

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 232/2021

Sumário: Decide, com respeito às contas anuais de 2012, julgar procedente o recurso e absolver os arguidos Partido Ecologista «OS VERDES» (PEV) e respetivo responsável financeiro da contraordenação que lhes foi imputada, revogando a decisão recorrida.

Processo n.º 670/20

Aos vinte e um dias do mês de abril de dois mil e vinte e um, achando-se presentes o Conselheiro Presidente *João Caupers* e os Conselheiros *José António Teles Pereira* (intervindo por videoconferência), *Joana Fernandes Costa*, *Maria José Rangel de Mesquita*, *Maria da Assunção Raimundo*, *Gonçalo de Almeida Ribeiro*, *Fernando Vaz Ventura*, *Pedro Machete*, *Mariana Rodrigues Canotilho*, *Maria de Fátima Mata-Mouros*, *José João Abrantes* e *Lino Rodrigues Ribeiro* (intervindo por videoconferência), foram trazidos à conferência os presentes autos.

Após debate e votação, e apurada a decisão do Tribunal, foi pelo Exmo. Conselheiro Presidente ditado o seguinte:

I — Relatório

1 — Por decisão de 22 de julho de 2020, a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (doravante, «ECFP») condenou o arguido Partido Ecologista «os verdes» (PEV), em coima no valor de 10 (dez) Salários Mínimos Nacionais («SMN») de 2008, perfazendo a quantia de €4.260,00 (quatro mil duzentos e sessenta euros), pela prática de contraordenação prevista e punida pelo artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho (Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, doravante, «LFP»), e o arguido José Luís Teixeira Ferreira, enquanto responsável financeiro do referido Partido, em coima no valor de 5 (cinco) SMN de 2008, perfazendo a quantia de €2.130,00 (dois mil cento e trinta euros), pela prática de contraordenação prevista e punida pelo artigo 29.º, n.º 1, da LFP.

2 — Inconformados, os arguidos recorreram dessa decisão para o Tribunal Constitucional, ao abrigo dos artigos 23.º da LEC e 9.º, alínea e), da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (Lei de Organização, Funcionamento e Processo no Tribunal Constitucional, doravante, «LTC»), pugnando pela absolvição, revogando-se a decisão impugnada.

No essencial, a discordância dos arguidos é dirigida à censura contraordenacional pelo registo nas contas anuais de 2012 de receita proveniente de contribuições, correspondentes a prestações tituladas por eleitos locais transferidas para conta bancária do PEV, e pela integração das contas do respetivo grupo parlamentar nas contas anuais partidárias, entendendo que não lhes pode ser imputada qualquer responsabilidade contraordenacional por tais factos.

Relativamente às aludidas contribuições, alegam os recorrentes:

«5.º Antes de mais nada, há que desfazer aqui um equívoco material: o PEV recebeu efetivamente, no ano de 2012, uma contribuição de uma eleita numa Assembleia Municipal no valor de 152,64€ mas esse valor foi transferido pela própria eleita na autarquia do Barreiro e não da Moita.

6.º Com efeito, tendo a questão sido suscitada desde o início pela ECFP, foi a mesma desmentida documentalmente em 05-11-2016, tendo então o PEV declarado que, a contribuição que tinha sido recebida no ano de 2012 nesse valor de 152,64€ foi proveniente da eleita pelo Partido na Assembleia Municipal do Barreiro, Maria Susana Silva (nif 227731638), e não da autarquia da Moita.

7.º Quer os documentos das Contas do Partido quer os documentos prestados adicionalmente em 01-08-2014 e em 05-11-2016 o demonstram cabalmente.

8.º O facto do douto Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 420/2016, seguindo a alegação da ECFP, referir que existiu uma transferência da CM da Moita, bem como a douta promoção do Ministério Público (MP), não fazem desse facto uma verdade.

9.º Salvo o devido respeito, não basta na douta decisão de que ora se recorre invocar genericamente o “teor dos documentos contabilísticos”, sem qualquer referência a documentos concretos, para dar como provado um facto, que esses documentos, e em particular os juntos durante a fase de contraditório, manifestamente não confirmam.

10.º Depois, lamentável e incompreensivelmente, a douta decisão sustenta a sua posição ainda em dois factos incorretos, salvo o devido respeito: a) que o PEV apresentou, como defesa para estas duas pretensas transferências/pagamentos por Câmaras Municipais dois recibos emitidos por si; b) que o PEV, tendo-lhe sido dada oportunidade para se pronunciar ou retificar as contas não o fizeram.

11.º Quanto ao primeiro desses factos, sendo verdade que o PEV apresentou os ditos recibos, a verdade é que o PEV não apresentou APENAS esses dois recibos, facto olímpicamente ignorado pela ECFP, mas também dois extratos bancários da sua conta bancária (Anexo 1 e 2 juntos em 05-11-2016) bem como dois comprovativos de transferências bancárias — precisamente dessas duas transferências! — das contas bancárias particulares e pessoais dessas duas eleitas (Claudia Madeira, eleita na Assembleia Municipal de Lisboa e Susana Silva, eleita na Assembleia Municipal do Barreiro).

