



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Manuel Maria Estêvão Figueiredo

**O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS  
POLÍTICOS E A PREVENÇÃO/REPRESSÃO DO  
BRANQUEAMENTO**

Dissertação no âmbito do mestrado em Ciências Jurídico-Forenses  
orientada pelo Professor Doutor António Pedro Nunes Caeiro e  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Janeiro de 2022



Manuel Maria Estêvão Figueiredo

**O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS  
POLÍTICOS E A PREVENÇÃO/REPRESSÃO DO  
BRANQUEAMENTO**

**THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES  
AND THE PREVENTION/REPRESSION OF MONEY  
LAUNDERING**

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao  
grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-  
Forenses,*

*Orientador: António Pedro Nunes Caeiro*

*Coimbra, 2022*

# AGRADECIMENTOS

A dissertação que aqui se apresenta constitui o último passo da longa caminhada por mim percorrida na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Tão próximo do fim, reconheço a felicidade que sinto ao olhar para trás e recordar que cada passo dado neste percurso não constitui nunca um deserto de acontecimentos e emoções, mas uma floresta vasta, rica e harmoniosa. Esta plenitude deve-se a todos os intervenientes que comigo se cruzaram e acompanharam nesta jornada e a quem dedico os seguintes agradecimentos.

À Faculdade de Direito de Coimbra que, com todo o seu peso e estatuto, acolheu um jovem da sua cidade e lhe mostrou novos e mais profundos significados de ser coimbrão.

Aos mestres desta casa que escutei e com quem aprendi, com mensagens e lições inspiradoras que formam e esculpem o carácter daqueles que almejam ser Homem.

Ao Professor Doutor António Pedro Nunes Caeiro, que me honrou ao orientar este trabalho, pela disponibilidade, comunicação e acompanhamento.

E porque sem eles nada somos, agradeço especialmente aos amigos. Aos de cá e aos de fora. Com a ajuda de todos vós, a guitarra de Paredes toma um verdadeiro sentido e Coimbra será sempre sinónimo da nossa amizade.

À minha família pelo apoio incondicional e constante, sentido nas épocas mais exigentes e celebrado sempre que assim se pedia. Em especial, aos meus pais e irmão, cujas palavras são insuficientes para fazer jus ao que devo e sinto, obrigado pelo incentivo e carinho.

À minha mãe, o meu pilar e inspiração. As incontáveis conversas, passeios e horas de companhia fizeram de mim aquilo que sou hoje. Que estejas orgulhosa do filho que formaste.

Coimbra,  
Janeiro de 2022

# RESUMO

Na era da globalização e do auge das relações internacionais, sejam elas diplomáticas, comerciais ou de pessoas, nunca os países, enquanto entidades independentes, estiveram tão sujeitos às influências externas e tiveram tanta necessidade de construir ferramentas para enfrentar significativas ameaças às suas democracias como nos dias de hoje. Com a conexão de territórios, populações e entidades à escala mundial, também diversos tipos de crime viram a sua plataforma de ação mudar e expandir. Nesta dissertação, abordamos o crime de branqueamento, crime que beneficia das referidas relações globais, um dos crimes cujo estudo e revisão legislativa cresceu exponencialmente nas últimas décadas, quer a nível nacional quer a nível internacional.

Da abordagem ao branqueamento partiremos para a sua aplicação no financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Os partidos políticos e os sujeitos que os constituem possuem, na sua pele, a missão de defender os interesses da democracia que representam. Devem, desta forma, atuar em prol da população, fomentando o crescimento económico-social aliado aos princípios da transparência e responsabilidade. Como alicerce mestre da democracia, os partidos políticos devem estar munidos de ferramentas para enfrentar possíveis ameaças como a corrupção. Neste estudo, vamos verificar como está montado o plano legal para assegurar a integridade dos nossos partidos e campanhas eleitorais e de que forma se adequam aos diferentes diplomas internacionais e respetivas exigências a que Portugal aderiu e se comprometeu.

Compreender-se-á que tipo de lacunas existem e que métodos, já hoje desenvolvidos, podem ser adotados para evitar qualquer tipo de aproveitamento por parte de diferentes sujeitos para realizar através do financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais o crime de branqueamento.

Em suma, verificar-se-á de que forma pode o crime de branqueamento ser cometido através do financiamento dos partidos e campanhas eleitorais, atuando este como “máquina de lavar” e quais os meios de combate a este fenómeno.

**Palavras-chave:** Branqueamento de Capitais; Partidos Políticos; Campanhas Eleitorais; Financiamento; Corrupção

# ABSTRACT

In the era of globalization and at the peak of international relations, be they diplomatic, commercial, or people-to-people, never have countries, as independent entities, been so subject to external influences and had such a need to build tools to address significant threats to their democracies as they are today. With the connection of territories, populations, and entities on a global scale, also several types of crime have seen their platform for action change and expand. In this dissertation, we address the crime of money laundering, a crime that benefits from the referred global relations, one of the crimes whose study and legislative revision has grown exponentially in the last decades, both nationally and internationally.

From the approach to laundering, we will move on to its application to the financing of political parties and electoral campaigns. Political parties and their constituents have, under their skin, the mission of defending the interests of the democracy they represent. They must, in this way, act on behalf of the population, fostering social-economic growth allied to the principles of transparency and responsibility. As the master foundation of democracy, political parties must be equipped with tools to face possible threats such as corruption. In this study, we will verify how the legal plan is set up to ensure the integrity of our parties and electoral campaigns, and how they conform to the different international diplomas and their requirements to which Portugal has adhered and committed itself.

We will understand what kind of gaps exist and what methods, already developed today, can be adopted to avoid any kind of exploitation used by different individuals to carry out through the financing of political parties and electoral campaigns the crime of laundering.

In short, we will verify how the crime of money laundering can be committed through the financing of parties and electoral campaigns, acting as a "washing machine" and what are the means to combat this phenomenon are.

**Keywords:** Money Laundering; Political Parties; Electoral Campaigns; Financing; Corruption.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>BC</b>	Branqueamento de Capitais
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>CP</b>	Código Penal
<b>CIS</b>	Centro de Investigaciones Sociológicas
<b>DCIAP</b>	Departamento Central de Investigação e Ação Penal
<b>ECFP</b>	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
<b>FT</b>	Financiamento do Terrorismo
<b>GAFI</b>	Grupo de Ação Financeira Internacional
<b>IAS</b>	Indexante dos Apoios Sociais
<b>LOFECFP</b>	Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>UIF</b>	Unidade de Investigação Financeira

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	2
<b>RESUMO</b> .....	3
<b>ABSTRACT</b> .....	4
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	5
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	9
<b>O REGIME DA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO BRANQUEAMENTO</b> .....	22
<b>MECANISMOS DE CONTROLO E RESPONSABILIDADE</b> .....	38
<b>Mecanismos de fiscalização interna</b> .....	38
<b>Mecanismos de fiscalização externa</b> .....	40
<b>Responsabilidade administrativa e penal.</b> .....	42
<b>Possível aplicação da Lei n. °83/2017, de 18 de agosto</b> .....	44
<b>CONCLUSÃO</b> .....	48
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	51

## INTRODUÇÃO

Pensar em Democracia é sinónimo de pensar em partidos políticos e em campanhas eleitorais. É nos candidatos que os representam que votamos, são eles que elegemos para atuar em nosso lugar no comando e direção do país. Pensar em partidos políticos e na sua atividade é pensar em debates e ideias, mas também gastos, jogos de poder que são incompreensíveis ao comum cidadão. O que se passa por detrás da cortina, as conversas e negócios de bastidores são temas que são do desconhecimento do eleitorado português. Contudo, ao longo dos anos, todas estas movimentações políticas têm sido alvo de legislação e de controlo, nomeadamente no que diz respeito ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. A necessidade de um financiamento cada vez mais avultado para participar ativamente no rumo político de um país, a atração de grandes grupos empresariais poderosos e a forte dependência de subvenções públicas são tudo razões para que autoridades fiscalizadoras e legisladores tomem as rédeas deste processo e façam um monitoramento e supervisão dos seus intervenientes e respetivas movimentações. Essa atenção, contudo, não tem sido partilhada para o campo do branqueamento de capitais no financiamento dos próprios partidos e campanhas eleitorais, portanto, será esse o nosso compromisso neste trabalho que se inicia.

Como bem refere ANTÓNIO LUZ PARDAL<sup>1</sup>, a mediação entre sociedade civil e a sua respetiva vontade e as instituições governamentais do Estado é feita pelos partidos políticos e legislar sobre o funcionamento dos mesmos é reconhecer a sua importância, importância essa que se estende a diferentes níveis jurídicos. Os partidos políticos têm relevância constitucional, leia-se o artigo 51.º CRP e “concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular” – artigo 10.º número 2 CRP. Quanto ao seu estatuto, são associações de direito privado, mas com características que os distinguem das demais associações privadas – se conferirmos o artigo 2.º da Lei dos Partidos Políticos<sup>2</sup> conseguimos distinguir fins que tornam os partidos políticos como organizações aglomeradoras de interesses que formam a vontade de um vasto número de cidadãos. Contribuem para o exercício das liberdades e direitos políticos dos cidadãos; debatem os problemas da vida política, económica, social e cultural; apresentam programas eleitorais de governo e de

---

<sup>1</sup> PARDAL, António Luz, “*Estudos de Direito Público*”. Nova Causa, Edições Jurídicas, 2020.

<sup>2</sup> Lei Orgânica n.º2/2003, de 22 de Agosto



administração; fazem oposição à atividade dos órgãos do Estado, etc. Os partidos políticos são assim peças essenciais da arquitetura constitucional embora tenham uma natureza profundamente privada. Apresentam, desta forma, uma natureza mista que vai originar permanente tensão no seu funcionamento, contudo “...a democracia só podia ser democracia com partidos e o Estado constitucional só podia caracterizar-se como um Estado constitucional de partidos”<sup>3</sup>.

Há, hoje, uma tendência relevante a nível mundial no que diz respeito à regulamentação jurídica dos partidos políticos. Esta tendência permite assegurar o cumprimento de diversos princípios como o princípio da independência, da autonomia, da isenção e da imparcialidade<sup>4</sup>.

Esta tendência, como sublinham diversos autores, justifica-se principalmente pelo controlo da proveniência dos fundos privados e das externalidades negativas que daí possam advir como também pelo controlo da utilização dos dinheiros públicos cedidos aos partidos políticos e candidatos nas campanhas eleitorais que representam a grande fatia do seu financiamento<sup>5</sup>. Esta fonte de financiamento é reconhecida no artigo 51.º número 6 CRP - “A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.” - que também não exclui outras proveniências de fundos. Em relação às exigências de publicidade que constam da norma, Canotilho e Vital Moreira<sup>6</sup> indicam que os estatutos, regras, património e programas sejam submetidos ao escrutínio da crítica pública “de modo a permitir ao cidadão um conhecimento e juízo seguros sobre os fundos e as receitas e despesas das várias organizações partidárias”.

