

Parecer n.º 23/2014

Eleições Autárquicas — Eleições Presidenciais — Assembleia da República — Parlamento Europeu — Assembleias Legislativas Regionais — Campanha Eleitoral — Despesas de Campanha Eleitoral — Financiamento Público — Subvenção Estatal — Subvenção Pública — Partido Político — Princípio da Igualdade — Interpretação da Lei.

Processo n.º 23/2014

1.ª — De acordo com o estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na sua redação original, a subvenção pública destinada ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como os limites das despesas de campanhas eleitorais previstos na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, foram reduzidos em 10 % até 31 de dezembro de 2013;

2.ª — Com tal preceito, foi intenção do legislador determinar temporariamente um corte *universal e uniforme* de 10 % no valor das subvenções públicas previstas na Lei n.º 19/2003 para as campanhas eleitorais (Assembleia da República, Presidente da República, Parlamento Europeu, Assembleias Legislativas Regionais e Autarquias Locais);

3.ª — Com a alteração introduzida no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010 pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, estatuiu-se que a subvenção das campanhas eleitorais bem como os limites das despesas de campanha eleitoral previstos na Lei n.º 19/2003 seriam reduzidos em 20 % até 31 de dezembro de 2016;

4.ª — Com tal preceito, foi intenção do legislador determinar o aumento de 10 para 20 % do corte temporário relativo às subvenções públicas para as campanhas eleitorais previstas na Lei n.º 19/2003, mantendo a sua natureza *universal e uniforme*;

5.ª — A redução de 20 % a efetuar por força de tal disposição legal na subvenção estatal para as eleições autárquicas deverá operar sobre o produto dos fatores constantes dos artigos 17.º, n.º 5 (150 %), e 20.º, n.º 2 (1350, 900, 450, 300 e 150 salários mínimos nacionais, respetivamente), da Lei n.º 19/2003, sem qualquer outra redução;

6.ª — Consequentemente, em tal operação de redução os fatores de cálculo do montante da subvenção constantes do n.º 2 do artigo 20.º da Lei n.º 19/2003 (limites das despesas de campanha eleitoral) não deverão ser objeto de uma prévia redução de 20 %, solução que, a ter lugar, determinaria uma efetiva redução de 36 % nos valores das subvenções, e não de 20 % como foi pretendido pelo legislador.

**Senhora Presidente da Assembleia da República,
Excelência:**

Solicitou Vossa Excelência que este Conselho Consultivo emitisse parecer sobre a interpretação da Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, relativamente ao método de cálculo das subvenções públicas para as eleições autárquicas (1).

A decisão relativa à solicitação de tal parecer consta de uma comunicação de Vossa Excelência dirigida ao Secretário-Geral da Assembleia da República em 6 de maio de 2014, com o teor seguinte:

«Senhor Secretário-Geral

As atas do Conselho de Administração confirmam a inexistência de uma interpretação unânime da Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, para o método de cálculo das subvenções.

A questão é a de saber como deve ser calculado o montante da redução na subvenção pública para as campanhas realizadas para as eleições autárquicas: se há uma dedução em 20 % na base de cálculo da subvenção constituída pelos limites das despesas de campanha, a que sobrevém uma redução da subvenção calculada sobre essa base já reduzida, ou se a redução da subvenção opera sobre uma base de cálculo (limite das despesas) não reduzida.

Trata-se de uma questão que o Parlamento, sendo aqui o aplicador da lei, poderia, em boa verdade, resolver, enquanto Parlamento-Legislador, por um eventual procedimento de lei interpretativa. Porém, não é este contexto atual de eleições o contexto adequado.

A questão mantém-se, assim, no plano jurídico-administrativo e sobre ela é necessário prevenir eventuais conflitos de interpretação entre o Parlamento e outros Órgãos com competência de controlo.

Assim, remeta para parecer ao conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.»

Cumprir emitir o solicitado parecer, ao abrigo do disposto no artigo 37.º, alínea a), do Estatuto do Ministério Público (2).

I

1 — A Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), contrariamente à Constituição de 1933, cuja *praxis* se traduziu numa cons-

tituição sem partidos, «integrou-se no espírito do seu tempo, fazendo corresponder ao Estado Social um Estado de partidos» (3).

Na palavra de Marcelo Rebelo de Sousa (4) «só existe «Estado de Partidos» quando se verifica uma atribuição «de jure» aos partidos políticos de um exclusivo ou quase exclusivo da representação política global da coletividade, expresso num estatuto jurídico geral, e essa representação política corresponde à vigência de regimes políticos e sistemas de governo democráticos».

Conforme decorre do artigo 10.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, «o povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição».

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, «os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política».

Nestes preceitos «elevam-se à dignidade de *princípio fundamental* da Constituição as figuras do sufrágio e dos partidos políticos, significando que, em certo sentido, o Estado democrático português é um *Estado-de-eleições* e um *Estado-de-Partidos*, ou seja, uma *democracia eleitoral* e uma *democracia de partidos*» (5).

Os partidos assumem-se, conseqüentemente, como «sujeitos coletivos da democracia» de natureza predominante, neles assentando «a formulação de alternativas globais, e não apenas sectoriais, de política interna e externa, «a subsistência de maiorias parlamentares e governativas», «a institucionalização de grupos parlamentares» e «a dialética maioriaminoria». Por outro lado, «só eles, concorrendo para a organização e a formação da vontade popular, têm vocação de governo» (6).

2 — A regra geral de designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local assenta no sufrágio direto, secreto e periódico, regendo-se as campanhas eleitorais pelos princípios da liberdade de propaganda, de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas e da transparência e fiscalização das contas eleitorais (artigo 113.º, n.ºs 1 e 3, da CRP).

A *igualdade de oportunidades* das diversas candidaturas implica que todos os partidos disponham de meios suficientes para chegar aos cidadãos e que estes possam escolher entre eles de forma esclarecida (7).

Uma dimensão essencial do princípio da igualdade de oportunidades assenta na questão do financiamento público dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (8).

Para além do princípio da igualdade de oportunidades, existe no Estado de Direito democrático um outro valor fundamental a convocar a problemática do referido financiamento público: a *independência dos partidos e das candidaturas* perante quaisquer forças ou interesses estranhos ao interesse geral, de modo a que não seja frustrada a subordinação do poder económico ao poder político democrático (9).

A defesa de tal princípio acarreta a necessidade, por um lado, de fixar legislativamente limites ao financiamento privado aos partidos e candidaturas e de estabelecer tetos máximos às despesas com as campanhas eleitorais e, por outro, de instituir um adequado sistema de fiscalização das respetivas contas que garanta a transparência de tais financiamentos e a observância dos correspondentes limites.

3 — Dispõe-se no artigo 51.º, n.º 6, da Constituição que «a lei estabeleça as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas».

Trata-se de um preceito que foi acrescentado na revisão constitucional de 1997 (4.ª revisão constitucional) (10).

O financiamento público, integrando implicitamente uma obrigação constitucional do Estado, «aponta para a necessidade de assegurar o pluralismo partidário, garantindo a todas as formações partidárias um patamar económico-financeiro mínimo indispensável à efetivação do princípio da igualdade de oportunidades e diminuir a dependência dos partidos do financiamento de entidades privadas, desse modo garantindo a sua independência política» (11).

A prossecução de tais objetivos, na opinião de Jorge Miranda, parece justificar a preferência de um modelo de financiamento fundamentalmente público, por mais consentâneo com o princípio da igualdade, com o papel dos partidos e com a renovação dos dirigentes (12).

4 — Com a institucionalização da democracia política em 1974, foi a atividade dos partidos políticos regulamentada através do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro (13).

O regime do financiamento dos partidos políticos resultava do artigo 20.º de tal diploma, que não contemplava qualquer preceito atributivo de direito a financiamento público (14).

O regime financeiro atinente às campanhas eleitorais passou a ser regulado subsequentemente nos diplomas legais relativos aos diversos sufrágios, neles se integrando um capítulo relativo às «Finanças eleitorais» contendo disposições relacionadas com a contabilização das

receitas e despesas, contribuições de valor pecuniário, limite de despesas e fiscalização das contas⁽¹⁵⁾.

Não se previa em tais diplomas, de igual forma, a atribuição de qualquer financiamento público, neles se consignando expressamente que todas as despesas de candidatura e campanha eleitoral seriam suportadas pelos respetivos partidos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes, ou pelos respetivos candidatos, no caso de eleições presidenciais.⁽¹⁶⁾

5 — Pela Lei n.º 32/77, de 25 de maio⁽¹⁷⁾, foi aprovada a Lei Orgânica da Assembleia da República.

Nos termos do artigo 16.º de tal diploma, passou a ser concedida uma subvenção anual a cada um dos partidos políticos representados em tal órgão de soberania, para a realização dos seus fins próprios, designadamente de natureza parlamentar, subvenção essa consistindo numa quantia em dinheiro equivalente à fração de 1/225 do salário mínimo nacional por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

Para além de tal subvenção foi, nos termos do artigo 15.º do mesmo diploma, estabelecido o regime de apoio aos grupos parlamentares, aí se estatuindo que cada grupo parlamentar disporia de um chefe de gabinete, um adjunto, um secretário e um escritório-datilógrafo e ainda, por cada grupo de 30 deputados eleitos e em funções ou resto igual ou superior a 15, de mais um adjunto e de um secretário⁽¹⁸⁾.

6 — Pela Lei n.º 77/88, de 1 de julho⁽¹⁹⁾, foi aprovada a nova Lei Orgânica da Assembleia da República, tendo tal diploma continuado a prever, nos respetivos artigos 62.º e 63.º, o apoio aos gabinetes dos grupos parlamentares e as subvenções aos partidos.