12.º Infelizmente, as entidades bancárias recusam-se, em cumprimento das regras do sigilo bancário, a prestar prova documental de que aquelas contas bancárias pertencem às duas eleitas, mas um dos documentos indica o nome da ordenante (Cláudia Madeira) e o outro apenas o nome próprio da eleita (Susana) sendo porém, como o documento indica, proveniente de uma “Caixa-jovem”.

13.º Não temos conhecimento que Câmaras Municipais tenham acesso a contas bancárias do género “Caixajovem”...

14.º Mas, como se vê, existem no processo documentos oriundos de instituições bancárias a titular as ditas transferências, e não apenas recibos emitidos pelo próprio partido.

15.º De resto, no processo contra-ordenacional, como no processo-crime, deve o tribunal pautar-se pela busca da verdade material, como o MP na sua promoção, razão pela qual se requer que sejam os bancos BPI e Caixa Geral de Depósitos notificados para prestar informação sobre as ditas transferências para a conta do PEV NIB 00350121000008630 a partir das contas bancárias tituladas por Cláudia Madeira, com o nif 224543385, domiciliada na CGD, no valor de 134,30€ em Julho de 2012 e por Maria Susana Silva, com o nif 227731638, domiciliada no BPI, no valor de 152,64€ em Outubro de 2012.

16.º Por outro lado, deve-se assinalar que, ao mesmo tempo que o MP não se sente obrigado a concretizar a prova documental a que deveria estar obrigado — pois é seu o ónus de provar que a infração foi cometida pelos agentes -, como se existisse uma presunção, não de inocência, mas de culpa contra os aqui Arguidos, ignora a prova feita pelos Arguidos no processo bem como as alegações do mesmos prestando a mesma explicação que ora se volta a dar e que a ECFP, parece dar como inexistente referindo que estes, instados a tanto, nem sequer se pronunciaram, o que é falso, como já fiou supra dito.

17.º Os pagamentos das quantias referidas fo[am] feit[os] por eleitas do PEV, das suas contas bancárias pessoais e não foram feitas pelas Câmaras Municipais de Lisboa ou Barreiro.

18.º Finalmente, em relação a esta matéria, cumpre assinalar o valor reduzidíssimo em causa no total da conta de 2012 do PEV.

Por seu turno, e quanto à integração das contas do grupo parlamentar, dizem o que segue:

«(...)

[V]erifica-se que [a] integração das contas do grupo parlamentar dos Verdes (GPPEV) nas contas do Partido é apenas aparente, e não efetiva, mantendo-se a sua autonomia e perfeita separação.

27.º Com efeito, as contas do GPPEV, cujas receitas consistem unicamente em duas subvenções públicas, fazem parte de um “centro de custo próprio” onde são alocadas as despesas do mesmo.

28.º Ou seja, as contas do GPPEV encontram-se separadas, literalmente autonomizáveis das contas do PEV, não se confundindo nem as receitas nem as despesas de um e de outro, existindo total transparência e separação contabilística.

29.º Assim, não nos parece que tenha sido violado o artigo 12.º da Lei n.º 19/2003.

30.º Por outro lado, parece-nos que deve existir uma separação entre a consideração de que as contas contêm uma irregularidade, no caso das contas de 2012 do PEV, pela questão meramente formal de “colocar” as contas do GPPEV num “centro de custo próprio” autónomo em vez de as colocar num “anexo” das contas do PEV, quase parecendo que se cai num formalismo gramatical excessivo e desproporcionado face à *ratio legis* o bem jurídico que se pretende acautelar — a transparência contabilística — e a decisão de que essa irregularidade conduz a uma sanção contraordenacional.

31.º *isso mesmo veio dizer o TC no seu Acórdão n.º 420/2016: “Uma vez que o que vem de dizer-se tem repercussões restritas ao juízo relativo à regularidade das contas [na medida em que os partidos tenham incluído subvenções e/ou despesas dos grupos parlamentares nas suas contas anuais], outro poderá vir a ser o julgamento a realizar, em momento oportuno, em matéria de responsabilidade contraordenacional.”*

32.º Ou seja, não decorre apenas da conclusão que existiu “integração”, sem prescindir no que se disse supra, das contas do GPPEV nas contas do Partido, para se concluir pela responsabilidade contraordenacional: esta implica um juízo concreto de censura e culpa e a violação clara das regras de organização contabilística em violação de uma norma concreta para concluir pela existência de infracção contraordenacional.

33.º No nosso caso, não existiu violação do artigo 12.º n.º 1 e, em bom rigor, nem do n.º 8 desse mesmo artigo da Lei n.º 19/2003 na redação em vigor à época.