Para um exercício limpo da democracia, do sufrágio e correspondente atuação dos partidos políticos, é vital que a constituição e desenvolvimento destes seja o mais

---

<sup>3</sup> CANOTILHO, Gomes J.J. “Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, pp.315

<sup>4</sup> PARDAL, António Luz, “*Estudos de Direito Público*”. pp.289

<sup>5</sup> Em Espanha, entre 2009 e 2011, atendendo aos dados fornecidos pelo Partido Popular ao Tribunal de Contas, mais de 85% do financiamento adveio de subvenções públicas. No mesmo período, a contabilidade apresentada pelo PSOE e PSC mostra que aproximadamente 75% do financiamento adveio de subvenções públicas. José Joaquín García-Pando Mosquera “Las cuentas de la democracia”; Em Portugal, de 2007 a 2015, cerca de 80% do financiamento dos partidos políticos tinha origem em subvenções públicas. “OECD Public Governance Reviews, Financing Democracy Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture, pag.38.

<sup>6</sup> CANOTILHO, Gomes J.J./ MOREIRA, Vital, “*Constituição da República Portuguesa- Anotada. Volume I – Artigos 1º a 107º*”

transparente possível. É com esta bandeira que, doravante, assumimos como tema central do nosso primeiro capítulo o financiamento dos partidos políticos.

## **O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Encontramos atualmente vigente em Portugal, a Lei n.º19/2003, de 20 de junho, a Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais. Este tipo de leis, que se avistam um pouco por toda a Europa (na vizinha Espanha, cujo tema da transparência e corrupção no âmbito do financiamento dos partidos políticos é alvo de acesa discussão, encontra-se em vigência a *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, de Financiación de los Partidos Políticos*) visam reforçar a confiança dos cidadãos nos sistemas políticos em que se inserem. A legislação em vigor deve ser elaborada e seguida de acordo com os princípios gerais da Recomendação Rec(2003) 4 do Comité de Ministros relativa às regras comuns contra a corrupção no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

Desta feita, partiremos à análise dos aspetos mais importantes da Lei n.º19/2003, de 20 de junho para a compreender e, mais tarde, encontrar possíveis lacunas que permitam o branqueamento.

O capítulo II “Financiamento dos partidos políticos” é composto por quinze artigos, com início no artigo 2.º que esclarece, de forma taxativa, quais as fontes de financiamento de atividade dos partidos políticos. São elas receitas próprias, receitas provenientes de financiamento privado e, por fim, as subvenções públicas. No desenrolar da lista das fontes de financiamento, o artigo 3.º especifica o que são receitas próprias: as quotas e outras contribuições dos seus filiados, contribuições de candidatos e representantes eleitos em listas apresentadas por cada partido ou coligações ou por estes apoiadas, subvenções públicas, nos termos da lei, o produto de atividades de angariação de fundos por eles desenvolvidas, os rendimentos provenientes do seu património designadamente, arrendamentos, alugueres ou aplicações financeiras, o produto de empréstimos, nos termos das regras gerais da atividade dos mercados financeiros, o produto de heranças ou legados, os donativos de pessoas singulares, nos termos do artigo 7.º. O artigo 4.º explicita aquilo que se entende por

financiamento público: as subvenções para financiamento dos partidos políticos<sup>7</sup>, as subvenções para as campanhas eleitorais, outras legalmente previstas. No artigo 5.º é dito de que forma é possível aceder às subvenções públicas, em que é que estas consistem, nomeadamente o valor do IAS<sup>8</sup> e de que forma são elas distribuídas pelos diversos partidos políticos de acordo com os resultados eleitorais obtidos. O artigo 6.º, titulado de “Angariação de fundos”, indica que se considera ser o produto de angariação de fundos o montante que resulta da diferença entre as receitas e despesas em cada atividade de angariação e que estas receitas devem constar registadas no regime contabilístico, cuja organização deve assentar nos termos do artigo 12.º. Quanto aos donativos singulares, enuncia o artigo 7.º o limite pecuniário por doador<sup>9</sup>, a forma e a obrigatoriedade de depósito em constas exclusivamente destinadas ao efeito. De formas distintas e divergentes, a angariação de fundos e o limite dos donativos singulares estão ligados à corrupção e ao branqueamento de capitais, correspondendo o primeiro e respetiva falta de teto máximo por angariação o ponto nevrálgico do nosso tema, como veremos *infra*.

No artigo 8.º é regulamentada a proibição de diversos tipos de financiamentos, matéria bastante importante no que toca ao combate à corrupção e branqueamento. Vejamos, são proibidos os donativos anónimos e os donativos e empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie de pessoas coletivas<sup>10</sup>, sejam elas nacionais ou estrangeiras<sup>11</sup>, salvo se essas instituições forem de crédito ou sociedades financeiras, conforme o número 2. No número 3 lê-se que é vedado aos partidos políticos a aquisição de bens ou serviços a preços inferiores aos praticados no mercado, o recebimento de pagamentos de bens ou serviços por si

---

<sup>7</sup>“Les aides de l’Etat peuvent faciliter l’tablissement de conditions de plus grande égalité en permettant à de nouveaux partis, de plus petite taille et disposant de moins de ressources, de concurrencer de façon plus équitable les partis dominants et financièrement plus privilégiés” BIEZEN, Ingrid van, “*Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*” pp.38

<sup>8</sup> Indexante dos Apoios Sociais, montante pecuniário fixado anualmente que serve de referência à Segurança Social para pagamento de apoios sociais.

<sup>9</sup> Limite anual de 25 vezes o valor do IAS.

<sup>10</sup> Esta medida é igualmente imposta, de forma mais ou menos semelhante, em 74% dos países da OCDE. Em alguns países, como os Estados Unidos da América, a proibição apenas atinge as empresas que forneçam bens ou serviços ao governo federal. OECD Public Governance Reviews “*Financing Democracy. Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*”. Em Espanha, esta medida é contornada através de doações a instituições e fundações vinculadas a um partido político, caso de estudo por diversos autores espanhóis.

<sup>11</sup> Tem como desvantagem uma interferência estrangeira na política, soberania e autonomia nacional. Por outro lado, pode ser importante como “reforço da democracia”, nomeadamente quando está em causa o apoio a um país em desenvolvimento, com baixa organização, e em que esses apoios financeiros possam ajudar a instituir melhores bases necessárias a uma democracia saudável. Assim BIEZEN, Ingrid van “*Financement des partis...*” pp.28

prestados por preços manifestamente superiores ao respetivo valor de mercado, recebimento ou aceitação de contribuições ou donativos indiretos que se traduzam no pagamento por terceiros de despesas que àqueles aproveitem. Estas medidas permitem controlar, de certa forma, o financiamento feito por outras entidades como pessoas coletivas ou individuais que queiram reforçar o seu apoio aos partidos políticos contornando os limites impostos tanto no número 1 do artigo 8.º como no artigo 7.º. Este controlo através da imposição de tais limites alcança, na nossa ótica, dois grandes objetivos: se por um lado é importante permitir o apoio a um partido político, merece superior ou igual apoio a ideia do contínuo florescimento da democracia e de novas ideias. Há que assegurar que devido a uma luta inteiramente desigual entre partidos que permite um esmagamento de novas associações políticas, a democracia e o país onde ela se desenvolve não ficam estagnadas. Os congressos, as publicidades, o tempo de antena e os interesses, de uma forma ou de outra, apresentam maior dimensão quanto mais dinheiro estiver em jogo. Por outro lado, é feita uma prevenção naquilo a que se pode designar por “troca de favores”, em que uma empresa financia um partido político ou a sua campanha e, em troca, recebe apoios indevidos ou consegue exercer uma força tal que influencie alterações legislativas ou regulamentares em seu benefício.

Quanto às despesas dos partidos políticos, o artigo 9.º enuncia os requisitos formais a cumprir no momento da sua realização. Os pagamentos devem ser efetuados através de cheque ou outro meio bancário que permita a identificação do montante e do destinatário, aludindo ao artigo 12.º “Regime Contabilístico” para necessárias adaptações. O número 2 acrescenta que estão isentos desta obrigação os pagamentos de montante inferior ao valor do IAS desde que, no período de um ano, não ultrapassem 2% da subvenção estatal anual. O artigo 10.º apresenta os benefícios fiscais e tributários dos partidos políticos, numa lista não taxativa uma vez que, como a própria letra prevê, há também legislação referente ao assunto disposta em lei especial. Estas isenções<sup>12</sup> exteriorizam um apelo às “contribuições privadas”, como denota ANTÓNIO LUZ PARDAL<sup>13</sup>. Refere o mesmo autor que este apelo às contribuições privadas também favorece o envolvimento da população em geral na atividade partidária, exemplo disso é o disposto na alínea b) do referido artigo, cuja isenção atinge sucessões e doações.

---

<sup>12</sup> A que Ingrid van Biezen aponta como financiamento indireto “*Financement des partis...*” pp.44

<sup>13</sup> PARDAL, António Luz “*Estudos de Direito Público*” pag.259

Em relação ao artigo 12.º, que será posteriormente analisado em detalhe, indica que os partidos políticos devem possuir contabilidade organizada e detalhada de modo a ser possível conhecer a situação financeira e patrimonial e verificar o cumprimento das obrigações previstas na presente lei. O número 5 indica que a responsabilidade pessoal pelo cumprimento das obrigações deve constar dos estatutos. Ainda em relação à fiscalização, o artigo 13.º obriga à previsão nos estatutos dos partidos políticos de órgãos de fiscalização e controlo interno das contas relativas à atividade e às campanhas eleitorais, de forma a assegurarem o cumprimento do disposto na lei. Esta imposição legal servirá como primeiro tampão ao branqueamento se atuar de forma diligente e de acordo com os deveres básicos de *compliance*.

Aqui chegados, é tempo de refletir sobre a forma que o legislador encontrou e montou para um financiamento dos partidos políticos equilibrado nas forças de poder que os sustentam. É evidente o controlo exacerbado do financiamento de origem privada, começando pela taxatividade dos meios de financiamento. Em relação às quotas e contribuições dos filiados, será de fácil compreensão a incapacidade deste meio para suportar gastos dos partidos políticos tendo em conta os avultados gastos na subsistência e ação dos partidos e o número de militantes que cada partido possui<sup>14</sup>, representando assim uma pequena fatia do financiamento. Esta situação não melhora se tivermos em conta que uma considerável percentagem dos militantes não tem as quotas regularizadas<sup>15</sup> o que espelha a evidente insuficiência deste meio de financiamento como fonte principal de financiamento dos partidos.