A subvenção anual aos partidos continuou a corresponder a uma quantia em dinheiro equivalente à fração 1/225 do salário mínimo nacional por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República (n.º 2 do artigo 63.º).

Estabeleceu-se neste diploma o financiamento autónomo dos grupos parlamentares, dispondo-se no n.º 4 do mesmo artigo que aos mesmos seria atribuída uma subvenção para encargos de assessoria aos deputados não inferior a quatro vezes o salário mínimo nacional anual por grupo parlamentar, mais um terço do mesmo por deputado⁽²⁰⁾.

7 — A Lei n.º 72/93, de 30 de novembro⁽²¹⁾, veio regular o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, revogando os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 63.º da Lei n.º 77/88, de 1 de julho.

No que respeita ao financiamento dos partidos políticos, estatuiu-se em tal diploma que as fontes de financiamento compreendiam as receitas próprias, as provenientes de financiamento privado e as subvenções públicas.

Em matéria de *financiamento privado*, os donativos de natureza pecuniária concedidos por pessoas coletivas⁽²²⁾ não podiam exceder o montante total anual de 1000 salários mínimos mensais nacionais, devendo ser obrigatoriamente indicada a sua origem. Os donativos de natureza pecuniária concedidos por pessoas singulares ficaram sujeitos ao limite de 30 salários mínimos mensais nacionais por doador, devendo ser obrigatoriamente titulados por cheque quando o seu quantitativo excedesse 10 salários mínimos mensais nacionais e podendo constar de ato anónimo de doação até este limite. Os donativos anónimos não poderiam exceder, todavia, no total anual, 500 salários mínimos mensais nacionais (artigo 4.º).

No que se reporta ao *financiamento público*, consignou tal diploma que os recursos correspondentes proviriam das subvenções para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais e da subvenção atribuída pelo Parlamento Europeu, nos termos das normas comunitárias aplicáveis⁽²³⁾.

Nos termos do artigo 7.º do diploma, a cada partido que tivesse concorrido a ato eleitoral, ainda que em coligação, e que obtivesse representação na Assembleia da República seria concedida uma subvenção anual, desde que a requeresse ao Presidente da Assembleia da República, consistindo a mesma numa quantia em dinheiro equivalente à fração 1/225 do salário mínimo nacional mensal por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República. Nos casos de coligação eleitoral, a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados seria igual à subvenção que correspondesse à respetiva coligação, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido.

Estatuiu-se que os partidos políticos deveriam possuir contabilidade organizada, de modo a que fosse possível conhecer a sua situação financeira e verificar o cumprimento das obrigações previstas na lei, sendo as respetivas contas anuais fiscalizadas pelo Tribunal Constitucional (artigos 10.º a 13.º).

Quanto ao financiamento das campanhas eleitorais, estabeleceu-se, em matéria de receitas, que as mesmas só poderiam advir da subvenção estatal, da contribuição de partidos políticos, das contribuições de pessoas singulares e coletivas, com exceção das referidas no artigo 5.º⁽²⁴⁾, e do produto de atividades de campanha eleitoral (artigo 15.º).

As contribuições das pessoas coletivas não poderiam, no total, exceder um terço do limite legal das despesas de campanha, estando

sujeitas a um limite de 100 salários mínimos mensais nacionais por cada pessoa coletiva, devendo ser obrigatoriamente indicada a sua origem (artigo 15.º, n.º 2).

As contribuições das pessoas singulares não poderiam exceder 100 salários mínimos mensais nacionais por pessoa, sendo obrigatoriamente tituladas por cheque quando o seu quantitativo excedesse 15 salários mínimos mensais nacionais e podendo constar de ato anónimo até este montante (artigo 15.º, n.º 3).

O valor da subvenção estatal foi estabelecido no artigo 27.º, cuja redação era a seguinte:

«Artigo 27.º

Subvenção estatal para as campanhas eleitorais

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

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

3 — A subvenção é de valor total equivalente a 2500, 1250 e 250 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.⁽²⁵⁾

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

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

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

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

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

O limite das despesas em cada campanha eleitoral foi regulado no artigo 18.º, n.º 1, nos termos seguintes:

a) 6000 salários mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para a Presidência da República, acrescidos de 2000 salários mínimos mensais nacionais no caso de se proceder a segunda volta;

b) 50 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;

c) 25 salários mínimos nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;

d) Um quarto do salário mínimo mensal nacional por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as autarquias locais;

e) 200 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

A apreciação das contas de cada candidatura foi cometida à Comissão Nacional de Eleições (artigo 21.º).

8 — O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais viria a ser regulado seguidamente pela Lei n.º 56/98, de 18 de agosto⁽²⁶⁾, que revogou a Lei n.º 72/93, de 30 de novembro.

Relativamente ao financiamento dos partidos políticos, continuou a prever-se a tripla tipologia das fontes: as receitas próprias, as provenientes de financiamento privado e as subvenções públicas (artigo 2.º).

Em matéria de *financiamento privado*, na sua versão originária, o diploma manteve o regime relativo aos donativos concedidos por pessoas singulares, assim como a possibilidade de receção pelos partidos de donativos de natureza pecuniária concedidos por pessoas coletivas, com o limite anual de 1000 salários mínimos mensais nacionais, com a obrigatoriedade de indicação da respetiva origem. (artigo 4.º).

Posteriormente, através da redação introduzida no diploma pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, passou a estar vedado aos partidos políticos receber donativos ou empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie de pessoas coletivas nacionais ou estrangeiras, com exceção dos

empréstimos contraídos junto de instituições de crédito e sociedades financeiras (artigo 5.º, n.ºs 2 e 3).

No que se reporta ao *financiamento público*, continuou a prever-se a atribuição a cada partido que tivesse concorrido a ato eleitoral, ainda que em coligação, e que obtivesse representação na Assembleia da República de uma subvenção anual equivalente à fração de 1/225 do salário mínimo nacional mensal por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República (artigo 7.º).

Quanto ao financiamento das campanhas eleitorais, continuou a estabelecer-se, na redação original do diploma, em matéria de receitas, que as mesmas só poderiam advir da subvenção estatal, da contribuição de partidos políticos, das contribuições de pessoas singulares e coletivas e do produto de atividades de campanha eleitoral (artigo 16.º).

Com a redação introduzida no diploma pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, passou a estar vedado o financiamento de campanhas eleitorais através de donativos de pessoas coletivas [artigo 16.º, n.º 1, alínea c)].

O valor da subvenção estatal para as campanhas eleitorais foi estabelecido no artigo 29.º, em termos análogos aos que anteriormente resultavam do artigo 27.º da Lei n.º 72/93.

Pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, foi dada nova redação ao n.º 2 do artigo 29.º da Lei n.º 56/98, aí se dispondo que teriam direito à subvenção estatal para as campanhas eleitorais os partidos que concorressem no mínimo a 51 % dos lugares sujeitos a sufrágio para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais ou para os órgãos municipais e que obtivessem nos primeiros casos representação e, no último, 2 % dos lugares no universo a que concorressem e os candidatos à Presidência da República que obtivessem pelo menos 5 % dos votos.

Pela redação dada ao n.º 3 do mesmo artigo pela referida Lei, foi o valor total das subvenções substancialmente aumentado, estabelecendo-se que as mesmas seriam de valor total equivalente a 10000, 5000 e 1000 salários mínimos mensais nacionais, valendo o primeiro montante para as eleições para a Assembleia da República e para as autarquias locais, o segundo para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o terceiro para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais.

A Lei n.º 1/2001, de 14 de agosto, viria a alterar novamente a Lei n.º 56/98, estabelecendo no n.º 6 do respetivo artigo 29.º que nas eleições para as autarquias locais, a subvenção passaria a ser de valor total equivalente a 50 % do valor fixado para o município, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 19.º (27).

O limite das despesas em cada campanha eleitoral, traduzindo uma diminuição ligeira relativamente aos valores anteriormente em vigor, foi regulado, na versão original da Lei n.º 56/98, no artigo 19.º, n.º 1, nos termos seguintes:

- a) 5500 salários mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para a Presidência da República, acrescidos de 1500 salários mínimos mensais nacionais no caso de se proceder a segunda volta;
- b) 35 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;
- c) 20 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;
- d) Um quinto do salário mínimo mensal nacional por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as autarquias locais;
- e) 180 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

Tais valores viriam a ser novamente diminuídos com a alteração do diploma efetuada através da Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, nos termos seguintes:

- a) 4400 salários mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para a Presidência da República, acrescidos de 1200 salários mínimos mensais nacionais no caso de concorrer a segunda volta;
- b) 28 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;
- c) 16 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;
- d) Um quinto do salário mínimo mensal nacional por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as autarquias locais;
- e) 144 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

A Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, viria a alterar de novo o diploma nesse âmbito, consignando no n.º 2 do artigo 19.º os seguintes limites máximos admissíveis de despesas a realizar nas campanhas eleitorais para as autarquias locais:

- a) 450 salários mínimos mensais nacionais em Lisboa e Porto;

- b) 300 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 100000 ou mais eleitores;

- c) 150 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 50000 e menos de 100000 eleitores;

- d) 100 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 10000 e até 50000 eleitores;

- e) 50 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 10000 ou menos eleitores.

9 — O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais viria subsequentemente a ser objeto de regulação através da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, diploma que presentemente se mantém em vigor (28).

No que respeita à subvenção estatal ao *financiamento dos partidos*, estabeleceu-se no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, de tal diploma que a cada partido que haja concorrido a ato eleitoral, ainda que em coligação, e que obtenha representação na Assembleia da República é concedida uma subvenção anual correspondente a uma quantia em dinheiro equivalente à fração 1/135 do salário mínimo nacional mensal (29) por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

A fixação deste montante correspondeu a um significativo aumento do valor da subvenção, na percentagem de 66,66 %.