34.º Com efeito, o n.º 8 do referido art.º 12.º, o que prevê é a obrigação de anexar as contas dos Grupos Parlamentares com a preocupação de que essa informação seja prestada pelos Partidos Políticos e em conjunto com as contas dos Partidos Políticos.

35.º É essencialmente uma norma de sentido positivo, de obrigação de *facere*, e não de conteúdo negativo — de proibição de integração das contas dos Grupos Parlamentares nas Contas dos Partidos Políticos.

36.º O que o legislador pretendeu foi acrescentar obrigações de prestar informação, mais do que definir o modo de o fazer, com a devida vénia pelo claro e douto entendimento do TC já exposto de que tal, não obstante, constitui uma irregularidade.

37.º Assim, salvo o devido respeito, sérias dúvidas nos assaltam de que a “integração” das ditas contas, se perfeitamente autonomizáveis, como é o caso em apreciação nos presentes autos, constitui uma contraordenação sancionável pelo artigo 29.º da Lei n.º 93/2003.

38.º Mas mesmo que assim não fosse, sempre se dirá que os Arguidos, em 2012 e 2013, quando as contas foram apresentadas, não sabiam que a sua conduta era proibida e contraordenacionalmente sancionável.

39.º Com efeito, para além da declaração de inconstitucionalidade vir a retirar a competência fiscalizadora ao TC quanto às contas dos Grupos Parlamentares, com efeitos para o caso vertente, a verdade é que outras incongruências no regime legal em causa, eram de molde a suscitar as mais vivas dúvidas quanto ao regime legal contabilístico a que estavam os partidos obrigados.

40.º Desde logo a redação dada pela Lei n.º 55/2010 ao artigo 5.º da Lei n.º 93/2003, e ao seu n.º 4, criava dúvidas relativamente à natureza da subvenção para despesas de comunicação atribuída aos Grupos Parlamentares, já que apenas referia a subvenção para assessoria e outras despesas de funcionamento, nada dizendo quanto à primeira.

41.º Depois, o facto dos Grupos Parlamentares não estarem obrigados a dispor de número de identificação fiscal, sendo essa apenas uma opção facultativa (artigo 14.º-A, n.º 1 da Lei n.º 93/2003), implica, em caso de não se pedir o n.º de contribuinte que, para todos os atos se continua a funcionar com o número fiscal do Partido, o que, à data, ajudava a suscitar dúvidas quanto à sua autonomia contabilística.

42.º Acresce que, quando se pensa que para obterem número de contribuinte, os Grupos Parlamentares devem apresentar estatutos próprios, sede, representante legal, registo de pessoa

coletiva, etc., o que obviamente não acontece no caso do GPPEV (nem na quase totalidade dos Grupos Parlamentares), o facto se assim não acontecer, reforça a ligação ao Partido,

43.º Não sendo o grupo parlamentar, na verdade, mais do que o conjunto dos eleitos do Partido na Assembleia da República.

44.º *Finalmente, no Regulamento da ECFP em vigor à data da apresentação das contas de 2012, aprovado pelo Regulamento 16/2013, de 10 de janeiro, previa na secção II, ponto 5 que: “As contas do grupo parlamentar ou do deputado único representante de partido na Assembleia da República, previstas no n.º 8 do artigo 12.º da L 19/2003, na redação da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, doravante designada apenas por L 55/2010, podem ser anexas às contas nacionais dos partidos políticos.” (sublinhado nosso).*

45.º Todas estas questões, eram de molde a criar a dúvida sobre qual a forma mais correta de agir.

46.º Por outro lado, só com os Acórdãos do TC n.ºs 535/2014 e 261/2015, ou seja, já depois de prestadas as contas de 2012, é que esta questão ficou claramente definida pelo TC — os Acórdãos anteriores referidos no Acórdão n.º 420/2016 (Ac do TC 394/2011 e 314/2014) sancionam o PEV não por não anexar as contas do GPPEV às contas do PEV, e antes as integrar (diga-se que já então o PEV fazia como fez em 2012, recorrendo ao centro de custos próprios), mas apenas por contabilizar conjuntamente as duas subvenções do GPPEV.

47.º Assim, não nos parece que possa ser imputada qualquer responsabilidade contraordenacional aos Arguidos.»

3 — Recebido o requerimento, a ECFP sustentou a decisão recorrida e determinou a remessa dos autos ao Tribunal Constitucional.

4 — Admitido o recurso e ordenada a abertura de vista ao Ministério Público, nos termos do n.º 1 do artigo 103.º-A da LTC, veio o Senhor Procurador-Geral adjunto tomar posição, remetendo para a promoção elaborada no seguimento da prolação do Acórdão n.º 420/2016, no sentido da aplicação de coimas pelas irregularidades verificadas.

5 — Notificados de tal parecer, os arguidos nada disseram.