Um problema que creio existir situa-se no financiamento obtido através de angariações de fundos. Na leitura do artigo 6.º verificamos que não existe qualquer limite para o que se considera produto da angariação de fundos. A falta de limite abre um caminho sem obstáculos ao financiamento de origem privada e a todas as externalidades negativas que daí possam advir. Este financiamento através de “atividades de angariação” é também um apetecível palco para o branqueamento de capitais devido à falta de limite monetário e impossibilidade de controlo minucioso se pensarmos em arraiais em pequenas freguesias ou

---

<sup>14</sup> A título de exemplo, atualmente - a 8 de Novembro de 2021 - o PSD, um dos maiores partidos em Portugal, tem 82 616 militantes ativos (são militantes ativos aqueles com, pelo menos, uma quota paga nos últimos dois anos).

<sup>15</sup> Dos 82 616 militantes ativos, apenas 22% estão em condições de votar nas eleições diretas que se realizam a 4 de Dezembro de 2021, apesar de haver possibilidade de regularizar a situação.

similares, isto é, devido ao “saco sem fundo” que uma angariação de fundos pode representar os agentes financiadores em jogo têm aqui uma forma de contornar limites que constam em outros tipos de financiamento, como é o caso do regime dos donativos singulares, conforme o disposto no artigo 7.º. Para terminar o comentário acerca da falta de limite de angariação de fundos, é razoável ponderar uma avaliação dos valores obtidos através do financiamento público – sendo uma das razões deste tipo de financiamento o colmatar de necessidades partidárias atuais que não eram satisfeitas apenas com financiamento privado, agora com uma maior fatia de fundos privados não será sensato diminuir o apoio público?

Em relação ao artigo 7.º, cuja norma regula os donativos singulares, é notória a sua importância na medida em que limita o valor daqueles (25 vezes o valor do IAS<sup>16</sup>) e assegura a monitorização da sua origem uma vez que a transferência tem de ser acompanhada da identidade do doador assegurada pela transferência bancária ou cheque. O facto de apenas ser possível esta doação por pessoas singulares de conhecida identidade está diretamente relacionado com a regra do artigo 8.º num duplo sentido: Simultaneamente, evita as transferências e donativos de pessoas coletivas, sejam nacionais ou estrangeiras, e em segundo lugar, evita os donativos anónimos. Quanto ao primeiro caso, é uma eficaz forma de repelir a influência de grupos económicos poderosos na tomada de decisões futuras beneficiando-os. Nesta linha de raciocínio de protecção, em França são proibidos, desde 1995, donativos de pessoas coletivas. Ainda assim, nada impede que os próprios sócios façam por eles mesmos uma doação, contornando, deste modo, o intuito da norma. O mesmo raciocínio aplica-se em Portugal. É de ressaltar que ao permitir doações de pessoas singulares não se evita, de qualquer forma, o crime de branqueamento de capitais. Uma empresa proibida *ab initio* de doar qualquer valor a um partido, através de uma chamada “testa de ferro”, pode fazer circular o valor de forma aparentemente legal e contornar as proibições fixadas na lei<sup>17</sup>. Quanto ao segundo caso, em que se evita a doação anónima, combate-se claramente o recebimento de capital com origem duvidosa, promovendo um ambiente de transparência e de combate ao branqueamento de capitais. Há, inclusive, um capítulo dedicado à própria transparência na Recomendação Rec(2003)4 do Comité de

---

<sup>16</sup> Em 2021, o IAS corresponde a 438.81€

<sup>17</sup> À semelhança, o favorecimento e branqueamento de capitais em benefício de pessoas singulares é também um meio extremamente utilizado. Um caso que abalou a América do Sul foi o *caso Odebrecht*, cuja construtora pagava subornos a políticos e oficiais de diversos governos para mais tarde obter benefícios nos contratos públicos.

Ministros aos Estados Membros relativa às regras comuns contra a corrupção no financiamento dos partidos políticos<sup>18</sup> e campanhas eleitorais. Numa análise comparada, é visível que o legislador português foi mais longe que a própria Recomendação proibindo toda e qualquer doação anónima, independentemente do valor<sup>19</sup>.

De destacar que a proibição de subsídios financeiros mobilizados por pessoas coletivas, conforme disposto no artigo 8.º, número 1, valida o princípio de cidadania de acordo com o artigo 7.º da Lei dos Partidos Políticos, segundo o qual os partidos políticos são integrados por cidadãos titulares de direitos políticos, logo, as pessoas coletivas não podem ser membros dos partidos nem dispõem de qualquer capacidade eleitoral<sup>20</sup>.

Relativamente às proibições do número 3 do artigo 8.º, têm como função evitar a simulação relativa de diversos negócios de aquisição de bens e serviços ou da prestação destes quanto ao fator preço. Esta seria mais uma forma de contornar a proibição de donativos de pessoas coletivas e o limite de doação de pessoas singulares. Em seguida, no artigo 9.º, está definido um esquema que os partidos têm de seguir na execução das suas despesas que revelará a sua utilidade no momento posterior de fiscalização das suas contas por parte da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos<sup>21</sup>. Esta discriminação da despesa permite desvendar se todos os gastos foram ou não legítimos, ainda que não ilegais. Casos de partidos políticos a efetuar despesas em empresas dos membros do partido poderá não ser ilegal nem necessariamente uma má despesa, contudo, se se tornar num circuito de benefício dos respetivos membros, tal será importante para o conhecimento do público. Permite também conhecer se não foram efetuadas despesas com negócios ilegítimos e se não foi contornada a proibição do número 3, alínea a) do artigo 8.º.

Uma norma que causa impacto para quem analisa este diploma legal será, certamente, a norma contida no artigo 10.º que indica a extensa lista de isenções fiscais e tributárias. A isenção de Imposto sobre sucessões e doações tem como propósito encorajar o financiamento privado uma vez que estimula os cidadãos a doar o seu dinheiro aos partidos políticos<sup>22</sup>. Esta norma não segue claramente o artigo 4.º da Recomendação<sup>23</sup> uma vez que

---

<sup>18</sup> Art.11º a art.13º

<sup>19</sup> No art.12º, al.b) da Recomendação do Conselho de Ministros aos Estados Membros a identificação do doador só deve ser registada para o caso de a doação ultrapassar determinado valor a estipular.

<sup>20</sup> Assim, CANOTILHO, Gomes J.J. “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*” 7ª edição, pag.322

<sup>21</sup> Veja-se o art.24º Lei Financiamento dos Partidos Políticos.

<sup>22</sup> BIEZEN, Ingrid van, “*Financement des partis...*” pp.45

<sup>23</sup> Recomendação Rec(2003)4

esta defende a limitação do nível de isenções fiscais. Doadores com grande capacidade financeira vêm aqui uma boa oportunidade para apoiar um partido que, com as erradas ambições, pode levar a influência futura no rumo das decisões partidárias.

O regime do financiamento das campanhas eleitorais consta do Capítulo III, que se inicia no artigo 15.º, cujo título é “Regime e tratamento de receitas e de despesas”. Do número 1 e número 4 retira-se que toda a contabilidade deve obedecer ao regime previsto no artigo 12.º e que a apresentação das candidaturas é feita à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, órgão independente do Tribunal Constitucional e que funciona junto deste, responsável pela apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. No artigo 16.º estão elencadas as diferentes receitas suscetíveis de financiar a atividade das campanhas eleitorais. Estas só podem ser financiadas através de subvenção estatal, contribuição de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais, bem como para o Presidente da República, donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas à eleição para Presidente da República e apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais e, por fim, pelo produto de atividades de angariação de fundos para a campanha eleitoral. O número 4 impõe um limite a este tipo de financiamento de 60 IAS por doador, com a obrigatoriedade de se efetuar através de cheque ou meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem. Este é claramente um meio de controlo da origem do financiamento, que à semelhança do que se processa no âmbito do financiamento dos partidos, impõe uma limitação da influência exterior que pode conduzir a diversas decisões com interesse para uma minoria ou grupo estratégico que apoiou o candidato e beneficiou posteriormente de decisões deste. Por fim, é também uma forma de fazer valer o princípio da igualdade de armas, em que nenhum candidato seja ofuscado pelo excessivo financiamento de outro. Ingrid van Biezen<sup>24</sup> apresenta uma importante ressalva quanto a este tipo de controlo, em que confronta a transparência com a confidencialidade. Aos argumentos aqui expostos, contrapõe que é uma violação da privacidade do indivíduo e da autonomia política dos partidos enquanto associações privadas pois o apoio financeiro pode ser encarado como uma participação política semelhante ao voto. Logo, a publicidade desse

---

<sup>24</sup> BIEZEN, Ingrid van, “Financement des Partis...” pp.60.



apoio tem potencial para prejudicar a participação na vida política uma vez que os doadores são forçados a declarar a sua filiação partidária.

No artigo 17.º é abordada a subvenção pública para as campanhas eleitorais que apesar de não ser o tema central deste trabalho, releva fazer uma alusão à mesma para compreender a dimensão que ocupa no financiamento político-partidário. Em relação às campanhas eleitorais, consta do número 1 que 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. Os requisitos mínimos para beneficiar da subvenção pública estão elencados nos números 2 e 3: “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”; Ainda dentro do mesmo sistema, “têm direito à subvenção os partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que, em eleições para as autarquias locais, 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”.

Quanto ao valor da subvenção, é de “20 000 vezes o valor dos IAS para a Assembleia da República”, “10 000 vezes o valor dos IAS para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu”, “4000 vezes o valor do IAS para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais”. No que diz respeito ao procedimento formal, destacam-se os números 5 e número 6 que indicam, respetivamente, que a subvenção deve ser solicitada ao Presidente da República nos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais e que 15 dias a contar dessa mesma entrega, é entregue o montante correspondente a 50% do valor estimado para a subvenção. A repartição faz-se de acordo com o artigo 18.º, em que 20% são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os requisitos do número 2 do artigo 17.º e os 80% remanescentes são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos<sup>25</sup>. Nos números 2 e 3 constam disposições

---

<sup>25</sup> Segundo a tabela 2.2 *Elegibility criteria for direct public funding to political parties in OECD countries* “*OECD Public Governance Reviews Financing...*” é este o critério, em que grande fatia da subvenção é distribuída de acordo com resultados obtidos em eleições anteriores, escolhido pela maior parte

especiais para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais. De ressaltar que a subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas, enuncia o número 4 e, em caso de excedente proveniente de ações de angariação de fundos, este reverte para o Estado, o que parece aqui ser um contrapeso regulador no financiamento plural público-privado.

As despesas de campanha eleitoral encontram a sua noção no número 1 do artigo 19.º que enuncia que estas são as despesas efetuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo<sup>26</sup>. As despesas, elabora o número 2, devem ser “discriminadas por categorias com a junção de documento certificativo em relação a cada ato de despesa” e o pagamento deve ser feito por instrumento bancário, nos termos do artigo 9.º, com exceção daquelas cujo montante é inferior ao valor do IAS e, cumulativamente, “não ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas de campanha”.

No que toca aos limites das despesas de campanha eleitoral impostos pelo artigo 20.º, importa saber os critérios de referência em que se fundamentam. São eles: o órgão eletivo a que corresponde a campanha eleitoral, o valor de referência do IAS e, para as eleições para as autarquias locais, a densidade populacional dos municípios no que respeita ao número de eleitores<sup>27</sup>.