A subvenção pública para as campanhas eleitorais, a repartir de acordo com o estipulado no artigo 18.º (30), foi regulada no artigo 17.º, nos termos seguintes:

«Artigo 17.º

Subvenção pública para as campanhas eleitorais

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

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

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

4 — A subvenção é de valor total equivalente a 20000, 10000 e 4000 salários mínimos mensais nacionais, valendo o 1.º montante para as eleições para a Assembleia da República, o 2.º para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o 3.º para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais. (31)

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

6 — A subvenção é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais, devendo, em eleições autárquicas, os mandatários identificar o município ou os municípios a que o respetivo grupo de cidadãos eleitores, partido ou coligação apresentou candidatura. (32)

7 — A Assembleia da República procede ao adiantamento, no prazo máximo de 15 dias a contar da entrega da solicitação referida no número anterior, do montante correspondente a 50 % do valor estimado para a subvenção. (33)

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

Os limites das despesas das campanhas eleitorais foram fixados no artigo 20.º, nos termos seguintes:

«Artigo 20.º

Limite das despesas de campanha eleitoral

1 — O limite máximo admissível de despesas realizadas em cada campanha eleitoral, nacional ou regional, é fixado nos seguintes valores:

- a) 10000 salários mínimos mensais nacionais na campanha eleitoral para Presidente da República, acrescidos de 2500 salários mínimos mensais nacionais no caso de concorrer a segunda volta;

- b) 60 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;
- c) 100 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;
- d) 300 salários mínimos mensais nacionais por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

2 — O limite máximo admissível de despesas realizadas nas campanhas eleitorais para as autarquias locais é fixado nos seguintes valores:

- a) 1350 salários mínimos mensais nacionais em Lisboa e Porto;
- b) 900 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 100000 ou mais eleitores;
- c) 450 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 50000 e menos de 100000 eleitores;
- d) 300 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 10000 e até 50000 eleitores;
- e) 150 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 10000 ou menos eleitores.

3 — No caso de candidaturas apresentadas apenas a assembleias de freguesia, o limite máximo admissível de despesas é de 1/3 do salário mínimo mensal nacional por cada candidato.

4 — Os limites previstos nos números anteriores aplicam-se aos partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos eleitores proponentes, de acordo com o determinado em cada lei eleitoral.

5 — Para determinação dos valores referenciados no n.º 1, devem os partidos políticos ou coligações declarar ao Tribunal Constitucional o número de candidatos apresentados relativamente a cada ato eleitoral.»⁽³⁴⁾

Verifica-se, através da análise dos preceitos legais transcritos, que no trânsito da Lei n.º 56/98 para a Lei n.º 19/2003 se verificou um muito significativo aumento dos valores das subvenções públicas aos partidos e às campanhas eleitorais, bem como dos limites das despesas dessas campanhas⁽³⁵⁾.

A fiscalização das contas dos partidos e das campanhas eleitorais foi atribuída ao Tribunal Constitucional (artigo 23.º)⁽³⁶⁾.

II

1 — A iniciativa legislativa que desembocou na aprovação da Lei n.º 19/2003 teve lugar no âmbito da crise económico-financeira com que o nosso País se tem vindo a defrontar, resultando dos trabalhos parlamentares várias tomadas de posição assumindo críticas aos aumentos previstos nas subvenções públicas aos partidos políticos e às campanhas eleitorais quando já vinham sendo exigidos significativos sacrifícios aos trabalhadores em geral e aos funcionários públicos em particular⁽³⁷⁾.

Com o agudizar desta crise, os sacrifícios exigidos aos funcionários e agentes da Administração Pública e aos cidadãos em geral foram-se acentuando progressivamente, com congelamentos de remunerações e de suplementos remuneratórios bem como suspensão de progressão nas carreiras, diminuição de remunerações e pensões e aumento da carga fiscal⁽³⁸⁾.

2 — Em 27 de maio de 2010, o Bloco de Esquerda deu entrada na Assembleia da República ao Projeto de Lei n.º 299-XI, visando a alteração das subvenções públicas e dos limites máximos dos gastos nas campanhas eleitorais.

Como resulta da respetiva exposição de motivos⁽³⁹⁾, tendo presentes as restrições financeiras a que o Estado vinha sendo obrigado e a aguda perceção pública das consequências económicas e sociais do aumento dos impostos, que chegavam a atingir setores da população de menores rendimentos, bem como das reduções no investimento público e nas prestações sociais, tornava-se incontornável a adoção de uma atitude de responsabilidade dos partidos políticos relativamente ao financiamento público das campanhas eleitorais para os vários órgãos representativos.

Nesse sentido, o projeto visava «reduzir de forma significativa a despesa com as campanhas eleitorais, impondo pela via legislativa uma rigorosa redução dos seus limites e das subvenções, com claras e benéficas consequências orçamentais», diminuindo em 25 % as subvenções para os candidatos às eleições para Presidente da República e para os partidos políticos que se candidatam às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as Assembleias Legislativas Regionais, e de 150 para 100 % da despesa máxima de campanha admitida para o município o valor da subvenção total para as eleições nas autarquias locais.

Nos termos do projeto, o limite das despesas de campanha eleitoral para Presidente da República, para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas Regionais e para o Parlamento Europeu teria

um corte de 50 %. No caso das Autarquias Locais, a diminuição do limite máximo de despesas nas respetivas campanhas, tendo em consideração a dispersão municipal e a consequente perda de economias de escala, seria de aproximadamente 45 %.

3 — Em 17 de junho de 2010, foi pelo grupo parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) apresentado na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 317-XI⁽⁴⁰⁾, visando, como resulta da exposição de motivos, «alterar as mais graves disposições da lei de 2003, com destaque para a diminuição das subvenções aos partidos e às campanhas eleitorais e dos limites de despesas eleitorais».

Nos termos desse projeto, a subvenção pública para financiamento dos partidos políticos passaria de novo a consistir numa quantia em dinheiro equivalente à fração 1/225 do valor do IAS, por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República (artigo 5.º, n.º 2).

A subvenção pública para as campanhas eleitorais seria de valor total equivalente a 10 000, 5000 e 1000 IAS, sendo aplicável o primeiro montante às eleições para a Assembleia da República, o segundo às eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu e o terceiro às eleições para as Assembleias Legislativas Regionais (artigo 17.º, n.º 4).

Nas eleições para as autarquias locais a subvenção seria de valor total equivalente a 100 % do limite de despesas admitido para o município (artigo 17.º, n.º 5).

Os limites das despesas de campanha eleitoral (artigo 20.º, n.ºs 1 e 2), passariam a ser de:

- a) 5000 IAS na campanha eleitoral para Presidente da República, acrescidos de 1500 IAS no caso de concorrer à segunda volta;
- b) 30 IAS por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para a Assembleia da República;
- c) 20 IAS por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais;
- d) 150 IAS por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para o Parlamento Europeu.

Relativamente às autarquias locais, tais limites seriam os seguintes:

- a) 450 IAS em Lisboa e Porto;
- b) 300 IAS nos municípios com 100 000 ou mais eleitores;
- c) 150 IAS nos municípios com mais de 50 000 e menos de 100 000 eleitores;
- d) 100 IAS nos municípios com mais de 10 000 e menos de 50000 eleitores;
- e) 50 IAS nos municípios com 10 000 ou menos eleitores.

Entretanto, em 16 de junho de 2010 o grupo parlamentar do Centro Democrático Social — Partido Popular (CDS-PP) havia apresentado o Projeto de Lei n.º 315/XI⁽⁴¹⁾, visando excluir das subvenções públicas relativas às campanhas eleitorais as despesas na conceção, produção e afixação de estruturas, cartazes e telas.

4 — Em 24 de junho de 2010 teve lugar, no Plenário da Assembleia da República, a discussão na generalidade dos três referidos projetos de lei⁽⁴²⁾.

Resultou dessa discussão que a significativa diminuição das subvenções públicas aos partidos e às campanhas eleitorais, bem como a acentuada diminuição dos limites das despesas das campanhas consignados nos projetos de lei apresentados pelo Bloco de Esquerda e pelo PCP deparou com a objeção frontal por parte do Partido Social Democrata (PSD) e do Partido Socialista (PS).

Na intervenção efetuada pelo deputado Luís Montenegro (PSD), o mesmo começou por sublinhar o «princípio firme» de que «a lei não pode deixar de garantir que os partidos disponham dos meios financeiros suficientes e indispensáveis para desempenharem a sua atividade e prosseguirem os fins para que foram criados, designadamente concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e para a organização do poder político e que o façam num quadro de transparência e igualdade de oportunidades», pelo que «deve caber essencialmente ao Estado assegurar a dotação dos seus recursos financeiros».

E prosseguiu a sua intervenção nos termos seguintes:

«Pugnamos, assim, pela manutenção do atual modelo de financiamento, por ser aquele que melhores garantias dá de independência e de transparência e de maior impermeabilidade a práticas de corrupção ou clientelismo. Logicamente que um modelo como o nosso, de financiamento tendencialmente público, assume-se bastante oneroso para o Estado. Mas quem acredita num modelo vincadamente transparente e equitativo não deve deixar de entender esse custo como um custo da democracia plural e de um poder político absolutamente independente do poder económico. Esta posição de princípio não é incompatível com a compreensão que nos merece o atual contexto económico-financeiro do País e, sobretudo, com o facto de este exigir uma maior contenção

nos gastos públicos, que se devem pautar por padrões de maior rigor, razoabilidade e adequação. Aliás, quando o PSD sinalizou os agentes políticos como os primeiros a quem se devia pedir o exemplo, muitos desdenharam e falaram em deriva demagógica. Agora, esses mesmos aderem — muitas vezes com inegável exagero — à linha de rigor e contenção que o PSD preconizou.