II. Fundamentação

A. Questão prévia: diligência de prova

6 — Verifica-se que os arguidos inscrevem no recurso pretensão probatória, por via da formulação de pedido no sentido de que este Tribunal notifique duas entidades bancárias — BPI e CGD — «para prestar informação» sobre as transferências feitas para a conta do PEV em julho de 2012, no valor de €134,30, e em outubro de 2012, no valor de €152,64. Fundam o pedido no princípio da descoberta da verdade material, invocando a recusa de tais entidades bancárias em fornecer-lhes documento comprovativo da identidade dos titulares das contas a partir das quais foram efetuadas as transferências.

Entende o Tribunal, contudo, que essa diligência, ou qualquer outra votada ao apuramento dos ordenantes de tais transferências, não se mostra necessária para a decisão, face ao acervo probatório já carreado para os autos, mormente a documentação bancária apresentada pelos arguidos juntamente com a resposta de fls. 273 e segs..

Cumprido, por tal razão, nos termos do artigo 340.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, ex vi artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (Regime Geral das Contraordenações, doravante, «RGCO»), indeferir o requerimento de prova.

B. Fundamentação de facto

7 — Factos provados

Com relevo para a decisão, mostram-se apurados os seguintes factos:

7.1 — O Partido Ecologista «Os Verdes» (PEV) é um Partido Político português, tendo sido constituído em 15 de dezembro de 1982 e encontrando-se registado no Tribunal Constitucional;

7.2 — O PEV remeteu ao Tribunal Constitucional declaração na qual identifica como responsável pelas contas do Partido o arguido José Luís Teixeira Ferreira;

7.3 — O PEV apresentou, a 31 de maio de 2013, as contas relativas ao ano de 2012, nas quais registou:

7.3.1 — No balanço: um total do ativo de €126.965,00, um total do capital próprio de €120.702,00 e um total do passivo de €64.122,00;

7.3.2.: Na demonstração de resultados: rendimentos no valor de €211.893,00 e gastos no valor de €276.015,00;

7.4 — Por referência ao ano de 2012, o PEV recebeu subvenção estatal no valor de €156.696,12;

7.5 — Nas contas referidas em 7.3., o PEV registou como receita proveniente de contribuições de representantes eleitos transferências no valor total de €286,96;

7.6 — O PEV integrou nas suas contas anuais as contas relativas ao grupo parlamentar na Assembleia da República, criando um balancete de centros de custo próprio, com o saldo acumulado de receitas de €17.959,32;

7.7 — Os arguidos agiram animados pela convicção de que o procedimento referido em 7.6. não era proibido e que correspondia à devida organização contabilística das contas do grupo parlamentar.

8 — Factos não provados

Não se provou:

8.1 — Que os registos contabilísticos referidos em 7.5. dos factos provados respeitam a transferências efetuadas pela Câmara Municipal da Moita, no valor de €152,64, e efetuadas pela Câmara Municipal de Lisboa, no valor de €134,30;

8.2 — Que, ao agirem do modo referido em 7.5. e 7.6. dos factos provados, os arguidos representaram como possível que as contas apresentadas não obedeciam às obrigações legalmente previstas, conformando-se com essa concreta possibilidade.

9 — Motivação da matéria de facto

A convicção do Tribunal funda-se na apreciação crítica dos seguintes elementos probatórios, para além daqueles, não disputados na impugnação em apreço, mencionados na decisão da ECFP com referência aos factos indicados em 7.1. a 7.4.:

9.1 — No que respeita à imputada perceção de pagamentos efetuados pela Câmara Municipal da Moita e pela Câmara Municipal de Lisboa, mencionados em 7.5. dos factos provados, tidos como indevidamente registados como contribuições efetuadas por representantes eleitos pelo PEV em órgãos desses municípios, atendeu-se ao teor do documento de fls. 278, aviso de crédito emitido pela Caixa Geral de Depósitos, apresentado em anexo com a resposta à promoção do Ministério Público de 9 de dezembro de 2016 (fls. 273 e segs.), o qual identifica a conta origem da transferência no valor de €134,30, assim como o ordenante do movimento bancário como sendo “Cláudia Madeira”, representante eleita pela Assembleia Municipal de Lisboa, confirmando o teor do recibo emitido pelo Partido, constante de fls. 277, razão para o juízo positivo de prova sobre a matéria e, correspondentemente, o juízo negativo formado sobre o facto imputado.

O mesmo sucede relativamente ao teor do recibo e contribuição registada nas contas em nome de Maria Susana Silva, no montante de €152,64, representante eleita pela Assembleia Municipal do Barreiro, e não por órgão municipal da Moita. Pese embora o teor do documento bancário junto a esse respeito pelo PEV (fls. 282) não seja tão explícito, o aviso de crédito aludido *supra*, ainda assim, contém a menção do número da conta bancária de origem, cujo prefixo “0141” corresponde às contas sedeadas na agência da Caixa Geral de Depósitos do Barreiro, e o descritivo “AMBSusana”, elementos que permitem, de acordo com os usos bancários comuns, estabelecer a necessária conexão com a representante eleita pelo PEV, enquanto ordenante direta do movimento patrimonial.