O artigo 21.º refere que por cada conta da campanha é constituído um mandatário financeiro, a quem cabe, como é indicado na própria norma, “a aceitação dos donativos previstos na alínea c) do número 1 do artigo 16.º, o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas da campanha”. Dispõe o artigo 22.º, números 1 e 2 respetivamente, que o mandatário constituído é responsável pela elaboração e apresentação das respetivas contas de campanha, existindo responsabilidade subsidiária para os candidatos a Presidente da República, partidos políticos ou coligações, primeiros candidatos

---

dos países da OCDE. Em Espanha, por outro lado, já não é esse um dos critérios adotados, mas sim apenas o da representação no corpo eleito, o que beneficia apenas os grandes partidos, propício a alimentar um sistema bipartidário, como assinala *José Joaquín García-Pando Mosquera* “*Public Compliance Adan Nieto Martin*”. O referido estudo da OCDE aponta também que o critério de financiamento que assenta no prévio resultado eleitoral pode resultar numa injustiça para os novos e pequenos partidos pois apenas vai ajudar a que se repitam resultados obtidos no passado, uma petrificação do poder.

<sup>26</sup> António Luz Pardal encontra aqui uma “incoerência” uma vez que o art.53º da Lei Eleitoral da Assembleia da República preconiza que o período da campanha eleitoral se inicia no 14º dia anterior e finda às 24 horas da antevéspera do dia designado para as eleições.

<sup>27</sup> Art.20º, nº2

de cada lista ou o primeiro proponente de cada grupo de cidadãos eleitores candidatos a qualquer ato eleitoral. Esta responsabilidade é cabal na atribuição de responsabilidades administrativas e penais em caso de realização de atos ilícitos.

Na análise feita a este capítulo específico, vemos que não difere em termos estruturais a regulação do financiamento das campanhas eleitorais do financiamento dos próprios partidos políticos. Assim, foi seguido o disposto no artigo 9.º da Recomendação Rec(2003)4 do Comité de Ministros aos Estados Membros relativa às regras comuns contra a corrupção no financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais que indica que os Estados devem estabelecer limites de gastos associados às campanhas eleitorais. Os princípios da transparência<sup>28</sup>, publicidade e igualdade<sup>29</sup> são por demais evidentes nas escolhas do legislador. Na divulgação da origem e montante do financiamento das campanhas eleitorais é alcançada um importante passo para a transparência necessária de modo a garantir um financiamento adequado e “limpo” ficando ao dispor dos eleitores a informação acerca do tipo de pessoas que financiam determinado partido. Naturalmente, o conhecimento destes elementos informativos define que tipo de suporte tem um partido ou candidato e, em função disso, auxilia os possíveis eleitores na decisão de os apoiar. Contrariamente, a publicidade destas informações expõe o apoio de alguém que, se compararmos ao voto, deve manter-se secreto.<sup>30</sup> Estas informações são também vitais para identificar uma possível corrupção política posterior<sup>31</sup> consubstanciado no favorecimento às entidades que financiaram a campanha. Quanto às despesas da campanha eleitoral e seus limites elencados no artigo 20.º, o legislador optou por limitar as despesas por candidato e não por partido político para os casos do número 1, limitar por habitante nas campanhas eleitorais para autarquias locais no número 2 e, no número 3, que diz respeito às candidaturas apenas para assembleias de freguesia o limite é por candidato. Esta escolha de relação limite/candidato apenas tem par em 12% dos países da OCDE<sup>32</sup>. A vantagem da limitação do financiamento liga-se ao escopo de diminuir o fosso que existe na corrida entre partidos e candidatos de maior dimensão aos partidos e candidatos novos e/ou de modesta dimensão e relevo. Pretende, ainda, igualar esta corrida que pode ser muito desigual ainda antes do seu início. Contudo, a relação fáctica que

---

<sup>28</sup> Art.6º da Lei dos Partidos Políticos

<sup>29</sup> Assim assinala PARDAL, António Luz, em “*Estudos de Direito Público*” pp.269

<sup>30</sup> Mesmo raciocínio apresentado *supra*, pp.9

<sup>31</sup> BIEZEN, Ingrid van, “*Financement des partis...*” pp.60

<sup>32</sup> “OECD Public Governance Reviews...” pp.54

existe entre financiamento e sucesso eleitoral nem sempre se revela verdadeira – vejamos o caso do atual Presidente da República Portuguesa, cuja campanha eleitoral foi de baixo custo<sup>33</sup>, mas nem por isso a sua vitória deixou de ser esmagadora. O resultado verificado em Portugal aponta, num sentido não oposto, mas diferente, para uma tese de que o financiamento pode ser mais importante para quem seja novato e queira chegar a um maior número de eleitores que é, à partida, reduzido.

Após a leitura e análise dos diferentes preceitos acerca do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais e respetivos limites, nomeadamente, na vertente de financiamento privado, é tempo de nos virarmos por breves momentos para a análise daquela que é a maior fatia do financiamento do jogo político – o financiamento público. Em praticamente todas as democracias modernas o subsídio público representa a maior fonte de financiamento da atividade dos partidos e das campanhas eleitorais e Portugal não é exceção.<sup>34</sup> No artigo 5.º da Lei do Financiamento dos partidos políticos é estabelecido que, regra geral, a subvenção pública para financiamento dos partidos políticos é feita com base no número de votos obtidos na eleição de deputados à Assembleia da República. No caso das campanhas eleitorais, a subvenção é atribuída com o intuito de cobrir as despesas, como se lê na última parte do número 1 do artigo 17.º. As razões para um avultado financiamento público são fortes e algumas já foram aqui referidas: campanhas e atividades partidárias cada vez mais dispendiosas, cujo financiamento privado não consegue, de todo, cobrir; preocupações de igualdade competitiva, nomeadamente no que toca a ajudar pequenos partidos e candidatos com pouca projeção mediática e fraca capacidade financeira a alcançar notoriedade suficiente para se afirmarem relevantes na disputa política; limitar o papel dos investimentos privados no mundo da política. Este último ponto é aquele que mais nos interessa tratar no âmbito do tema deste trabalho. O branqueamento de capitais inserido no financiamento dos partidos políticos faz-se, sobretudo, através do financiamento com origem privada e é fácil perceber o porquê: dinheiro com origem ilegítima que entra no circuito económico através da dissimulação daquela, tornando-o legítimo, por exemplo através de um intermediário como um banco. Ora, quando os fundos são públicos essa “lavagem” não acontece, o

---

<sup>33</sup>“Orçamento Campanha Marcelo Rebelo de Sousa – Tribunal Constitucional”  
[https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Or%C3%A7amento-Marcelo\\_Rebelo\\_de\\_Sousa.pdf?src=1&mid=5800&bid=4438](https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Or%C3%A7amento-Marcelo_Rebelo_de_Sousa.pdf?src=1&mid=5800&bid=4438)

<sup>34</sup> Entre 2007 e 2015, 80% do financiamento da política portuguesa teve como fonte subvenções públicas. Tabela 2.1 “*OECD Public Governance Reviews, Financing Democracy...*”

dinheiro é, desde início, “limpo”. Esta constatação levar-nos-á a correntes de pensamento que sustentem um total apoio financeiro do Estado para com os partidos políticos e campanhas eleitorais. Afinal, seria uma excelente forma de evitar influências dos grandes grupos económicos (através do donativo individual dos seus representantes) além das vantagens já assinaladas. Porém, um excessivo financiamento público origina um vasto leque de problemas<sup>35</sup>: com a excessiva dependência de dinheiros públicos, existe a tendência de negligenciar a relação para com o eleitorado por parte do partido e crescente indiferença na população. Isto leva a uma desconexão dos valores que aquele partido inicialmente poderia defender e a um desfazamento da realidade que representa. Este desfecho leva a uma outra adversidade democrática que é a desconfiança do próprio eleitorado na legitimidade dos partidos em particular e na política em geral. É hoje ponto assente que a relação da população com a política está desgastada, com baixos níveis de confiança, espelhada nos altos níveis de abstenção. O Eurobarómetro<sup>36</sup> aponta a confiança no Governo para 38% em fevereiro de 2021, isto é, apenas 38% da população residente com mais de 15 anos de idade em Portugal confia no Governo. Outros estudos apontam também a falta de interesse por parte da população jovem no sistema político. Em Espanha, segundo Barómetros do CIS, os partidos e os políticos estão nos lugares cimeiros no que toca às principais preocupações da população espanhola<sup>37</sup>. Entre outros problemas, pode acontecer o uso indevido de meios concedidos ao Governo para atividade em ambiente partidário ou de campanha, veja-se, a título de exemplo, o uso de veículos oficiais em campanhas eleitorais. É também de difícil acesso o relatório detalhado<sup>38</sup> sobre despesas do partido para uma análise por parte da própria população para verificar se estão cumpridos princípios de economia e eficiência. A própria fiscalização pode ser superficial de modo a apenas se fiscalizar contratos celebrados por partidos políticos e respetivas faturas na contabilidade do partido e não se questionar sobre a real necessidade desse contrato<sup>39</sup>. Há, portanto, muitos problemas que podem advir de um exclusivo financiamento público, quer quanto ao desgaste da relação política-população,

---

<sup>35</sup> BIEZEN, Ingrid van, “*Financing political parties and election campaigns – guidelines*”, pp.47

<sup>36</sup> <https://www.pop.pt/pt/grafico2/a-politica/confianca-no-governo/?colors=pt-0&dg=pt>

<sup>37</sup> MARTIN, Adan Nieto/ MOSQUERA García-Pando, “*Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*” pp.135

<sup>38</sup> Note-se que o facto de dispor à população um volume exacerbado de informação não equivale, de todo, ao princípio de comunicação clara se esta não for detalhada, organizada e contextualizada.

<sup>39</sup> MARTIN, Adan Nieto/ MOSQUERA García-Pando, “*Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*” pp.153

quer quanto à possibilidade de abuso deste tipo de fundos por estes representarem um elevado valor monetário.

Estabelecendo o confronto entre financiamento privado e financiamento público, percebemos que não é ideal depender de apenas um tipo, mas sim aproveitar o que dos dois se pode retirar e mitigar as consequências nefastas que podem advir de cada um. O financiamento privado é importante pois é forma de um partido não depender exclusivamente do Estado, continuar ligado ao seu eleitorado com a possibilidade de este o apoiar financeiramente. Todavia, devem estabelecer-se limites e regras às doações quanto ao seu valor e quanto à sua origem. Por outro lado, o financiamento público possibilita a concorrência (entenda-se luta menos desigual) e aparecimento de novas ideias e partidos pequenos. Contudo, deve existir um comprometimento com o não abuso desses mesmos fundos, cumprindo regras de transparência e limites de gasto e disponibilização à população de meios de fácil acesso à sua contabilidade detalhada.