Por nós, mantemos a mesma perspetiva que presidiu às medidas de redução do orçamento da Assembleia da República e dos vencimentos dos titulares de cargos políticos.

Todavia, a nossa disponibilidade não vai ao ponto de subverter o atual modelo de financiamento, cujo paradigma entendemos que se deve manter. Sr. Presidente, Srs. Deputados, as iniciativas que hoje discutimos visam alterar a lei no sentido de reduzir as subvenções públicas e os gastos com as campanhas eleitorais. O Bloco de Esquerda propõe uma redução de 25 % das subvenções para a generalidade das campanhas eleitorais e de 50 % para as campanhas autárquicas (curiosa seletividade), bem como uma redução de 50 % do limite das despesas nessas campanhas. Não terá nada a ver com a representatividade do Bloco de Esquerda nestes órgãos.

O PCP, por seu lado, propõe um corte de 40 % da subvenção do financiamento dos partidos políticos, uma redução de 50 % na subvenção para a generalidade das campanhas eleitorais, mas de 75 % nas campanhas eleitorais para as assembleias legislativas das regiões autónomas.

E corta 50 a 80 % no limite das despesas para as campanhas eleitorais, consoante as eleições lhe interessam mais ou menos. Em contrapartida, o PCP aumenta 166,66 %, isto é, mais do que duplica, o limite anual das receitas provenientes da angariação de fundos.

Por outro lado, o PCP aumenta 80 vezes o limite anual imposto ao valor das receitas pecuniárias dos partidos não tituladas por cheque ou outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem. O PCP admite, ainda, pagamentos em numerário em montantes inferiores a 104 €, em números redondos, desde que não ultrapassem anualmente 1 676 800 €, quando o limite atual é apenas de cerca de 20 000 €. O PCP é, de resto, o único partido que propõe um corte na subvenção do financiamento dos partidos políticos, mas também é o único a aumentar o financiamento privado dos partidos. Dir-se-á mesmo que esta é uma proposta feita à justa medida do PCP. Um verdadeiro «fato à medida» do PCP. Ora, nestes termos e em termos quantitativos, a proposta é inaceitável. O que não significa que não se reconheça que a atual lei é excessivamente exigente no que toca às receitas derivadas de iniciativas de angariação de fundos, tendo sido este ponto, aliás, como já hoje se disse, um dos que, na anterior legislatura, se procurou corrigir em iniciativa que chegou a ser aprovada, por unanimidade, em votação final global, mas que foi vetada pelo Sr. Presidente da República.

O PSD mantém a sua total disponibilidade para, dentro de padrões de razoabilidade e adequação, melhorar e aperfeiçoar a lei em vigor, contudo — e isto é muito importante —, sem alterar o atual modelo de financiamento tendencialmente público, que, repito, se deve manter. Não aceitamos, por isso, medidas demasiado exageradas, irrealistas e ultrademagógicas nos financiamentos dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

O PCP e o Bloco de Esquerda não podem querer na «secretaria» uma dimensão eleitoral que os cidadãos lhes não facultam nas urnas! Os cortes propostos pelo PCP nem sequer obedecem a uma lógica de equidade, pois variam consoante as eleições que estão em causa. Sr. Presidente, Srs. Deputados, o esforço de contenção da despesa pública não justifica, de todo, estes cortes acentuados e ainda por cima discricionários, que são agravados pelo facto de, quer o BE, quer o PCP, preverem a aplicação imediata do indexante de apoios sociais (IAS) como unidade de referência ao cálculo das subvenções, não salvaguardando, como previsto no Orçamento do Estado para 2009, a aplicação do salário mínimo nacional de 2008 enquanto o IAS não atingir esse valor. A proposta que o PSD sustentará em sede de especialidade basear-se-á num corte efetivo, universal e uniforme em todas as despesas decorrentes do funcionamento dos partidos e das campanhas eleitorais.

Sr. Presidente e Srs. Deputados: Se aprovarmos um corte de 10 % em todas estas despesas, a direito, para tudo e para todos, iremos além do que já fomos aqui mesmo no orçamento do Parlamento [...].

Interveio em representação da bancada do PS o deputado Luís Pita Ameixa. Começando por anunciar, face à crise financeira e económica com forte incidência nas finanças do Estado, a disposição por parte do respetivo partido em acompanhar os objetivos gerais do projeto de lei n.º 299/XI de redução das subvenções públicas aos partidos e

às campanhas e dos limites das despesas destas, o mesmo prosseguiu nos termos seguintes:

«Mas não queremos deixar de esclarecer que o fazemos numa base programática esclarecida, coerente e firme, que não faz cedências populistas contra a vida democrática, contra os partidos e contra a política. Por outro lado, a deliberação de contenção de gastos — que, como disse, aprovamos — deverá ser tomada tendo na sua base um pensamento lúcido, reto e consequente, segundo o qual não se pode deixar margem de retrocesso para a obscuridade dos financiamentos privados em detrimento da clareza do financiamento essencialmente estatal, que, felizmente, passou a vigorar e vigora entre nós.

Chamamos a atenção que um tratamento menos prudente do financiamento da democracia pode tornar-se uma cavalgada para pôr em causa a própria representação, plasmada, desde logo, no universo dos Deputados, por exemplo, tal como uma muito drástica restrição do financiamento público pode reabrir as portas à entrada larga dos privados onde não devem.

[...]

Sras. e Srs. Deputados, para finalizar, quero dizer o seguinte: quem conhece a história tem perfeita consciência de que há dois pecados mortais para a democracia, o exagero e destempero dos que a gerem e a exaltação populista dos que a destratam. E, em tempo de crise, tais riscos agudizam-se. Sejam, pois, tanto prudentes como firmes. A contenção — a fazer, já o dissemos — não deve resvalar para essa espécie de doença infantil de todas as crises: a autoflagelação dos políticos. Sumamente importante é que o financiamento político deve ser transparente e deve ser essencialmente público, para garantir a independência dos eleitos. O financiamento público liberta.»

5 — Na sequência da sua aprovação na generalidade, as iniciativas legislativas em causa baixaram, para discussão e votação na especialidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 24 de junho de 2010.

No decurso dos trabalhos foram apresentadas propostas de alteração aos projetos por parte dos grupos parlamentares do CDS-PP, do PSD e do PS, importando, pelo seu relevo para o parecer, analisar o conteúdo destas duas últimas⁽⁴³⁾.

Relativamente ao projeto de lei n.º 299/XI, do Bloco de Esquerda, o PSD apresentou em 13 de outubro de 2010 uma proposta de substituição, contendo o seguinte artigo único:

«Artigo Único

Redução de 10 % das subvenções

Os montantes atualmente em vigor das subvenções públicas do financiamento dos partidos políticos, dos grupos parlamentares e das campanhas eleitorais, bem como dos limites das despesas de campanhas eleitorais, são reduzidos em 10 % até 31 de dezembro de 2013.»

O grupo parlamentar do PS apresentou, por sua vez, na mesma data, uma proposta de alteração aos projetos de lei n.ºs 299/XI e 317/XI, contendo, em matéria de redução de subvenções e de limites de despesas de campanhas eleitorais, uma *disposição transitória* no n.º 1 do respetivo artigo 3.º, com o teor seguinte:

«Artigo 3.º

Disposição Transitória

1 — A subvenção pública destinada ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como os limites das despesas de campanha eleitoral previstas na lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação que lhe foi dada pela presente lei, são reduzidas em 10 % até 31 de dezembro de 2013.

2 — [...]

3 — [...]

4 — [...]

5 — [...]

6 — [...]]»

Na reunião da Comissão de 2 de novembro de 2010, procedeu-se à discussão e votação do projeto de texto final, tendo as propostas de alteração aos artigos 5.º (Subvenção pública para financiamento dos partidos políticos) 17.º (Subvenção pública para as campanhas eleitorais) e 20.º (Limite das despesas de campanha eleitoral) da Lei n.º 19/2003 constantes dos projetos de lei apresentados pelo BE e pelo PCP e da proposta de alteração entretanto apresentada pelo CDS-PP sido rejeitados pelos votos conjuntos do PS e do PSD, e tendo a disposição constante do n.º 1 do artigo 3.º da proposta de alteração apresentada pelo PS (Disposição transitória) sido aprovada com os votos favoráveis do PS

e do PSD, com o voto contra do BE e as abstenções do CDS-PP e do PCP (tendo o PSD retirado a proposta de substituição do projeto de lei n.º 299/XI que havia apresentado 13 de outubro de 2010).

Nas declarações de voto que se seguiram à votação, o deputado Luís Montenegro (PSD), lembrando que se tratava de uma lei estruturante do sistema democrático, razão pela qual deve ser geral e abstrata e não um fato feito à medida, realçou que por essa razão «propuseram uma redução universal, aplicável a todas as subvenções e campanhas eleitorais, entendimento que acabou por vingar».

No mesmo sentido, o deputado Ricardo Rodrigues (PS), «considerando que a lei resultante deste processo é um contributo da Assembleia da República para uma solução equitativa, destacou que a redução ora aprovada — de 10 % para todas as campanhas e subvenções — não prejudica a realização de certos atos eleitorais, como as eleições autárquicas e regionais».