Releva ainda que esse documento infirma por outra via a atribuição da origem da transferência a conta titulada pela Câmara Municipal da Moita, na medida em que, tratando-se de conta “Caixa Jovem”, a sua contratação é reservada a pessoas físicas (cf. <https://www.cgd.pt/Particulares/Contas/Contas-a-Ordem/Pages/CaixaJovem-Extracto.aspx>).

9.2 — Com referência ao tratamento contabilístico conferido nas contas dos factos patrimoniais próprios do grupo parlamentar do PEV — a que se referem os pontos 7.6. e 7.7. dos factos provados —, os arguidos não disputam a integração de umas contas nas outras e, bem assim, a omissão de elaboração e apresentação de um anexo com as contas do grupo parlamentar. A oposição deduzida na impugnação da decisão condenatória centra-se na afirmação de que tal integração, pelo modo como foi efetuada, permitia à ECFP autonomizar as contas do grupo parlamentar das contas do PEV, «existindo total transparência e separação contabilística», aduzida da alegação de que os arguidos incorreram em erro sobre a proibição, agindo animados pela convicção de que procediam à devida organização contabilística das contas do grupo parlamentar.

Essa alegação mostra-se verosímil e não é contrariada pela materialidade das condutas, como se passa a explicitar.

9.3 — A esse propósito, refere a decisão da ECFP que «a prova da factualidade elencada nos pontos 6. e 7. dos factos provados [onde se dá como provado que os arguidos representaram como possível que as contas não obedeciam às obrigações legalmente previstas e se conformaram com essa possibilidade, integrando as contas do grupo parlamentar nas contas anuais partidárias conscientes de que tal conduta era proibida] extrai-se da matéria objetiva dada como provada, que, de acordo com as regras da experiência comum, deixa antever a sua verificação, tanto mais quanto do Relatório da ECFP de fls. 24 a 68 dos autos, relativo à apreciação das contas em apreço, constavam já todas as situações aqui em análise, sendo que o Partido e o respetivo Responsável Financeiro foram do mesmo notificados e, apesar de lhes ter sido concedido prazo para se pronunciarem e/ou retificarem as contas, os mesmos não o fizeram».

Porém, para aferir da convicção que animou o Partido e o seu responsável financeiro na apresentação das contas do modo como o foram, relevam fundamentalmente as circunstâncias que precederam o momento da sua apresentação.

Por outro lado, não é exato que a questão da proibição de integração das contas do grupo parlamentar nas contas anuais partidárias tenha sido ignorada pelo Partido nas fases anteriores do processo. Bem pelo contrário, na resposta à promoção do Ministério Público, o Partido alegou que em finais do ano de 2011 procedeu à abertura de uma conta bancária em nome do grupo parlamentar, dado que, a partir de janeiro de 2012, passou a receber mensalmente duas subvenções a este destinadas (subvenção para gastos de assessoria e outras despesas de funcionamento, no valor de €628,83, e subvenção para gastos de comunicação, no valor de €867,78), receitas essas que, juntamente com os gastos do grupo parlamentar, contabilizou num centro de custo próprio. E, para comprovar o alegado, o Partido juntou vários documentos: cópia do balancete de centro de custos do grupo parlamentar em 31 de dezembro de 2013; extratos de janeiro a dezembro de 2012 do referido centro de custos; extratos da conta de depósitos do grupo parlamentar; e «mapa resumo das contas do ano de 2012 do grupo parlamentar» (cf. fls. 274 a 276 e fls. 283 e segs.).

De facto, tais elementos, em conjunto com os demais integrantes do acervo documental que corporiza as contas do PEV relativas ao ano de 2012, denotam que, pese embora não tenham sido autonomizados formalmente em anexo os fluxos de receitas e custos pertinentes ao respetivo grupo parlamentar, houve, contudo, o cuidado de segregar num centro de custos próprio as rubricas referentes ao grupo parlamentar.

Seguiu-se, pois, método contabilístico que, mesmo que predominantemente dirigido à análise dos custos de funcionamento de estrutura organizativa no seu conjunto, não deixa de individualizar os proventos e resultados financeiros específicos da entidade grupo parlamentar. De facto, a menção às subvenções do grupo parlamentar, no valor de €17.959,32, surge referida na apresentação das categorias de rendimentos (fls. 20), enquanto os movimentos da conta de depósitos do grupo parlamentar encontram-se representados a fls. 37 a 48 (após separador intitulado «grupo parlamentar»), figurando também autonomamente no balancete analítico os respetivos proventos e custos, seja sob o código 12.11. e designação «CGD — Conta n.º 31230 grupo parlamentar» (fls. 95, 103, 111, 119, 127, 135, 143, 150, 157, 164, 171, 178, 185, 191, 196 e 201), seja sob o código 72.2.3. e designação “Subvenção grupo parlamentar” (fls. 102, 110, 118, 126, 133, 141, 149, 156, 163, 170, 177, 183, 190, 195 e 200).