Diante do exposto, percebemos ser de vital importância o financiamento de todas as atividades políticas, sejam elas inerentes ao funcionamento do próprio partido como a todo o processo das campanhas eleitorais. Para correto funcionamento, os protagonistas deste jogo político necessitam de dinheiro. É necessário contratar pessoal qualificado para promoção das ideias, cobrir custos de transporte e compra de spots publicitários que permitam a comunicação com o eleitorado. A transmissão da mensagem ao eleitorado é, em última *ratio*, o propósito de toda a ação política fora de portas e, para que tal aconteça, é necessário financiamento. Desta forma, a demonização do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais pode e deve ser anestesiada. O financiamento pode e deve ser encarado desprovido de preconceitos fortes (mas não inexistentes) que minem a sua compreensão e a sua análise para atingir uma melhor regulamentação. Como analisámos, tanto em Portugal como num grande número de países da OCDE, o financiamento forte e robusto é uma característica da atividade política dos dias de hoje e tal não representa *per se* uma tendência para a atuação fora das malhas da lei. Um sistema democrático com partidos fortemente financiados é um sistema que vai, à partida, beneficiar o pluralismo político, de ideias e de debates.

Todavia, no momento da simbiose entre dinheiro e poder, financiamento e política, existe influência e capacidade de decisão. São inúmeros os casos de corrupção e branqueamento de capitais nos diversos países nos últimos anos, tais como o caso Odebrecht

que abalou a América do Sul ou o caso Bárcenas em Espanha, que nos mostram que a dimensão destes fenómenos e esquemas económicos vão para lá da influência imaginável que decorre nos corredores políticos e empresariais do nosso país. Entende ADÁN NIETO MARTÍN que a política é a casa mãe da corrupção. Da análise dificultada destes casos e das suas atribuladas investigações, é possível desenvolver uma síndrome de Sísifo<sup>40</sup>, totalmente exasperante quer para as autoridades quer para a própria população e respetiva creditação do sistema de justiça.

## **O REGIME DA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO BRANQUEAMENTO**

Neste presente capítulo vamos analisar o fenómeno do branqueamento de capitais traçando os seus aspetos gerais, analisar a sua manifestação nos diferentes documentos legais, nacionais e internacionais e respetiva evolução legislativa enquanto definição do crime e medidas de prevenção e repressão, nomeadamente, medidas de *compliance* e, por fim, delinear um caso tipo de branqueamento de capitais através do financiamento de partidos políticos. Após esta análise, há que perceber se os partidos políticos são abrangidos por estas medidas e de que forma.

O tema aqui a tratar - o branqueamento de capitais - tem como causa da sua evolução e relevância a expansão das relacionais internacionais. A multiculturalidade e experiências trocadas entre diferentes povos e nações moldou a arte, a economia, a política e a cultura de cada um dos intervenientes desta relação. No mesmo âmbito de trocas e evoluções interculturais vem também incluída a vertente criminal. Destas novas partilhas e com o crescente mundo capitalista, surgem novos crimes e novos métodos de os praticar, nomeadamente, o crime de branqueamento. Esta rede global criminal promoveu (e promove)

---

<sup>40</sup> COSTA, José Faria. “O fenómeno da globalização e o direito penal económico” in Direito Penal e Globalização. Reflexões não locais e pouco globais, Coimbra, Coimbra Editora, 2010: “De sorte que, não obstante o efeito desvalioso se produzir, é certo, em um ou em vários territórios nacionais, é indiscutível que procurar ou destrinçar quem é quem, por exemplo, na cadeia de autoria se torna, não só tarefa labiríntica mas também atitude ou empenhamento, por banda da Polícia, Ministério Público e Juízes, que tem muito de exasperante síndrome de Sísifo”.

um crescimento, que se considera fundamental, do Direito Penal Internacional que harmoniza e unifica o direito penal de cada nação.<sup>41</sup>

O branqueamento (cuja expressão não gera um total consenso<sup>42</sup>) de capitais (ou *lavagem de dinheiro*, expressão comumente usada no Brasil) traduz o ato de integrar no sistema económico e financeiro lícito bens patrimoniais (vantagens) obtidos ilicitamente através da ocultação da sua origem ou do proprietário real dos fundos. Esta operação ou processo (que se subdivide em diversas operações<sup>43</sup>) permite atribuir uma aparência de legalidade e conformidade a bens patrimoniais com origem ilícita, como por exemplo o dinheiro obtido através da venda de estupefacientes<sup>44</sup>. Os bens ou vantagens provêm da prática de factos ilícito-típicos que são os designados crimes precedentes ou *predicate offences*, enumerados no número 1 do artigo 368º-A, do Código Penal. Esta operação de branqueamento (que, volto a realçar, se desdobra em várias fases) pode apresentar diversos graus de complexidade, que geralmente envolvem diversas entidades espalhadas pelos vários continentes, como também podem apresentar estruturas operacionais simples tal qual uma troca de bilhete de lotaria premiado por uma quantidade de dinheiro acima daquilo a que corresponde o prémio, possibilitando, deste modo, ao novo portador do bilhete reclamar o montante e, desta forma, obter um título legítimo<sup>45</sup>. Os grandes casos de branqueamento de capitais apresentam, como é esperado, outro nível de articulação e um conjunto mais melindroso e sofisticado de operações, cujo palco de ação é vastíssimo, havendo uma “*globalización de las actividades de blanqueo de capitales*”<sup>46</sup>, agravado pelo cada vez mais complexo mundo virtual de sistemas de computação com acesso à internet e do recente e, para alguns, estranho universo das criptomoedas. Com grande e destacado impacto entram

---

<sup>41</sup> Sobre o tema, RODRIGUES, Anabela Miranda, “A Globalização do Direito Penal – da Pirâmide à Rede ou entre a Unificação e a Harmonização” em: Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles. 90 anos. Coimbra: Almedina, 2007.

<sup>42</sup> Rodrigo Santiago, “O Branqueamento de capitais e outros produtos do crime: contributos para o estudo do art.23.º do Decreto-Lei n.º15/93, de 22 de Janeiro, e do regime da prevenção da utilização do sistema financeiro no branqueamento (Decreto-Lei n.º313/93, de 15 de Setembro)”, *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários*, Coimbra Editora, Coimbra, vol. II, pp.363.

<sup>43</sup> “no hes un hecho puntual mediante el que instantaneamente los bienes de origen ilícito pasan a tener una aparência de legalidade.” por CORDERO, Blanco “*El delito de blanqueo de capitales*”, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, 4ª Edição, pp.104

<sup>44</sup> Exemplo escolhido propositadamente, uma vez que a relação entre criminalidade organizada, tráfico e branqueamento de capitais é indissociável e remonta às origens da previsão do crime de branqueamento.

<sup>45</sup> Exemplo dado por GOUVEIA, Bacelar Jorge/ PINHEIRO, Júlio Elvas, “Branqueamento de capitais e beneficiário efetivo”, pp.14

<sup>46</sup> CORDERO, Isidoro Blanco, “*El delito de blanqueo de capitales*” Aranzadi Cizur Menor, pp.69



nestas equações as jurisdições *off shore*, sociedades comerciais de grandes dimensões, administradores fiduciários<sup>47</sup> ou *Trust*.

Quanto ao processo de branqueamento de capitais, este pode englobar três grandes etapas<sup>48</sup>:

- a) *Colocação*, em que as vantagens obtidas ilicitamente são distribuídas por diversas instituições financeiras, em atividades lucrativas ou em bens de elevado valor. Esta é, indubitavelmente, a fase mais arriscada do processo pois é quando os fluxos se encontram mais próximos da sua origem (ilícita) e qualquer suspeita das instituições financeiras deve ser reportada às entidades competentes para investigação e controlo. Um mecanismo comumente utilizado para contornar os controlos apertados das instituições bancárias é o designado *smurfing*, que consiste no depósito de baixas quantias (por exemplo, abaixo dos 10.000€) por diversas contas e instituições bancárias de modo a não acionar qualquer tipo de alertas.
- b) *Circulação*, em que os bens são objeto de múltiplas operações, muitas vezes em diversas jurisdições, com o propósito de ocultar e fazer desaparecer vestígios da sua proveniência criminosa. Compra de obras de arte, operações de câmbio, investimento imobiliário e investimento em negócios legítimos como restauração, são alguns dos exemplos habituais e mais usados. Esta rotatividade de património permite um afastamento entre a origem deste e aquele que ficará na sua posse.
- c) *Integração*, em que os bens patrimoniais não são já considerados “sujos”. Os bens são reintroduzidos nos circuitos económicos legítimos. Retomando um dos exemplos anteriores, o investimento num negócio legítimo traz agora dividendos, a obra de arte adquirida pode ser vendida gerando património legítimo. Esta etapa final consoma o que se pretende com o branqueamento - a utilização das vantagens (a aquisição de vantagens é feita através dos designados crimes precedentes).

Através da articulação destas diferentes operações (que, apesar de poder variar em larga escala, representam o núcleo do processo de branqueamento de capitais) são introduzidos na economia vantagens obtidas através da prática dos ilícito-típicos -os crimes

---

<sup>47</sup> Figura com origem na *common law*, normalmente com intenções de ocultar a verdadeira identidade de quem está por detrás de uma estrutura, o beneficiário.

<sup>48</sup> Retirado do site da Comissão de Coordenação de Políticas de Prevenção e Combate a Branqueamento de Capitais e ao Financiamento de Terrorismo <https://www.portalbcft.pt/pt-pt/content/branqueamento-de-capitais>

precedentes - no valor estimado<sup>49</sup> entre 800 mil milhões a 2 biliões de dólares, o equivalente a 2 a 5% do PIB mundial<sup>50</sup>.

Quanto à evolução legislativa do conceito de branqueamento e das medidas de prevenção e repressão, são várias as alterações legislativas nas últimas décadas<sup>51</sup>, quer a nível nacional como em palcos internacionais e comunitários, cujo percurso nos conduziu ao artigo 368º-A do Código Penal português e à Lei nº83/2017<sup>52</sup>.

O primeiro registo internacional surge com a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, ratificada por Portugal em 1991. Desprovido de menção expressa, no seu artigo 3.º, alíneas b) e c), são enunciadas as três fases de execução<sup>53</sup> do crime de branqueamento de capitais – colocação, circulação e integração. O branqueamento era qualquer atividade que se incluísse em qualquer uma das fases descritas, contudo, desde que relacionado com o tráfico de estupefacientes. Em 1989 é fundado o GAFI<sup>54</sup> (Grupo de Ação Financeira Internacional), em Paris. Em 2000, a Convenção das Nações Unidas retoma a mesma definição de branqueamento, no entanto, indicava que os Estados Parte deviam alargar o âmbito dos crimes antecedentes ou “principais”<sup>55</sup> e incluindo na lista “todos os crimes graves, tal como definidos no artigo 2.º da presente Convenção”<sup>56</sup> que correspondia a um crime punível com pena privativa de liberdade igual ou superior a quatro anos. Este alargamento com referência à gravidade do crime e também a uma categoria de crimes configura uma “tendência expansiva”<sup>57</sup> da criminalização do branqueamento de capitais.