Em declaração de voto apresentada por escrito, o deputado Pedro Soares (BE) referiu, a propósito do texto final aprovado:

«[...] Tratamos agora de um texto de substituição ao projeto de lei do Bloco aprovado em Plenário na generalidade, que consubstancia a proposta do PS e do PSD de redução em apenas 10 % das subvenções e dos limites de gastos nas campanhas, bem como do financiamento público dos partidos, muito aquém da proposta do Bloco. Rejeitamos esse texto de substituição naquilo que lhe é essencial. [...]»

Tendo tido lugar a votação final em plenário, o texto final elaborado pela Comissão foi aprovado, com votos a favor do PS e do PSD, votos contra do BE, do PCP e de Os Verdes e abstenções do CDS-PP e de 9 Deputados do PS⁽⁴⁴⁾.

O diploma aprovado (Decreto 66/XI), após promulgação e publicação, viria a dar origem à Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

6 — Em 27 de setembro de 2012, um grupo de deputados do PSD e do CDS-PP apresentou na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 292/XII, sob a designação de «1.ª alteração à Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, consagrando nova redução na subvenção e no limite das despesas nas campanhas eleitorais, e 4.ª alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, limitando o montante da subvenção que pode ser canalizado para as despesas com *outdoors*».

No que respeita especificamente à matéria objeto do presente parecer, a exposição de motivos constante do projeto referia o seguinte:

«Na anterior Legislatura, por força da crise económico-financeira em que Portugal se viu mergulhado, foi possível reduzir em 10 % o montante das subvenções dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como os limites das despesas de campanhas eleitorais, o que foi concretizado através da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

A situação financeira do País entretanto deteriorou-se ao ponto de haver necessidade de se recorrer à ajuda externa, o que ocorreu precisamente há um ano atrás.

O Programa de Assistência Financeira a Portugal impõe o cumprimento de obrigações muito rigorosas que exige dos portugueses sacrifícios necessários a que possamos ultrapassar a situação em que nos encontramos.

Neste contexto, é imperioso haver maior contenção quer nos gastos do Estado com o financiamento das campanhas eleitorais, quer nos limites máximos dos gastos com essas campanhas.

Daí que o PSD e o CDS-PP, com a presente iniciativa legislativa, proponham nova redução de 10 %, a acrescer à atualmente em vigor (de 10 %), à subvenção pública destinada ao financiamento das campanhas eleitorais, bem como aos limites das despesas de campanha eleitoral, a qual vigorará durante o ciclo eleitoral que culminará com as eleições presidenciais de 2016.

Com efeito, propomos estender essa redução, agora totalizada em 20 %, até 31 de dezembro de 2016, o que representa mais três anos de restrição neste tipo de gastos — recorde-se que o atual corte de 10 % está previsto vigorar apenas até 31 de dezembro de 2013.

Nesse sentido, são introduzidas alterações ao artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.»

O artigo 1.º do projeto tinha a redação seguinte:

«Artigo 1.º

Alteração à Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro

O artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:

Artigo 3.º

[...]

1 — A subvenção destinada ao financiamento dos partidos políticos, prevista na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação que lhe

foi dada pela presente lei, é reduzida em 10 % até 31 de dezembro de 2016.

2 — A subvenção das campanhas eleitorais, bem como os limites das despesas de campanha eleitoral, previstos na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação que lhe foi dada pela presente lei, são reduzidos em 20 % até 31 de dezembro de 2016.

3 — (anterior n.º 2).

4 — (anterior n.º 3).»

7 — Tendo o projeto sido remetido à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi, em 15 de outubro de 2012, elaborado o respetivo parecer, em cujos considerandos (ponto 1.2) se consigna que os autores da iniciativa legislativa «propõem que, a adicionar à redução de 10 % do montante das subvenções destinadas ao financiamento das campanhas eleitorais operada pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, acresça uma nova redução de 10 %», e que os Grupos Parlamentares proponentes entendem «que a redução, agora totalizando 20 %, deverá vigorar até 31 de dezembro de 2016».

Em 19 de outubro de 2012, teve lugar em plenário a discussão do projeto na generalidade.

Na intervenção que então efetuou a propósito da iniciativa legislativa em causa, referiu o deputado Luís Montenegro (PSD) o seguinte⁽⁴⁵⁾:

«Sra. Presidente, Sras. e Srs. Deputados: Há dois anos atrás, por força da crise económico-financeira em que o País mergulhou, foi possível, no Parlamento, com o contributo de vários partidos, entre os quais o PSD, reduzir em 10 % o montante das despesas do Estado com a atribuição das subvenções aos partidos políticos e com as subvenções às campanhas eleitorais e também foi possível reduzir em 10 % os limites de despesa nessas mesmas campanhas eleitorais. Ficou consagrado que essa redução iria vigorar até 31 de dezembro de 2013. Entretanto, todos sabemos que a situação financeira do País se foi agravando, ao ponto de termos recorrido à ajuda externa e de nos termos comprometido a cumprir um programa de assistência financeira que, como todos sabemos, impõe rigorosas obrigações e tem exigido, por parte de todos, por parte dos portugueses, das famílias, das empresas, enormes sacrifícios. É neste contexto que nos parece que devemos, no Parlamento, dar também um novo contributo para que estes sacrifícios e estas obrigações de rigor e de disciplina possam ser compreendidos por todos e possam acolher a contribuição de todos. É nesse sentido que apresentamos esta proposta, que visa duas grandes alterações: a primeira é estender o período de redução das despesas do Estado com as campanhas eleitorais e com os limites dessas campanhas eleitorais por mais três anos e, por isso, propomos o alargamento do prazo em que vigora esta redução de 31 de dezembro de 2013 para 31 de dezembro de 2016, apanhando, assim, um novo ciclo eleitoral, que terá eleições legislativas, eleições para as assembleias regionais, eleições autárquicas, eleições europeias e também as próximas eleições presidenciais.

Em segundo lugar, entendemos que, nesta circunstância de alargamento deste prazo, é importante que sobretudo as despesas com as campanhas eleitorais e os respetivos limites de despesa possam ter uma redução mais acentuada. Por isso, propomos, a par deste alargamento do prazo, que em particular as despesas com as campanhas eleitorais e os respetivos limites tenham uma redução que é o dobro daquela que está em vigor para as subvenções dos partidos, isto é, uma redução de 20 %. [...]»

Pronunciando-se sobre a mesma questão, o deputado José Luís Ferreira (Os Verdes) referiu que «os Verdes acompanham os objetivos deste projeto de lei, sobretudo porque, numa altura em que tantos sacrifícios estão a ser exigidos aos cidadãos, esta iniciativa legislativa vem inquestionavelmente alargar esse esforço também aos partidos políticos, através de uma nova redução de 10 % na subvenção pública para o financiamento das campanhas eleitorais, bem como no limite das despesas das campanhas».

Tendo o projeto sido aprovado, na generalidade, por unanimidade, baixou de novo à Comissão, para discussão na especialidade, tendo vindo a ser objeto de votação final em plenário no dia 23 de novembro de 2012, sendo de novo aprovado por unanimidade⁽⁴⁶⁾, tendo, após promulgação e publicação, passado a vigorar como Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro.

III

1 — Analisada a evolução legislativa relacionada com a matéria objeto do parecer e compulsados os trabalhos preparatórios das Leis n.ºs 55/2010 e 1/2013, cabe seguidamente passar a responder à questão concretamente colocada.

Consiste a mesma em «saber como deve ser calculado o montante da redução na subvenção pública para as campanhas realizadas para as eleições autárquicas: se há uma dedução em 20 % na base de cálculo

da subvenção constituída pelos limites das despesas de campanha, a que sobrevém uma redução da subvenção calculada sobre essa base já reduzida, ou se a redução da subvenção opera sobre uma base de cálculo (limite das despesas) não reduzida».

Tomando como exemplo prático o critério legalmente previsto para a subvenção pública para as campanhas eleitorais nas eleições autárquicas em Lisboa e Porto, e que decorre dos artigos 17.º, n.º 5, e 20.º, n.º 2, alínea *a*), da Lei n.º 19/2003, pergunta-se se a redução de 20 % prevista no artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 55/2010, na redação da Lei n.º 1/2013, deverá operar:

— sobre o produto dos fatores constantes dos artigos 17.º, n.º 5, e 20.º, n.º 2, alínea *a*), da Lei n.º 19/2003, (150 % de 1350 smn ⁽⁴⁷⁾), caso em que a redução a efetuar na subvenção total seria de 405 smn, diminuindo temporariamente de 2025 para 1620 smn,

— ou sobre o produto do fator constante do artigos 17.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2003 (150 %) pelo fator constante do artigo 20.º, n.º 2, alínea *a*), do mesmo diploma já reduzido em 20 % [1350-(1350*20/100)=1080] — caso em que a redução da subvenção seria de 729 smn, passando a subvenção total de 2025 para 1296 smn, o que corresponde a uma redução efetiva global de 36 %.

2 — Embora o pedido de consulta nada refira a tal respeito, as dúvidas quanto à interpretação da disposição constante do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, na redação da Lei n.º 1/2013, decorrerão do facto de ali se prever uma diminuição temporária simultânea das subvenções para as campanhas autárquicas e dos limites de despesas das mesmas campanhas. Como um dos fatores do cálculo, neste caso específico, é o montante correspondente ao limite das despesas da campanha, suscitou-se a dúvida sobre se o limite a levar ao cálculo da redução da subvenção em 20 % deveria ser o constante do n.º 2 do artigo 20.º da Lei n.º 19/2003, ou o limite determinado pela redução temporária consignada no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, na redação da Lei n.º 1/2013.