9.4 — É certo que um tal procedimento não seria, por si só, idóneo a suportar a comprovação de uma deficiente compreensão da organização contabilística devida, como sustentado pelos ar-

guidos, caso fosse conhecida, no momento da apresentação das contas, a posição contrária deste Tribunal sobre a questão (vd., nesse sentido, perante alegação de erro subsumível ao disposto no artigo 8.º do RGCO, os Acórdãos n.ºs 99/2009, 405/2009 e 643/2009).

Todavia, no caso vertente, as pronúncias anteriores do Tribunal não versaram o problema da devida forma de autonomização das contas dos grupos parlamentares, no quadro das alterações introduzidas pela Lei n.º 55/2010, de 24 de Dezembro. Essa questão apenas foi apreciada nos Acórdãos n.ºs 535/2014, 801/2014, 296/2016 e 420/2016, este proferido justamente em sede de fiscalização das contas apresentadas pelos partidos políticos respeitantes ao ano de 2012. Recorde-se o que se escreveu sobre a matéria nesse último aresto, proferido em 27 de junho de 2016:

«7 — Com interesse para vários Partidos, cabe, antes de mais, chamar a atenção para as alterações legais em matéria das subvenções atribuídas aos grupos parlamentares e aos grupos parlamentares regionais. Efetivamente, às contas analisadas nos presentes autos são já aplicáveis as alterações introduzidas à Lei n.º 19/2003 (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2011.

Tais alterações, como já se salientou no recente Acórdão n.º 296/2016, referente às contas de 2011, revestem-se da maior importância, já que, dizendo respeito às relações a estabelecer entre as contas anuais dos partidos políticos (agora em julgamento) e as contas dos respetivos grupos parlamentares, sejam eles regionais sejam eles nacionais, terão induzido [tais alterações] a que alguns partidos — BE, CDS-PP, PCP, PEV, MPT, PAN, PPM, PPD/PSD e PS — optassem por incluir, de uma forma ou de outra, estas últimas contas nas primeiras.

7.1 — Neste domínio, a Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, modificou a Lei n.º 19/2003 em dois pontos fundamentais: primeiro, no domínio “adjetivo”, na exata medida em que atribuiu inovatoriamente ao Tribunal Constitucional a competência “exclusiva” para fiscalizar as contas relativas às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares; segundo, no domínio “substantivo”, na exata medida em que passou a identificar, como parte integrante das contas dos partidos políticos, as referidas subvenções.

Assim, e quanto à alteração dita “adjetiva”, a Lei n.º 55/2010 veio prever, no novo n.º 8 do artigo 5.º, que *“A fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia da República e nas assembleias legislativas das regiões autónomas, ou por seu intermédio, para a atividade política e partidária em que participem, cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 23.º”*.

Por seu turno, e quanto à alteração dita “substantiva”, a redação do artigo 12.º da referida Lei n.º 19/2003 (após a entrada em vigor da Lei n.º 55/2010), passou a ser a seguinte, sob o título “Regime contabilístico”:

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

9 — As contas das estruturas regionais referidas no n.º 4 devem incluir, para efeitos de apreciação e fiscalização a que se referem o n.º 8 do artigo 5.º e os artigos 23.º e seguintes, as relativas às subvenções auferidas directamente, ou por intermédio dos grupos parlamentares e do deputado único representante de um partido, das assembleias legislativas das regiões autónomas”.

7.2 — Cabe, ainda, recordar, porém, neste âmbito, que, no Acórdão n.º 535/2014, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucionais as normas constantes dos artigos 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, por violação do artigo 166.º, n.º 2, com referência ao artigo 164.º, c), e do artigo 168.º, n.º 4, todos da CRP. Entendeu o Tribunal que, ao pretender atribuir-lhe, por essa via, uma nova competência (a de fiscalizar as contas relativas às subvenções auferidas por grupos parlamentares), estava o legislador a regular de modo diverso matéria atinente à “organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional”. Ora, sendo essa matéria da reserva absoluta de competência da Assembleia da República — artigo 164.º, alínea c) da CRP —, a verdade é que a forma da deliberação parlamentar

deveria, quanto a ela, revestir a especificidade da lei orgânica (artigo 166.º, n.º 2), o que implicava necessariamente a aprovação na votação final global por maioria de dois terços dos deputados em efetividade de funções (artigo 168.º, n.º 5). A não observância desta formalidade fundamentou o juízo de inconstitucionalidade constante do mencionado Acórdão, o qual, tendo sido repetido em julgamentos ulteriores, deu azo ao Acórdão n.º 801/2014, que declarou a inconstitucionalidade, força obrigatória geral, das normas mencionadas.

