento por múltiplas operações de baixo montante. Nesse sentido depõe a menção no texto legal à «*origem*» do montante doado.

Afigura-se-me, todavia, em linha com o Acórdão n.º 231/2013, que subscrevi, que a necessidade de consubstanciação do movimento financeiro através de meio bancário responde primacialmente à necessidade de assegurar logo no momento da execução um meio externo de certificação da identidade do doador, uma vez que, quer a abertura da conta da qual sobre a qual é feito o saque por cheque ou transferência bancária, quer os movimentos de depósito em numerário, a partir de certos valores, são sujeitos à comprovação pelas instituições bancárias dos elementos de identificação dos clientes/ordenantes. Na data dos factos em questão no presente processo, vigorava o Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2013, alterado pelo Aviso n.º 1/2014, o qual estipulava no seu artigo 22.º os procedimentos de conferência e registo de elementos identificativos em caso de depósitos em numerário.

Ora, no caso presente, esses procedimentos foram seguidos, não existindo dúvida, desde logo para a própria ECFP, sobre a identidade de quem se apresentou na instituição bancária a efetuar o depósito, o que satisfaz a referida exigência legal. Outro entendimento, mesmo com algum suporte na letra do preceito, aproximaria o controlo exercido nesta sede daquele que incide sobre o branqueamento de capitais, o que me parece excessivo. *Fernando Vaz Ventura*

Declaração de voto

Parcialmente vencida.

Em linha com o entendimento seguido no Acórdão n.º 177/2014, considero que, «[a]o admitir a possibilidade de, em alternativa ao cheque, a comprovação documental dos donativos obtidos mediante a realização de ações de angariação de fundos ser efetuada através de “*outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem*”», o n.º 4 do artigo 16.º da LFP, «tem necessariamente em vista um *sucedâneo funcional do cheque*, isto é, um outro documento



bancário suscetível de viabilizar o conhecimento do montante e da origem da contribuição *nos termos em que o cheque o faz*» (itálico aditado).

Não sendo esse o caso do documento comprovativo do depósito em numerário, teria julgado verificada a irregularidade mencionada no ponto 2 do dispositivo do presente Acórdão e, em consequência, não teria julgado inútil o conhecimento do segundo recurso interposto pelo PURP e do segundo recurso interposto pelo respetivo Mandatário Financeiro, na parte referente à infração ao disposto no artigo 16.º, n.º 4, da LFP. *Joana Fernandes Costa*

313559793