Na determinação do sentido da lei, não deve o intérprete cingir-se à respetiva letra, devendo reconstituir o pensamento legislativo a partir do correspondente texto, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. Não poderá, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso, devendo o intérprete, na fixação do sentido e alcance da lei, presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (artigo 9.º do Código Civil).

3 — Começando pela análise literal do preceito legal decorrente do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, na redação da Lei n.º 1/2013, verificamos que este contém uma epígrafe com a denominação de «disposição transitória». Trata-se, como claramente resulta do respetivo texto, de um preceito de vigência temporária, estatuidando uma redução do valor da subvenção das campanhas eleitorais e dos limites das despesas das campanhas a vigorar até 31 de dezembro de 2016.

A estrutura do preceito, comportando uma estatuição de natureza temporária ou transitória na redução da subvenção e dos limites de despesa das campanhas, remete a definição da base sobre a qual a redução deverá operar para as disposições legais de natureza não transitória constantes da Lei n.º 19/2003.

Com efeito, o que resulta gramaticalmente do preceito é que «a subvenção das campanhas eleitorais bem como os limites das despesas de campanha eleitoral, previstos na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho», preceitos de vigência não temporária, «são reduzidos em 20 % até 31 de dezembro de 2016», redução esta, sim, de natureza temporária.

Remetendo a base sobre que deverá incidir a redução, integralmente e sem qualquer diferenciação, para as correspondentes normas da Lei n.º 19/2003, a estatuição de redução de 20 % até 31 de dezembro de 2016 surge no texto como sendo de montante único e igual para todos os casos, não efetuando qualquer distinção, quanto a subvenções e despesas, em função das campanhas eleitorais correspondentes.

O texto da lei, ao reportar-se sem qualquer diferenciação a uma redução de 20 % na subvenção das diversas campanhas eleitorais, não pode consequentemente ser entendido como visando determinar uma redução de 20 % no caso das campanhas não autárquicas e uma redução de 36 % no caso das campanhas autárquicas.

4 — O facto de se encontrar no preceito constante do artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 55/2010, na redação da Lei n.º 1/2013, o segmento «com a redação que lhe foi dada pela presente lei» em nada altera o que acaba de se referir.

Com efeito, tal segmento reporta-se expressa e claramente às disposições do articulado da Lei n.º 19/2003 que regulam a subvenção das campanhas e os limites das despesas destas, não se reportando consequentemente à estatuição temporária decorrente do aludido preceito transitório da Lei n.º 55/2010, estatuição esta que não introduz qualquer alteração ao articulado da Lei n.º 19/2003, designadamente

em matéria de cálculo de subvenções e de limites de despesas de campanhas eleitorais.

A inserção do aludido segmento no preceito legal resultou primariamente, como acima se demonstrou, da proposta de lei apresentada pelo PS de alteração aos projetos de lei n.ºs 299/XI e 317/XI, no quadro dos trabalhos preparatórios da Lei n.º 55/2010.

Consignava-se nessa proposta, entre várias outras alterações, a introdução no artigo 17.º da Lei n.º 19/2003 de um n.º 7 com a seguinte redação: «Em caso de eleições intercalares municipais haverá lugar a subvenção igual à prevista no n.º 5, se estiverem em causa eleições para a assembleia municipal e para a câmara municipal, e a metade no caso de se tratar de eleições apenas para a câmara municipal».

Consequentemente, a disposição constante do n.º 1 do artigo 3.º da proposta (que viria a ser aprovada, dando origem à disposição transitória do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, na sua redação original) estatua que a subvenção pública destinada ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como os limites das despesas de campanha eleitoral previstas na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, «com a redação que lhes foi dada pela presente lei», eram reduzidas em 10 % até 31 de dezembro de 2013. O segmento fazia todo o sentido, pois visava não deixar dúvidas quanto à abrangência pela redução das situações previstas na proposta no quadro da alteração prevista para o n.º 7 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2003 (eleições intercalares municipais).

O que sucedeu foi que, no decurso dos trabalhos da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, o PS retirou a proposta de alteração ao n.º 7 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2003, acabando o segmento a que nos vimos reportando por se manter, por inércia, no articulado do diploma que viria a ser aprovado (Lei n.º 55/2010).

Tal segmento acabaria por ser mecanicamente transposto para o texto dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º da mesma Lei, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 1/2013.

Tal automatismo na transposição resulta claro relativamente ao n.º 1 do artigo, uma vez que ali se referencia «a subvenção destinada ao financiamento dos partidos políticos, prevista na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pela presente Lei», quando a Lei n.º 55/2010, quer na redação originária, quer na resultante da Lei n.º 1/2013, não introduziu qualquer alteração no cálculo de tal subvenção.

Resulta claro, de igual modo, relativamente ao n.º 2, por análogas razões.

5 — Se o elemento literal é claramente indicativo, nos termos expostos, de que a redução de 20 % prevista no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, na redação da Lei n.º 1/2013, deverá incidir sobre o produto dos fatores constantes dos artigos 17.º, n.º 5, e 20.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2003, sem qualquer outra redução, uma análise sistemático-teleológica das pertinentes disposições deste diploma fornece elementos que legítima caminhar exatamente no mesmo sentido.

A opção assumida no nosso ordenamento jurídico em matéria de financiamento aos partidos e às campanhas eleitorais, sobretudo a partir da Lei n.º 19/2003, foi a do financiamento *predominantemente público*.

Tal opção legislativa, como expressamente se reconhecia na exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 222/IX ⁽⁴⁸⁾, que esteve na origem daquela lei, visava dois objetivos fundamentais no quadro do nosso Estado de Direito democrático: por um lado, eliminar quaisquer fatores de suspeição sobre a vida pública, afastando da vida partidária e política ações financeiras ilegítimas geradoras de situações de corrupção, de enfraquecimento da independência dos partidos e de influências indevidas sobre as decisões políticas; por outro, criar condições de equidade na ação pública por parte das diversas forças políticas.

A consagração de tal modelo de financiamento predominantemente público (que determinou, como se referiu, um aumento muito substancial dos valores das subvenções estatais) implicava, no âmbito das campanhas eleitorais, a fixação de limites máximos às correspondentes despesas. Caso tais limites não fossem estabelecidos, haveria grave risco de frustração dos objetivos prosseguidos pelo legislador: o afluxo ilimitado de financiamentos de natureza privada aos partidos com vocação de poder para acorrerem aos enormes e ilimitados gastos com as campanhas eleitorais implicaria claro perigo para o subseqüente exercício independente desse mesmo poder; por outro lado, tal financiamento privilegiado tendo em vista a realização de campanhas extremamente dispendiosas determinaria à partida uma significativa desigualdade de oportunidades relativamente às outras candidaturas.

Daí que o legislador tenha estabelecido, nos artigos 17.º e 20.º da Lei n.º 19/2003, um equilíbrio correlativo entre os valores das subvenções públicas a conceder nas campanhas eleitorais e os valores máximos das despesas permitidas no respetivo âmbito.

Caso as reduções que viriam a ser determinadas nos valores das subvenções públicas às campanhas eleitorais determinadas pelas disposições transitórias aprovadas pelas Leis n.ºs 55/2010 e 1/2013 não fossem acompanhadas de simultânea e análoga redução nos limites das despesas das campanhas, haveria o perigo de, para suprimento da diminuição da subvenção pública, as forças políticas envolvidas nas campanhas virem

a aumentar corresponsavelmente o recurso ao financiamento privado, com os inerentes riscos acrescidos de enfraquecimento da independência dos partidos e de influências indevidas sobre as decisões políticas, e de desigualdade agravada nas oportunidades relativas às diversas forças políticas concorrentes.

Foi certamente para esconjurar tal perigo que o legislador, no âmbito dos dois referidos diplomas, entendeu dever fazer acompanhar a percentagem de diminuição dos valores das subvenções públicas por igual redução percentual dos limites das despesas das campanhas. Dessa forma seria mantido, durante o período transitório em que viesse a operar a diminuição do financiamento público, o equilíbrio correlativo originariamente estabelecido na Lei n.º 19/2003.

A prossecução de tal equilíbrio teria que assentar, pois, numa diminuição percentual simultânea e igual de ambas as vertentes — subvenções públicas e limites de despesa das campanhas.

Foi exatamente isso o que sucedeu com a Lei n.º 55/2010: a subvenção pública destinada ao financiamento das campanhas eleitorais, bem como os limites das despesas de campanha eleitoral previstas na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, foram reduzidas em 10 % até 31 de dezembro de 2013.

O mesmo sucedeu relativamente à Lei n.º 1/2013, que se limitou, nesse âmbito, a subir de 10 para 20 % o valor das respetivas reduções.

Não faria, nesse quadro, sentido que o legislador viesse, através da Lei n.º 1/2013, sem aduzir qualquer razão objetiva fundamentadora, a manter o equilíbrio referido relativamente a todas as campanhas eleitorais, apenas discriminando negativamente as eleições autárquicas, estabelecendo para estas uma redução efetiva de 36 % no valor das subvenções públicas às campanhas e uma redução de apenas 20 % no valor máximo das despesas a realizar nas mesmas.

Tratar-se-ia de uma solução normativa contraditória com os objetivos que o legislador confiadamente entendeu dever prosseguir, que viria abrir a porta a um financiamento privado substancialmente acrescido das campanhas eleitorais para as autarquias, com os inerentes riscos, a que acima se aludiu.

6 — Se os elementos gramatical e sistemático-teleológico já abordados se mostram concordes no sentido de que a redução de 20 % prevista no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, na redação da Lei n.º 1/2013, deve operar sobre o produto dos fatores constantes dos artigos 17.º, n.º 5, e 20.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2003, sem qualquer outra redução, as referências históricas que se surpreendem nos trabalhos preparatórios das Leis n.ºs 55/2010 e 1/2013 não deixam qualquer dúvida a tal propósito.