Na sequência desta decisão, e a fim de sanar a inconstitucionalidade, foi publicada a Lei Orgânica n.º 5/2015, que atribui ao Tribunal Constitucional a competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares (eliminando, pois, o n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003 e procedendo à sexta alteração à Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro)). Porém, conforme decorre do respetivo artigo 3.º, «para efeitos da entrega das contas no Tribunal Constitucional com vista à sua apreciação e fiscalização a presente lei aplica-se ao exercício económico de 2014 e seguintes». Como tal, e por força da declaração de inconstitucionalidade constante do Acórdão n.º 801/2014, o Tribunal Constitucional carece de competência para a apreciação e fiscalização das contas dos grupos parlamentares relativas ao exercício de 2012 (ou a fiscalização das “subvenções auferidas diretamente ou por intermédio dos grupos parlamentares ou de deputado único representante de um partido, das assembleias legislativas regionais”).

7.3 — Argumentar-se-á, porém, que, tendo sido a declaração de inconstitucionalidade proferida apenas em 2014, as normas constantes dos artigos 5.º, n.º 8, e 12.º, n.º 8 e 9, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhes foi conferida pela Lei n.º 55/2010, se encontravam plenamente vigentes durante o ano de 2012, a que reportam as contas dos partidos políticos aqui analisadas. A perda de eficácia de tais normas corresponde ao efeito retroativo da declaração de inconstitucionalidade, que só posteriormente ao momento da apresentação de contas foi emitida, não sendo exigível aos partidos que antecipadamente a levassem em conta. Aliás, as normas de organização contabilística dos n.ºs 8 e 9 do artigo 12.º da Lei n.º 19/2003, na nova redação que lhe foi dada pela Lei n.º 55/2010, que não foram abrangidas pela declaração de inconstitucionalidade, preveem a inclusão, nas contas dos partidos políticos, de contas relativas às subvenções aos grupos parlamentares.

Deste modo, à conclusão segundo a qual, na altura de apresentação das contas ora em julgamento, não existe qualquer norma atributiva de competência ao Tribunal Constitucional em matéria de controlo das contas dos grupos parlamentares, sempre se poderia opor a subsistência do disposto nos referidos preceitos.

Face à subsistência *formal* dos n.ºs 8 e 9 do artigo 12.º da Lei n.º 19/2003, poder-se-ia, na verdade, sustentar que as contas apresentadas pelos partidos mencionados (BE, CDS-PP, PCP, PEV, MPT, PAN, PPM, PPD/PSD e PS), mais não refletiram que a nova cominação legal. Como adiante se verá (ponto 9.), vai neste sentido a resposta dada por estes partidos ao relatório de auditoria.

Todavia, e quanto a este ponto, deve, antes de mais, recordar-se que o Tribunal, em jurisprudência constante, sempre sublinhou que entre as contas dos grupos parlamentares e as contas dos partidos políticos subsistem *diferenças de natureza* que não podem ser desconsideradas (vejam-se, entre outros, os Acórdãos n.ºs 376/2005, 26/2009, 515/2009, 498/2010, 394/2011 e 314/2014).

Ainda em período anterior à entrada em vigor da nova redação dada ao artigo 12.º pela Lei n.º 55/2010, o Tribunal manteve este entendimento face à interpretação então defendida pelos partidos, que pretendiam aplicar, já ao momento, a “unidade de contas” por aquela nova redação propugnada. Com fundamento nele, considerou-se — ver os Acórdãos n.ºs 314/2014 (ponto 8.) ou 711/2013 (ponto 8.3.) — que o disposto nos números 9 e 10 do artigo 12.º da Lei n.º 19/2003, quanto “à fiscalização das subvenções auferidas diretamente ou por intermédio dos grupos parlamentares e do deputado único representante de um partido, das assembleias legislativas regionais, nada traz de novo, [na medida em que se limitam a remeter] para a norma adjetiva constante do n.º 8 do artigo 5.º [...]”.

É certo que, entre esta jurisprudência e o momento presente ocorre uma diferença fundamental: as contas ora em julgamento foram apresentadas já depois da entrada em vigor da nova redação do artigo 12.º introduzida pela Lei n.º 55/2010, no contexto da qual se mantém — porque não abrangida pela declaração de inconstitucionalidade que afetou a norma atributiva de competência ao Tribunal Constitucional — a disposição “substantiva” relativa ao regime contabilístico e que consta dos atuais

n.ºs 8 e 9 do artigo 12.º da Lei n.º 19/2003. Passa, pois, a estar em causa uma solução normativa diretamente decorrente da nova redação de preceitos já entrados em vigor, numa interpretação puramente enunciativa, e não, como acontecia anteriormente, o eventual resultado de uma certa interpretação atualista das normas da Lei n.º 19/2003, na sua anterior redação.