---

<sup>49</sup> “Na essência, o branqueamento de capitais é uma criminalidade insuscetível de cálculo rigoroso”, CANAS, Vitalino, “*O Crime de Branqueamento: Regime de Prevenção e de Repressão*”, pp.7, Almedina, Coimbra.

<sup>50</sup> Retirado de: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>

<sup>51</sup> Apesar de ser um fenómeno com origens bem mais antigas. Na Europa, há estudos que apontam o branqueamento de capitais ilícitos obtidos pelos piratas ingleses no séc. XVII. O caso do famoso gangster Al Capone (1899-1947) constitui um claro crime de branqueamento de capitais.

<sup>52</sup> Lei que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, sendo que a sua última atualização se deu com o DL nº56/2021, de 30 de junho. Resultado da transposição parcial de Diretivas 2015/849/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e 2016/2258/EU, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016.

<sup>53</sup> Mencionadas *supra*.

<sup>54</sup> “Organismo intergovernamental que tem como objetivo desenvolver e promover políticas, nacionais e internacionais, de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo”, pode ler-se na página web do Banco de Portugal <https://www.bportugal.pt/page/grupo-de-accao-financeira-gafi>

<sup>55</sup> Artigo 6.º, nº2, al. a)

<sup>56</sup> Artigo 6.º, nº2, al b)

<sup>57</sup> CAEIRO, Pedro, “*Liber Discipulorum*”, pp.1074

Quanto à evolução no espaço europeu e a nível nacional, são de destacar diversas Diretivas com influência na legislação portuguesa. A Diretiva 91/308/CEE do Conselho, relativa à prevenção da utilização do sistema financeira para efeitos de branqueamento que fez recair sobre as instituições financeiras e de crédito um leque de deveres a cumprir. Em 1993, é publicado o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro (a chamada Lei da Droga), onde foi feita uma revisão acerca do combate à droga e se criminalizou o branqueamento de capitais<sup>58</sup> pela primeira vez em Portugal, decorrente da obrigação imposta pela Convenção de Viena de 1988. Quanto à Diretiva, apenas foi transposta através do Decreto-Lei n.º 313/93, de 15 de setembro.

Um dos grandes saltos no que toca aos deveres e entidades obrigadas e ao alargamento dos chamados *predicate offences* ocorreu com a publicação do Decreto-Lei n.º 325/95, de 2 de dezembro, alargamento esse que se deu novamente com a Lei n.º 10/2002, de 11 de fevereiro.

Nos dias de hoje, encontra-se em vigor a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, cujo objeto é o conjunto de medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e atua, sobretudo, no domínio da prevenção destes crimes. Esta Lei decorre da obrigatoriedade de transposição da Diretiva 2015/849, tendo já sido alterada quatro vezes, a última mediante o Decreto-Lei n.º 56/2021, de 30 de junho e que implicou alterações no Código Penal Português.

Quanto ao artigo 368.º-A do Código Penal, o legislador clarifica que é necessária a realização de um qualquer crime ali tipificado para que se verifique o crime de branqueamento, ainda que este seja um crime autónomo. Estes crimes são “os crimes geradores das vantagens cujo branqueamento se incrimina”<sup>59</sup>. Todavia, “a punição do branqueamento não pressupõe que tenha de existir agente determinado ou condenação pelo crime subjacente”<sup>60</sup>. O branqueamento é uma atividade criminosa de segundo grau, isto é, que pressupõe outras atividades uma vez que só se branqueiam as vantagens obtidas através de atividades ilícitas, não é um crime que se diga solitário, embora autónomo pelas razões supracitadas. Esta autonomia permite ultrapassar obstáculos como a morte do agente do crime prévio, por exemplo, sendo apenas necessário que a vantagem provenha de facto

---

<sup>58</sup> Artigo 23.º

<sup>59</sup> CAEIRO, Pedro, “*Liber Discipulorum...*” pp.1068

<sup>60</sup> SANTOS, Manuel Sima/ LEAL-HENRIQUES, Manuel, “*Código Penal Anotado Vol.IV*” 4ª edição, pp.759

ilícito-típico. Porém, é necessário provar que as vantagens têm como origem um dos crimes tipificados na norma.

Um aspeto muito importante no artigo 368.º-A é aquele que se apresenta no seu número 4 e que revela, na sua plenitude, o carácter internacional e global da prática do crime de branqueamento. A norma dispõe que a punição tem lugar mesmo quando os factos tenham sido praticados noutra território, exceto quando esses factos não constituam crime no território onde foram praticados, cumprindo assim com os princípios gerais do Direito Internacional. Como clarifica PEDRO CAEIRO<sup>61</sup>, tal não significa um alargamento das competências espaciais da lei, mas sim um alargamento do objeto de tutela. O Estado português não pretende aqui realizar apenas a “sua” justiça – pretensão à perda das vantagens ilicitamente obtidas – mas também as pretensões análogas dos outros Estados. É, sem sombra de dúvida, esta a alínea que permite desbloquear e penalizar situações que resultam da complexidade criminosa transfronteiriça que caracteriza o crime de branqueamento, desmontando redes que operam em todo o globo. Com esta norma, há uma total assunção do espectro do crime de branqueamento, essencial para a resolução penal dos casos concretos que se apresentem. O “ignorar o local da prática do facto ou a identidade dos seus autores” e o lugar de prática quando extraterritorial é o ajuste e nivelar de forças necessário para combater o branqueamento.

É com a finalidade de constituir como principal ferramenta jurídica de prevenção e repressão do branqueamento de capitais (e financiamento do terrorismo) que é elaborado a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que veio alterar o Código Penal no artigo 368.º-A<sup>62</sup> e o Código de Propriedade Industrial no seu artigo 324<sup>63</sup>. O conceito de “branqueamento de capitais” é, veja-se, ainda mais amplo que aquele que consta do art.368.º-A do Código Penal, leia-se o artigo 2.º, número 1, alínea j) daquele diploma, cuja alínea i) indica que se trata de branqueamento de capitais “as condutas previstas e punidas pelo art.368.º-A do Código Penal”, acrescentando a subalínea iii) “a participação num dos atos a que se refere a subalínea i), a associação para praticar o referido ato, a tentativa e a cumplicidade na sua prática bem como o facto de facilitar a sua execução ou de aconselhar alguém a praticá-lo”.

---

<sup>61</sup> CAEIRO, Pedro, “*Liber Discipulorum*” pp.1097

<sup>62</sup> Art. 186.º da Lei n.º83/2017, de 18 de agosto.

<sup>63</sup> Art. 187.º da Lei n.º83/2017, de 18 de agosto.

É saliente o aumento, com “total voluntarismo”<sup>64</sup>, do catálogo de condutas que consubstanciam o branqueamento.

No que diz respeito à técnica usada para prevenção e repressão do branqueamento, este diploma assenta o seu regime preventivo numa técnica conhecida como *3Ks* (*know your customer, know your transaction, know your process*)<sup>65</sup> que espoletou a criação de programas de *compliance* para entidades não financeiras, tais como casinos e entidades responsáveis por lotarias, sociedades de advogados, leiloeiras, novidade em relação aos anteriores diplomas legais como a Diretiva de 1991. De acordo com esta abordagem, as entidades visadas devem identificar e compreender os riscos associados à sua atividade e adotar as medidas necessárias a mitigá-los de acordo com o nível de risco associado<sup>66</sup>. A lista de deveres a que estas entidades estão sujeitas encontra-se exposta no artigo 11.º do diploma. São eles o dever de controlo<sup>67</sup>, dever de identificação e diligência<sup>68</sup>, dever de comunicação<sup>69</sup>, dever de abstenção<sup>70</sup>, dever de recusa<sup>71</sup>, dever de conservação<sup>72</sup>, dever de exame<sup>73</sup>, dever de colaboração<sup>74</sup>, dever de não divulgação<sup>75</sup> e dever de formação.<sup>76</sup>

A Diretiva de 2015 lançou o mote e o novo diploma legal seguiu com os mesmos traços distintivos<sup>77</sup>: “programas de *compliance* e administrador de *compliance*”; “deveres de *compliance*”; “o risco e a suspeita de branqueamento”.

Quanto aos programas e deveres de *compliance*, estes representam nada menos que a implementação de um conjunto de obrigações destinadas à prevenção de ilícitos, neste caso, à prevenção do branqueamento de capitais. Trata-se do operar em conformidade com os deveres impostos. *Compliance* é o “conjunto de medidas por meio das quais se pretende não só assegurar que sejam cumpridas as regras vigentes para as empresas e para seu uso

---

<sup>64</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar Gouveia/ PINHEIRO, Júlio Elvas, “*Branqueamento de Capitais e beneficiário Efetivo, introdução e legislação*” pp.17

<sup>65</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda, “*Direito Penal Económico*” pp.191

<sup>66</sup> <https://www.coe.int/en/web/moneyval/implementation/risk-based-approach>

<sup>67</sup> Art.12º

<sup>68</sup> Art.23º

<sup>69</sup> Art.20º

<sup>70</sup> Art.47º

<sup>71</sup> Art.50º

<sup>72</sup> Art.51º

<sup>73</sup> Art.52º

<sup>74</sup> Art.53º

<sup>75</sup> Art.54º

<sup>76</sup> Art.55º

<sup>77</sup> Características enumeradas em “*Direito Penal Económico – uma política criminal na era compliance*”, RODRIGUES, Anabela Miranda

pessoal, mas também descobrir e eventualmente sancionar irregularidades e infrações cometidas no contexto da organização”<sup>78</sup>. Assim, os programas de *compliance* são uma espécie de delegação para as empresas da função de regulamento e supervisão, de modo a prevenir a criminalidade no interior da empresa, criando canais de comunicação que permitam o contacto com órgãos reguladores e de sanção. “A finalidade do *compliance* tem de ser evitar a prática de vários tipos de ilícitos, incluindo os criminais (...) e não obter a isenção de responsabilidades (coletivas ou individuais), nem atenuação de sanções. Caso contrário, os programas de *compliance* tornar-se-iam facilmente estratégias de fuga à responsabilidade”<sup>79</sup>. Normalmente, a liderar o departamento de *compliance* de uma entidade, seja um banco ou uma empresa, está o *Compliance Officer* ou *Chief Compliance Officer - CCO*<sup>80</sup>, que é responsável pelo programa de *compliance* imposto, pela formação da equipa ou empresa e ainda pela comunicação com as autoridades judiciais, policiais, de supervisão e de fiscalização. Este conjunto de deveres impostos ao *compliance officer* apenas se coadunam com alguém que aja de modo independente e autónomo, sem ceder quando verifiquem conflitos de interesses – imagine-se o caso em que a denúncia incide sobre um administrador da empresa. A criação e respetiva atuação do *Compliance Officer* vai ter consequências a nível de responsabilidade, tanto para este como para a própria entidade coletiva<sup>81</sup>, como veremos adiante.