Como já se expôs, a Lei n.º 55/2010 foi aprovada no quadro de um entendimento parlamentar entre o PS e o PSD, cujos votos conjuntos rejeitaram os projetos de lei apresentados pelo BE e pelo PCP e a proposta de alteração apresentada pelo CDS-PP.

Por confronto com as iniciativas legislativas rejeitadas, que previam um quadro diferenciado de reduções das subvenções e dos limites de despesas nas campanhas, o PSD, pela voz do deputado Luís Montenegro, expressamente tomou posição no plenário da Assembleia da República, em sede de discussão na generalidade, no sentido de que a proposta que iria ser sustentada pelo PSD em sede de especialidade se basearia num *corte efetivo, universal e uniforme* em todas as despesas decorrentes do funcionamento dos partidos e das campanhas eleitorais, correspondente a 10 %.

Na sequência de tal intervenção, tal partido apresentou uma proposta de substituição dos projetos de lei em discussão, contendo um artigo único com a epígrafe de «Redução de 10 % das subvenções», com a seguinte redação: «Os montantes atualmente em vigor das subvenções públicas do financiamento dos partidos políticos, dos grupos parlamentares e das campanhas eleitorais, bem como dos limites das despesas de campanhas eleitorais, são reduzidos em 10 % até 31 de dezembro de 2013».

Tal proposta de substituição acabaria por ser retirada face à apresentação pelo PS, na sua proposta de alteração, de uma disposição com conteúdo análogo, que acabaria por ser aprovada.

Nas declarações de voto que fizeram no final dos trabalhos da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (discussão na especialidade e aprovação do texto final a apresentar ao plenário), os deputados Luís Montenegro (PSD), Ricardo Rodrigues (PS) e Pedro Soares (BE) referiram-se expressamente à redução de 10 % constante do texto final aprovado como tratando-se de uma redução universal, aplicável a todas as subvenções e despesas de campanha.

Os trabalhos preparatórios da Lei n.º 1/2013 (exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 292/XII, relatórios elaborados pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e intervenções no plenário da Assembleia da República aquando da discussão da iniciativa legislativa na generalidade), como acima se demonstrou, apontam todos inequivocamente no sentido de que a intenção legislativa visou apenas aumentar de 10 para 20 % o valor da redução *efetiva, universal e uniforme* a realizar nas subvenções públicas às campanhas e nos limites das despesas destas.

7 — Resulta, pois, do exposto que os elementos interpretativos disponíveis nos planos literal, sistemático, histórico e teleológico apontam concordantemente no sentido que se tem vindo a indicar: de que a redução de 20 % no valor da subvenção pública prevista no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, na redação da Lei n.º 1/2013, deverá incidir sobre o produto dos fatores constantes dos artigos 17.º, n.º 5, e 20.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2003, sem qualquer outra redução.

A interpretação alternativa problematizada no pedido de consulta, nos termos da qual tal preceito determinaria uma diminuição de 20 % no valor da subvenção pública para as campanhas eleitorais relativas à Assembleia da República, ao Presidente da República, ao Parlamento Europeu e às Assembleias Legislativas Regionais, em confronto com uma redução de 36 % do valor da subvenção pública para a campanha eleitoral para as autarquias locais, não encontra, ao invés, qualquer correspondência no texto da lei, mostra-se manifestamente desconforme aos elementos interpretativos de natureza sistemática e teleológica expostos e não dispõe de qualquer rasto, por mais ténue que seja, nos trabalhos preparatórios dos diplomas legais respetivos que lhe possa servir de sustentáculo.

IV

Em face do exposto extraem-se as seguintes conclusões:

1.ª — De acordo com o estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na sua redação original, a subvenção pública destinada ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, bem como os limites das despesas de campanhas eleitorais previstos na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, foram reduzidos em 10 % até 31 de dezembro de 2013;

2.ª — Com tal preceito, foi intenção do legislador determinar temporariamente um corte *universal e uniforme* de 10 % no valor das subvenções públicas previstas na Lei n.º 19/2003 para as campanhas eleitorais (Assembleia da República, Presidente da República, Parlamento Europeu, Assembleias Legislativas Regionais e Autarquias Locais);

3.ª — Com a alteração introduzida no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010 pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, estatuiu-se que a subvenção das campanhas eleitorais bem como os limites das despesas de campanha eleitoral previstos na Lei n.º 19/2003 seriam reduzidos em 20 % até 31 de dezembro de 2016;

4.ª — Com tal preceito, foi intenção do legislador determinar o aumento de 10 para 20 % do corte temporário relativo às subvenções públicas para as campanhas eleitorais previstas na Lei n.º 19/2003, mantendo a sua natureza *universal e uniforme*;

5.ª — A redução de 20 % a efetuar por força de tal disposição legal na subvenção estatal para as eleições autárquicas deverá operar sobre o produto dos fatores constantes dos artigos 17.º, n.º 5 (150 %), e 20.º, n.º 2 (1350, 900, 450, 300 e 150 salários mínimos nacionais, respetivamente), da Lei n.º 19/2003, sem qualquer outra redução;

6.ª — Consequentemente, em tal operação de redução os fatores de cálculo do montante da subvenção constantes do n.º 2 do artigo 20.º da Lei n.º 19/2003 (limites das despesas de campanha eleitoral) não deverão ser objeto de uma prévia redução de 20 %, solução que, a ter lugar, determinaria uma efetiva redução de 36 % nos valores das subvenções, e não de 20 % como foi pretendido pelo legislador.

(1) O parecer foi solicitado através do ofício n.º 1770/GSBSG/2014, de 6 de maio de 2014, subscrito pelo Secretário-Geral da Assembleia da República.

(2) Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, republicado pela Lei n.º 60/98, de 27 de agosto (retificada pela Declaração de Retificação n.º 20/98, de 2 de novembro), e alterado pelas Leis n.ºs 42/2005, de 29 de agosto), 67/2007, de 31 de dezembro, 52/2008, de 28 de agosto, 37/2009, de 20 de julho, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 9/2011, de 12 de abril.

(3) Alexandre Sousa Pinheiro — Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, AAFDL, Lisboa, 1999, p. 159.

(4) *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Livraria Cruz, Braga, 1983, p. 51.

(5) J. J. Gomes Canotilho — Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, p. 285.

(6) Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, Coimbra Editora, 2007, p. 160.

(7) Jorge Miranda, *ob. cit.*, p. 188.

(8) J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1998, p. 306.

(9) Jorge Miranda, *ibidem*.

(10) Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro.

(11) J. J. Gomes Canotilho — Vital Moreira, *ob. cit.*, pp. 689-690.

(12) *Ob. cit.*, p. 189.

(13) Este diploma, tendo sido alterado pelo Decreto-Lei n.º 126/75, de 13 de março, pelo Decreto-Lei n.º 195/76, de 16 de março, pela Lei

n.º 72/93, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 110/97, de 16 de setembro, viria a ser revogado pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto.

(14) Era a seguinte a redação de tal artigo:

«ARTIGO 20.º

(Regime financeiro)

1 — As receitas e despesas dos partidos políticos deverão ser discriminadas em relatórios anuais, que indicarão, para as primeiras, a sua proveniência e, para as segundas, a sua aplicação.

2 — É vedado aos organismos autónomos do Estado, associações de direito público, institutos e empresas públicas, autarquias locais e pessoas coletivas de utilidade pública administrativa financiar ou subsidiar os partidos políticos.

3 — Os partidos políticos não podem receber, por qualquer título, contribuições de valor pecuniário de pessoas singulares ou coletivas não nacionais, bem como de empresas nacionais.

4 — As contas dos partidos serão publicadas no Diário do Governo, acompanhadas do parecer do órgão estatutário competente para a sua revisão e ainda do parecer de três revisores oficiais de contas, dois dos quais escolhidos anualmente por sorteio público realizado na Câmara de Revisores Oficiais de Contas e outro designado pelo partido.»

(15) Artigos 78.º a 81.º do Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de novembro (Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte); artigos 71.º a 74.º do Decreto-Lei n.º 93-C/76, de 29 de janeiro (Lei Eleitoral para a Assembleia da República); artigos 66.º a 69.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio (regulamenta a eleição do Presidente da República); artigos 69.º a 72.º do Decreto-Lei n.º 318-C/76, de 30 de abril (Lei Eleitoral para a Assembleia Regional da Região Autónoma dos Açores); artigos 69.º a 72.º do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de abril (Lei Eleitoral para a Assembleia Regional da Região Autónoma da Madeira); artigos 62.º a 65.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de setembro (regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais).

(16) Sobre a evolução do regime jurídico do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais desde 1974, vd. Ana Rodrigues da Silva, “O Financiamento de Partidos e de Campanhas: Legislação e Prevenção de Fraudes”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Volume XLVI, N.º 2, Coimbra Editora, 2005, pp. 1171-1210; Ilda Carvalho Rodrigues, “O Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais”, *ELEIÇÕES — Revista de Assuntos Eleitorais*, N.º (11) janeiro de 2007, STAPE, pp. 59-92; Manuel Meirinhos Martins — Maria de Fátima Abrantes Mendes, *30 Anos de Democracia*, Comissão Nacional de Eleições, Lisboa, 2005, pp. 160-167.

(17) Diploma retificado pela Declaração de Retificação n.º 150/77, de 1 de julho, e alterado pelas Leis n.ºs 86/77, de 28 de dezembro, 27/79, de 5 de setembro, 5/83, de 27 de julho, e 11/85, de 20 de junho, tendo vindo a ser revogado pela Lei n.º 77/88, de 1 de julho.