No entanto, para que se considere procedente este argumento, ao ponto de ver nele justificação suficiente para a prática seguida pelos partidos mencionados e que incluíram, nas contas anuais, as contas dos seus grupos parlamentares ou as subvenções a estes pagas, necessário é que se considere que os referidos n.ºs 8 e 9 do artigo 12.º têm implícita uma norma [indiretamente] atributiva de competências ao Tribunal para o controlo das subvenções auferidas pelos seus grupos parlamentares ou às receitas e despesas em geral desses mesmos grupos.

Ora, pelo contrário, a falta de competência do Tribunal Constitucional para tal controlo relativo às contas dos grupos parlamentares não pode deixar de refletir-se em normas de mera organização contabilística, como é o caso dos n.ºs 8 e 9 do artigo 12.º da Lei n.º 19/2003. Estas terão, naturalmente, que respeitar e ajustar-se ao que, noutra sede, vigora quanto à competência fiscalizadora, e não o inverso, pelo que não pode aceitar-se que, dessas normas, promane a atribuição indireta de competência.

Assim, no que se refere à apresentação de 2012, o Tribunal apenas é competente para o controlo da regularidade das contas anuais dos partidos políticos. No respeitante às contas dos Grupos Parlamentares, e na sequência do Acórdão n.º 801/2014, por força do qual se repristina a situação anterior à declaração de inconstitucionalidade, mantém-se, para o ano de 2012, o regime vigente antes da entrada em vigor da Lei n.º 55/2010 (artigo 282.º, n.º 1, da CRP).

Uma vez que o que vem de dizer-se tem repercussões restritas ao juízo relativo à regularidade das contas [na medida em que os partidos tenham incluído subvenções e/ou despesas dos grupos parlamentares nas suas contas anuais], outro poderá vir a ser o julgamento a realizar, em momento oportuno, em matéria de responsabilidade contraordenacional. Efetivamente, não está em causa, nesta sede, uma avaliação sobre o comportamento dos partidos políticos no processo de elaboração e prestação de contas, nem a sua eventual justificação, mas meramente um juízo objetivo sobre a regularidade daquelas».

Como avulta da parte final do segmento transcrito, o reconhecimento das dificuldades que o problema suscitava não pode deixar de ter reflexos na apreciação do conhecimento e volição que animou os arguidos na organização e apresentação das contas, em 31 de maio de 2013, depondo decisivamente em favor do alegado erro sobre o comando normativo. A que acresce, no mesmo sentido, a edição do Regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro, da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos referente à normalização de procedimentos relativos a contas de partidos políticos e de campanhas eleitorais, em vigor no momento da apresentação das contas partidárias de 2012, onde se diz, na secção II, ponto 5, que as contas do grupo parlamentar “podem” ser anexas às contas nacionais do respetivo partido político.

C. Fundamentos de direito

11. [sic] Nos termos da decisão impugnada, os arguidos PEV e José Luís Teixeira Ferreira foram acoimados pela inscrição como receita nas contas do pagamento de valores efetuados por pessoas coletivas, e não por representantes eleitos, incorrendo em infração ao disposto no artigo 3.º da LFP, censurada como contraordenação nos n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º do mesmo diploma.

Mostra-se, porém, provado, nos termos referidos *supra*, que as receitas em questão representam contribuições efetuadas diretamente por representantes eleitos, sem mediação dos órgãos municipais que integram, as quais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da LFP, constituem receitas próprias dos partidos políticos.

Inverificado o elemento objetivo da infração contraordenacional imputada, cumpre afastar a responsabilidade dos arguidos.

12 — Por seu turno, no que respeita à violação do artigo 12.º, n.º 8, da LFP apurou-se que a organização das contas foi animada por deficiente consciência da proibição legal de integração das contas dos grupos parlamentares nas contas partidárias, erro esse que, nos termos do n.º 2



do artigo 8.º do RGCO, exclui o dolo, única modalidade de imputação subjetiva comportada pelo tipo contraordenacional do artigo 29.º da LFP.

Cumpra, assim, afastar, também neste plano, a censura contraordenacional, o que determina a procedência do recurso de impugnação e a absolvição dos arguidos, revogando-se a decisão recorrida.

III — Decisão

Pelo exposto, decide-se julgar procedente o recurso e absolver os arguidos Partido Ecologista «OS VERDES» (PEV) e José Luís Teixeira Ferreira da contraordenação que lhes foi imputada, revogando a decisão recorrida.

Atesto os votos de conformidade dos Conselheiros *José António Teles Pereira* e *Lino Rodrigues Ribeiro* nos termos do disposto no artigo 15.º-A do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 18 de março (aditado pelo artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio). *João Pedro Caupers*.

Lisboa, 21 de abril de 2021. — *João Pedro Caupers* — *Joana Fernandes Costa* — *Maria José Rangel de Mesquita* — *Assunção Raimundo* — *Gonçalo Almeida Ribeiro* — *Fernando Vaz Ventura* — *Pedro Machete* — *Mariana Canotilho* — *Maria de Fátima Mata-Mouros* — *José João Abrantes*.

314249612