Voltando aos diferentes deveres a que o responsável pelo departamento de *compliance* numa entidade está sujeito, vemos o dever de identificação e diligência como o “dever-chave dos deveres de *compliance*”<sup>82</sup> pois determina uma análise e acompanhamento de diversos tipos de movimentações cujo grau de intensidade varia consoante o risco da própria transação, tal como é enunciado no artigo 28.º da Lei BC/FT. Este controlo parte muitas vezes não de instrumentos repressivos ou de medidas sancionatórias, mas antes de instrumentos de organização, transparência e escrutínio<sup>83</sup>. O artigo 23.º revela importantes traços na prevenção e deteção. Em primeiro lugar, há dever de identificação e diligência

---

<sup>78</sup> SOUSA, Susana Aires de, “*Questões Fundamentais de Direito Penal da Empresa*”, pp.125

<sup>79</sup> *Law Enforcement & Compliance*”, em PALMA, Maria Fernanda/ DIAS, Augusto Silva/ MENDES, Paulo de Sousa, Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal, 2.ªed., Coimbra: Almedina, 2018, pp.11 e ss.

<sup>80</sup> Art.16º da Lei n.º83/2017, de 18 de Agosto.

<sup>81</sup> Art.16º, Art.169º, Art.170º

<sup>82</sup> Assim, RODRIGUES, Anabela Miranda, “*Direito Penal Económico – uma política criminal na era compliance*”, pp.195

<sup>83</sup> Assim, GOUVEIA, Jorge Bacelar/ PINHEIRO, Júlio Elvas “*Branqueamento de Capitais e beneficiário Efetivo, introdução e legislação*” pp.33

“automático” quando, apesar de ocasionais e, independentemente de ser uma única operação ou de várias relacionadas entre si, estas sejam de montante igual ou superior a € 15.000 (para evitar o *smurfing*, que consiste na divisão de um montante em diversas parcelas com o intuito de não acionar alertas para movimentações de dinheiro de determinado montante) e quando constituam uma transferência de fundos de montante superior a € 1000<sup>84</sup>; quando se estabeleçam relações de negócio<sup>85</sup> e, por fim, se dúvidas houver quanto à legitimidade das operações e respetivo relacionamento com branqueamento de capitais, também existe dever de exame<sup>86</sup> por parte da entidade obrigada a inspecionar as operações suscetíveis de branqueamento de capitais. Ora, esta automaticidade, apesar de hoje muito auxiliada por sistemas de algoritmos e Inteligência Artificial, depende ainda da análise diligente que se exige a um profissional da área, baseada nos elementos que constam do artigo 52.º, números 1 e 2 (lista não taxativa).

Depois de vistas as medidas de prevenção e repressão quando há um risco normal de branqueamento de capitais, é tempo de rever as medidas apresentadas quando o risco for acrescido ou elevado. A subsecção III que se inicia no artigo 36.º da Lei BC/FT, tem como título “Medidas reforçadas”. As aplicações destas medidas reforçadas justificam-se “quando for identificado, pelas próprias entidades obrigadas ou pelas respetivas autoridades setoriais um risco acrescido de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo nas relações de negócio, nas transações ocasionais ou nas operações que efetuem”. O risco de branqueamento de capitais também é elevado quando estão em causa operações que envolvam países de risco elevado<sup>87</sup> e quando no âmbito das operações atuem *pessoas politicamente expostas*<sup>88</sup>- “pessoas singulares que desempenham, ou desempenharam nos últimos 12 meses, em qualquer país ou jurisdição” as funções públicas proeminentes de nível superior que se encontram taxativamente elencados no artigo 2.º, número 1, alínea cc), e titulares de outros cargos políticos ou públicos. Este é um ponto relevante no nosso estudo na medida em que alguns dos sujeitos que constam desta lista são “homens forte” dentro dos

---

<sup>84</sup> Art.23º, nº1, al. b), i) e ii).

<sup>85</sup> Art.23º, nº1, al. a)

<sup>86</sup> Art.52º

<sup>87</sup> Art.37º; a lista destes países consta do Regulamento Delegado (EU) 2016/1675 da Comissão.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1675&qid=1496859925610&from=EN>

<sup>88</sup> Art.39º, nº1

seus partidos com influente poder de decisão, nomeadamente, no capítulo do financiamento. Por último, são consideradas de risco elevado as contratações à distância.<sup>89</sup>

Quanto às medidas simplificadas, revela o artigo 35.º da Lei de BC/FT que as entidades obrigadas podem aligeirar e simplificar as medidas aplicáveis quando haja um risco reduzido comprovado. A norma não enuncia taxativamente quais são essas medidas simplificadas, dando apenas exemplos no número 4. Todavia, delimita negativamente essa aplicação ao enunciar as situações em que estas medidas “leves” não podem, de todo, ser aplicadas. Isto é, nas situações elencadas no número 2 do artigo 35.º, as medidas de prevenção e repressão nunca podem ser suavizadas. Estes critérios são bastante claros, referimo-nos a suspeitas de branqueamentos de capitais, “quando devam ser adotadas medidas reforçadas de identificação ou diligência” e sempre que seja imposto por autoridades competentes. Mais uma vez, compreende-se a importância de existir alguém com autonomia e atuação diligente a desempenhar estas funções, com conhecimento do tipo de situações “idóneas”<sup>90</sup> que possam estar relacionados com os crimes em questão para que se verifique uma aplicação de medidas que cumpram o princípio da proporcionalidade, que sejam adequadas, exigíveis e proporcionais em sentido estrito.

É o conhecimento destas situações idóneas ao branqueamento que nos transportam para o âmbito do risco e responsabilização das entidades obrigadas. O dever de exame permite detetar as condutas que podem conduzir à prática do crime de branqueamento de capitais e amenizar esse risco. No sentido da responsabilização, é de vital importância o dever de comunicação, nomeadamente por parte do *Compliance Officer*. O dever de comunicação, expresso no artigo 104.º, assume-se numa dupla vertente<sup>91</sup> visto que impõe um dever de ação para o DCIAP e UIF bem como para os “particulares” que desempenham funções de supervisão nas entidades abrangidas pela Lei BC/FT e tem como objeto as operações suspeitas suscetíveis de estarem relacionadas com as atividades criminosas que provenham de branqueamento de capitais (e também financiamento de terrorismo). Transportando o tema em análise para o objeto do nosso estudo é importante analisar os tipos de responsabilidade, contraordenacional e penal, suscetíveis de ser adotadas e aplicadas às

---

<sup>89</sup> Art. 38.º

<sup>90</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda, “Direito Penal Económico – uma política criminal na era *compliance*”, pp.199

<sup>91</sup> Assim, GOUVEIA, Jorge Bacelar/ PINHEIRO, Júlio Elvas “Branqueamento de Capitais e beneficiário Efetivo, introdução e legislação” pp.33



entidades obrigadas e comparar com a responsabilidade que onera os responsáveis pelo financiamento dos partidos políticos e respetiva fiscalização. Desta forma procuramos responder a questões como “de que modo são responsabilizados os órgãos de fiscalização e controlo interno previstos no artigo 13.º da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos” ou até os próprios candidatos das campanhas eleitorais e, aferir a adequação do regime face aos riscos inerentes ao processo.

Começando a nossa análise pelo espectro mais geral e alargado, temos que no ordenamento jurídico português funciona um regime penal de hétero responsabilidade<sup>92</sup>, isto é, “a imputação do facto criminoso é mediatamente dirigida à pessoa coletiva através da conduta de certas pessoas físicas que a representam, atuando na prossecução do interesse coletivo”<sup>93</sup>. O facto imputa-se à entidade coletiva através da atuação de uma pessoa física a si ligada, daí que seja necessário estabelecer quais as pessoas, em determinada entidade, que detêm esses poderes capazes de a vincular nestes termos. Este modelo de hétero responsabilidade encontra-se plasmado no artigo 11.º do Código Penal, número 2, aplicável também ao crime de branqueamento presente no art.368.º-A. Atente-se que a responsabilidade das pessoas coletivas é autónoma da responsabilidade individual dos agentes, ou seja, não exclui nem depende desta<sup>94</sup>. Assim, é possível haver responsabilização do *Compliance Officer* independentemente da verificação de responsabilidade da entidade coletiva quando aquele é responsável pelo dever de garantir a não produção de um resultado. Para que tal suceda, é essencial que esse leque de poderes lhe seja transferido e que se concedam “meios e instrumentos necessários à prossecução e cumprimento daquele dever”<sup>95</sup>. Há que delimitar quais os poderes de que o responsável dispõe e que lhe sejam disponibilizadas as ferramentas para desenvolver as funções que lhe compete. Vejamos um exemplo: se alguém tem como única e exclusiva função detetar irregularidades no financiamento, não pode, posteriormente, ser responsabilizado por falhas na segurança dos trabalhadores. No caso dos partidos políticos, é importante apontar como funções essenciais o controlo e fiscalização no que toca à origem dos fundos privados (falamos de angariações de fundos, donativos singulares e financiamentos proibidos), às despesas efetuadas pelos

---

<sup>92</sup> Para estudo dos diferentes modelos de responsabilidade, consultar SOUSA, Susana Aires de, “*Questões Fundamentais de Direito Penal da Empresa*”.

<sup>93</sup> SOUSA, Susana Aires de, “*Questões Fundamentais de Direito Penal da Empresa*”, pp.134

<sup>94</sup> Artigo 11º, nº7

<sup>95</sup> SOUSA, Susana Aires de, “*Questões Fundamentais de Direito Penal da Empresa*”, pp.138

partidos e pela comissão responsável nas campanhas eleitorais. É na esfera de operações relacionadas com estas áreas que podem ocorrer movimentações de dinheiro relacionados com o crime de branqueamento de capitais em todas as suas fases. Falamos tanto da entrada de dinheiro “*sujo*” proveniente da prática de factos ilícitos típicos e controlo da origem do mesmo como na conversão desse dinheiro com vista a dissimular a sua origem. Salientemos também que os responsáveis nos partidos políticos e campanhas, além de terem como função detetar quaisquer anormalidades no financiamento e despesas, uma função claramente de fiscalização, são também eles os responsáveis pela entrada e saída de dinheiro das contas dos partidos e das campanhas eleitorais, ou seja, uma função de controlo e administração. Têm, assim, o poder fáctico de impedir violação dos deveres a que estão sujeitos, o “dever de garantir a não produção do resultado”. Neste sentido, e com o reforço da norma do artigo 28.º da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos, parece-nos ser imputável penalmente o responsável pelo financiamento do partido e campanhas eleitorais da mesma forma que é um *Compliance Officer* de uma entidade coletiva, uma vez que são análogas a funções de controlo, fiscalização e alerta que são desempenhadas por ambas as partes nos seus respetivos campos de atuação. Isto, claro, sem prejuízo da responsabilidade civil e contraordenacional a que estão sujeitos, de acordo com o artigo 29.º e seguintes da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos. Como deixa claro SUSANA AIRES DE SOUSA<sup>96</sup>, devido ao dever de proteção do objeto de tutela, a sua violação que se pode consubstanciar numa conduta omissiva típica, será imputado ao agente em questão caso o resultado se verifique. Porém, a responsabilidade penal pelo crime de branqueamento de capitais só existe se houver atuação com intenção de ocultar ou dissimular as vantagens ilicitamente obtidas, caso contrário estamos perante um caso exclusivamente de contraordenação ou com imputação penal, mas distinto do crime de branqueamento, nem mesmo “a título de dolo eventual”<sup>97</sup> nem a título de negligência<sup>98</sup>, uma vez que o âmbito de proteção contende apenas as ações praticadas com intenção de ocultar ou dissimular as vantagens. Para apuramento dessa responsabilidade, na medida da violação dos deveres com efeitos preventivos, revela distinta importância o dever de exame e o dever de comunicação da Lei