(18) Conforme preceituado no n.º 2 de tal artigo, a nomeação desse pessoal passou a caber à direção do respetivo grupo parlamentar, sendo-lhe aplicável o regime em vigor para os gabinetes ministeriais, designadamente quanto a remuneração.

(19) Diploma retificado pela Declaração de Retificação n.º 188/88, de 16 de agosto, e alterado pelas Leis n.ºs 53/93, de 30 de julho, 59/93, de 17 de agosto, 72/93, de 30 de novembro, 28/2003, de 30 de julho, 13/2010, de 19 de julho e 55/2010, de 24 de dezembro.

(20) Este valor viria a ser alterado pela Lei n.º 59/93, de 17 de agosto, em que se estabeleceu que a cada grupo parlamentar seria atribuída, anualmente, uma subvenção para encargos de assessoria aos deputados não inferior a quatro vezes o salário mínimo nacional anual, mais metade do valor do mesmo por deputado, a ser paga mensalmente. Pela alteração introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, a referência ao salário mínimo nacional passou a ser substituída pela referência ao indexante dos apoios sociais (IAS).

(21) Este diploma foi retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 13/93, de 31 de dezembro, e 3/94, de 14 de fevereiro, tendo sido alterado pela Lei n.º 27/95, de 18 de agosto, e revogada pela Lei n.º 56/98, de 18 de agosto.

(22) Conforme estatuído no artigo 5.º do mesmo diploma, os partidos não podiam receber donativos de natureza pecuniária de empresas públicas, sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicas, empresas concessionárias de serviços públicos, pessoas coletivas de utilidade pública ou dedicadas a atividades de beneficência ou de fim religioso, associações profissionais, sindicais ou patronais, de fundações, bem como de Governos ou pessoas coletivas estrangeiras (*donativos proibidos*)

(23) No tocante ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu, cf. o Regulamento (CE) N.º 2004/2003 do Parlamento e do Conselho, de 4 de novembro de 2003.

(24) Cfr. nota 22.

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

(26) Diploma alterado pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, tendo sido revogado pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

(27) Os valores fixados em tal preceito eram os seguintes: a) 450 salários mínimos mensais nacionais em Lisboa e Porto; b) 300 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 100000 ou mais eleitores; c) 150 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 50000 e menos de 100000 eleitores; d) 100 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com mais de 10000 e até 50000 eleitores; e) 50 salários mínimos mensais nacionais nos municípios com 10000 ou menos eleitores.

(28) O diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55/2010, de 24 de dezembro, e 1/2013, de 3 de janeiro.

(29) Pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, os valores do salário mínimo nacional referidos na Lei n.º 19/2003 foram substituídos pelos valores do indexante dos apoios sociais (IAS) criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro. Todavia, estabeleceu-se naquele diploma (artigo 152.º, n.ºs 2 e 3) que tais alterações apenas produziram efeitos no ano em que o montante do indexante de apoios sociais atingisse o valor da retribuição mínima mensal garantida fixada para o ano de 2008. Assim, enquanto tal convergência não ocorrer, os montantes das subvenções públicas, do financiamento de partidos e campanhas eleitorais e das coimas previstas na Lei n.º 19/2003 continuam a manter valores de 2008.

(30) É o seguinte o teor de tal artigo, na redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro:

«Artigo 18.º

Repartição da subvenção

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

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

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

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

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

(31) A Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, substituiu a referência ao salário mínimo nacional mensal pela referência ao valor do indexante dos apoios sociais. *Vd.*, a tal propósito, a referência constante da nota 29.

(32) A redação deste número foi introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

(33) *Idem*.

(34) A Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, substituiu as referências ao salário mínimo nacional mensais constantes deste artigo pela referência ao valor do indexante dos apoios sociais. *Vd.*, a tal propósito, a referência constante da nota 29.

(35) Sobre a evolução destes valores, vd. Ana Rodrigues da Silva, *loc. cit.* pp. 1171-1210. Refere tal autora que a Lei n.º 19/2003 consagrou um aumento para mais de 100 % nos limites admitidos com campanhas, em todas as eleições, com exceção dos valores referentes às Assembleias Legislativas Regionais, onde se passou a permitir o gasto de mais do sextuplo até então admitido, e das eleições municipais em que se verificou um aumento de cerca de 200 % (pp. 1180-1181). Relativamente às subvenções públicas para as campanhas eleitorais, o aumento quadruplicou nas eleições do Presidente da República, Assembleia da República e Parlamento Europeu, sendo de mais de 700 % no caso das Assembleias Legislativas Regionais e entre 800 e 900 % quanto aos municípios (p. 1203).

(36) Através de preceito de natureza interpretativa introduzido no diploma pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro (n.º 8 do artigo 5.º), veio clarificar-se 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, de igual forma, exclusivamente ao Tribunal Constitucional.

(37) Para além de várias tomadas de posição no âmbito da discussão na generalidade (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 113, de 26 de abril de 2003, pp. 4757-4778), a tal se referiu expressamente o Projeto de Lei n.º 225-IX apresentado pelo PCP no âmbito do mesmo procedimento legislativo, nele se referindo a tal propósito o seguinte:

«O PCP afirma, por isso, muito claramente a sua oposição ao aumento das subvenções públicas a atribuir aos partidos políticos e às campanhas eleitorais que está implícito, embora não explicitado, nas iniciativas legislativas apresentadas pelo CDS-PP em nome da maioria e pelo PS. Não se contesta a existência de subvenções públicas aos partidos políticos e às campanhas eleitorais dentro de limites razoáveis. O que se contesta é uma conceção que parece querer transformar os partidos políticos de associações livres de cidadãos em meras extensões do Estado ou da Administração Pública, fazendo-os depender quase exclusivamente de subvenções públicas, e também o facto lamentável de, num momento em que são pedidos penosos sacrifícios económicos aos portugueses com menos possibilidades económicas, reduzindo salários reais e aumentando os impostos, alguns partidos políticos decidirem aumentar muito avultadamente os seus financiamentos precisamente à custa desses contribuintes. O PCP entende que tal decisão seria injusta e merecedora do repúdio da generalidade dos cidadãos e que o financiamento dos partidos deve ser assegurado, no essencial, pelo esforço dos seus próprios filiados e aderentes, no respeito por limites legais razoáveis e por regras estritas de transparência, sem prejuízo das subvenções públicas nos termos já previstos na lei.»

(38) Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, Lei n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro, Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, Resolução do conselho de Ministros n.º 1/2011, de 4 de janeiro, Lei n.º 64-b/2011, de 30 de dezembro, Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

(39) O projeto foi publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 90/XI/1, de 28 de maio de 2010, pp. 22-24.

(40) O projeto foi publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série A, n.º 103, de 21 de junho de 2010 (pp. 11-15)

(41) O projeto foi publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série A, n.º 103, de 21 de junho de 2010 (pp. 7-8)

(42) A transcrição dos debates consta do *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 71, de 24 de junho de 2010 (pp. 34-56).

(43) O relatório da discussão e votação na especialidade encontra-se publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série A, n.º 27, de 3 de novembro de 2010, pp. 7-24.

(44) *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 21, de 4 de novembro de 2010, pp. 75-76.

(45) *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 14, de 20 de outubro de 2012, pp. 8-9.

(46) *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 22, de 24 de novembro de 2012, p. 55.

(47) Salários mínimos nacionais mensais.

(48) O projeto foi publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 66, de 6 de fevereiro de 2003.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 12 de junho de 2014.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Fernando Bento (Relator) — Maria Manuela Flores Ferreira — Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Manuel Pereira Augusto de Matos — Maria Isabel Fernandes da Costa.

Este parecer foi homologado por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, de 18 de junho de 2014.

Está conforme.

Lisboa, 23 de junho de 2014. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

207910228

Conselho Superior do Ministério Público

Despacho (extrato) n.º 8463/2014

Licenciado João Manuel de Almeida Bretes, procurador da República a exercer funções nas Varas Cíveis de Lisboa, cessa funções por efeitos de aposentação/jubilização, por incapacidade.

6 de junho de 2014. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

207909135



PARTE E

UNIVERSIDADE DOS AÇORES

Reitoria

Despacho n.º 8464/2014

Nos termos do Despacho Reitoral n.º 93/2014, de 14.05, que aprova a criação do ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado em Engenharia do Ambiente, na sequência de decisão favorável de acreditação pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (Proc.º NCE/13/00976), do envio do pedido de registo para a DGES a coberto do ofício Reit-Sai-UAc/2014/69, de 21.03, e registado com o número R/A-Cr 56/2014, comunicado a 13.05.2014, e em cumprimento do estabelecido no n.º 1 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 115/2013, de 07 de agosto, procedo à publicação do Regulamento e plano de estudos do referido ciclo de estudos, que entrará em funcionamento no ano letivo de 2014-2015.

23 de junho de 2014. — A Vice-Reitora para a Área Académica, *Ana Teresa Alves*.

Ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado em Engenharia do Ambiente

Regulamento

Artigo 1.º

Adequação do ciclo

A Universidade dos Açores ministra, na sequência da reestruturação da licenciatura em Engenharia e Gestão do Ambiente publicada pelo Despacho n.º 22159/2006, de 2 de outubro, o ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado em Engenharia do Ambiente, da responsabilidade do Departamento de Ciências Agrárias.

Artigo 2.º

Organização do ciclo

1 — O ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado em Engenharia do Ambiente, adiante designado simplesmente por curso, tem a duração de seis semestres letivos e organiza-se pelo sistema de créditos curriculares ECTS, em conformidade com as disposições do Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro.

2 — O curso não apresenta ramos de especialização.