---

<sup>96</sup> Conferir SOUSA, Susana Aires de “Questões Fundamentais de Direito Penal da Empresa”, pp.137

<sup>97</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda, “Direito Penal Económico – uma política criminal na era *compliance*”, pp.205

<sup>98</sup> CAEIRO, Pedro, “*Liber Discipulorum...*” pp.1110

BC/FT, como já foi apontado, mas também não se deve descorar todos os outros deveres já enunciados que constam da presente lei, essenciais na gestão do risco de branqueamento e posterior apuramento de responsabilidades. É essencial a devida prova documental do exercício correto destas funções para eventual afastamento dessa mesma responsabilidade. Assim, na posse de meios que comprovem a atuação diligente que se exigia nas situações reportadas de branqueamento e que demonstre que atuaram sem dolo (de ocultação e dissimulação de vantagens), o apuramento da responsabilidade será mais facilitado.

É a partir de todo este estudo e compreensão dos sistemas de *compliance* que vamos ver agora como estão estruturados os sistemas de vigilância e controlo de capital nos partidos políticos, isto é, os mecanismos de fiscalização interna, a que entidades respondem os partidos e responsáveis de campanha e como são responsabilizados penalmente. Vamos procurar perceber se a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (Lei BC/FT) é aplicável aos partidos políticos e aos seus órgãos de fiscalização ou se há um qualquer outro regime aplicável.

Para consumir numa vertente prática toda a informação reunida até agora, temos de perceber de que forma pode o crime de branqueamento de capitais ser realizado no âmbito do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, recriando uma situação hipoteticamente possível. Quais os pontos frágeis da legislação que permitem, hipoteticamente, o financiamento com somas obtidas através dos crimes precedentes elencados no artigo 368.º-A do Código Penal.

Na legislação referente ao financiamento dos partidos e campanhas eleitorais, existem excelentes medidas que previnem a corrupção neste meio com impacto mais direto e outras normas com verdadeiro e notável impacto, ainda que indiretamente. Quanto ao nosso tema, em Portugal, ao contrário de alguns países por todo o mundo<sup>99</sup>, adotou-se uma medida que combate diretamente e em larga escala a possibilidade de branqueamento de capitais no financiamento dos partidos. Falamos da proibição de recebimento de donativos anónimos<sup>100</sup>. É de fácil compreensão a perigosidade que a aceitação de donativos anónimos acarreta e a estreita relação com o branqueamento. Não havendo qualquer registo da

---

<sup>99</sup> Falamos de países como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália. Esta permissão tem dado aso a grandes escândalos de corrupção nos países em questão. Contudo, há que realçar que têm sido feitos esforços para combater os perigos da doação anónima, nomeadamente estabelecer tetos máximos para este tipo de contribuição. Apesar de tudo, alguns países, nomeadamente a Austrália, mantêm limites consideravelmente altos, na ordem dos \$ 10.000.

“Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance” pp.263

<sup>100</sup> Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, artigo 8.º e 16.º, n.º4

identidade do doador, configura-se muito difícil a tarefa de controlar a origem material dos donativos, isto é, se são capitais limpos e obtidos através de meios legais ou, se ao invés disso, são capitais que provêm da prática de crimes como tráfico de estupefacientes, terrorismo, extorsão, etc. No mesmo sentido, assegurar a transparência do financiamento, é de assinalar o número 2 do artigo 7.º da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos que expressamente obriga a que os donativos sejam sempre titulados por cheque ou transferência bancária, enfraquecendo a tentativa de contorno do sistema de dividir o total de doação por várias doações anónimas mais pequenas pois, o facto de ser em cheque ou através de conta bancária, permite a identificação do sujeito original bem como a sua morada.

Após o realce dos aspetos gerais mais positivos e promissores em relação à prevenção de branqueamento de capitais no âmbito dos partidos políticos, há que analisar aquela norma que, como já referimos *supra*, pode, na nossa ótica, comprometer em larga escala este combate e torna permeável a entrada de dinheiros “sujos” na esfera financeira dos partidos e das campanhas eleitorais e, em último caso, tornar o partido político numa verdadeira “máquina de lavar”. A norma a que se refere é a relativa à angariação de fundos<sup>101</sup>, artigo 6.º e artigo 16.º, número 1, alínea d) da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos. As atividades de angariação de fundos recebem pouca atenção neste documento legal regulatório quando, devido à falta de limite máximo para este tipo de atividades, estas atividades deviam ser alvo de um maior escrutínio e controlo. Ao lermos o artigo 12.º, número 7, alínea b), percebemos que os únicos requisitos são especificar o montante da receita, o tipo de atividade que foi feito e respetiva data de realização. Ora, parece-nos manifestamente pouco para uma área que é bastante suscetível aos perigos da corrupção e do branqueamento.

A inexistência de qualquer limite apenas existe desde 2018, em que o documento legal sofreu uma alteração com base no artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril. Até à data, o financiamento através de angariação de fundos sempre possuiu tetos máximos, sendo que em 2018 era de 643 350 € (1500 x IAS, que em 2018 correspondia a 428,90 €)<sup>102</sup>, limite esse que não há registo de alguma vez ter sido alcançado. É importante salientar que

---

<sup>101</sup> Em Portugal, uma das mais célebres atividades de angariação de fundos é a festa do *Avante!*, organizada pelo Partido Comunista Português. Também o PSD-Madeira organiza a *Festa do Chão da Lagoa*.

<sup>102</sup> Antiga versão do artigo 6.º “1- As receitas de angariação de fundos não podem exceder anualmente, por partido, 1500 vezes o valor do IAS e são obrigatoriamente registadas nos termos do n.º 7 do artigo 12.º”.

esta revisão legislativa foi alvo de controvérsia política, sendo inclusive vetado pelo à data Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, mas, posteriormente, aprovado na Assembleia da República por maioria<sup>103</sup> dos partidos com assento parlamentar e promulgado pelo Presidente da República.

Posto isto, vejamos o seguinte exemplo que, cumprindo todos os requisitos formais, ainda assim configura o crime de branqueamento de capitais:

1. Realiza-se uma atividade de angariação de fundos, em que não há limites para o dinheiro arrecadado (Artigo 6.º Lei do Financiamento dos Partidos Políticos). Parte dos fundos são "sujos", por exemplo, de alguém relacionado (que podemos designar como sujeito A) com o partido, mas com negócios de tráfico de estupefacientes.
2. Com o dinheiro arrecadado são efetuadas despesas, por parte do partido, em empresas detidas pelo sujeito A. Por exemplo, uma empresa de brindes e outdoors, um tipo de negócios bastante comum na atividade de um partido, nomeadamente, em período de campanha eleitoral. Assim, há uma colocação e circulação do dinheiro "sujo" no circuito económico cujo resultado final é uma venda com resultados aparentemente legítimos.

Neste exemplo, é perceptível a facilidade de, em qualquer evento, desde uma festa de pequena dimensão realizada num pavilhão de uma pequena localidade até a um festival de grande dimensão, haver entradas de dinheiro de origem duvidosa difíceis de detetar e mapear. Fica, assim, exposta a possibilidade da prática do crime de branqueamento de capitais dissimulado através de operações ditas normais para um partido político ou para financiamento de campanhas eleitorais. Esta possibilidade é claramente facilitada pela abertura pouco controlada ao capital privado através de atividades de angariação de fundos.

Concluindo este capítulo, conseguimos perceber de que forma é feito o controlo e a repressão do branqueamento de capitais, internacionalmente e em Portugal. Analisámos a história do crime em questão, o seu objeto, de que modo se realiza e o surgimento das medidas de *compliance* que têm vindo a conquistar cada vez mais terreno em áreas cada vez mais distintas. Naturalmente, este conjunto de medidas é hoje parte essencial do sistema bancário em todo o mundo uma vez que é através deste que se operam todas as grandes e importantes operações financeiras a nível mundial e, com o controlo adequado, detetam-se

---

<sup>103</sup> Art. 136.º da Constituição da República Portuguesa

mais facilmente crimes relacionados com branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo, servindo os bancos como primeiro (e mais importante) crivo de crimes financeiros.

Após esta análise, conseguimos fazer a correlação entre os conceitos - branqueamento de capitais e financiamento de partidos políticos – por via do escrutínio dos pontos mais frágeis da legislação acerca do financiamento, expondo uma situação (ainda que hipotética) que explora de forma simples, mas adequada e rigorosa, um dos métodos pelos quais é possível executar o crime de branqueamento através do financiamento do partido, servindo este último como mera “máquina de lavar”.

No próximo capítulo, em jeito de conclusão, será revisto o mecanismo de fiscalização, de controlo, tanto interno como externo, de autoridades independentes com competência para o fazer. Será importante na medida em que poderemos avaliar se esse controlo é feito da forma mais adequada e se corresponde aos padrões aplicáveis às entidades visadas na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, cujo objeto são as medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Chegados a esta fase, sabemos já de que forma é feito o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e da supremacia clara que os fundos públicos representam neste capítulo. Contudo, não sendo o financiamento totalmente público, é no tipo privado que vamos encontrar boa parte dos problemas no âmbito dos crimes fiscais, nomeadamente, do branqueamento de capitais. Após o breve estudo feito que culminou com uma situação exemplo possível do crime de branqueamento no âmbito do financiamento dos partidos políticos, é agora ideia assente que este é um território ainda algo turvo e nubloso que necessita de uma maior reflexão e atuação por parte do Direito, nomeadamente, do legislador.

Com a revisão legislativa que ocorreu em 2018, da qual resultou a eliminação do limite máximo de fundos arrecadáveis através de atividades de angariações de fundos, ficaram ostensivamente abertos os portões de receção aos dinheiros ilícitos. Sendo o branqueamento de capitais uma matéria em constante mutação (veja-se pelas diversas alterações e revisões legislativas ao longo da última década) e o Direito uma área que, procurando salvaguardar o presente, estará sempre um passo atrás da realidade do mundo das pessoas e dos acontecimentos, não se pode exigir a sua total capacidade de armamento para combater os problemas que desta realidade advém.

Desta feita, cabe-nos a nós pensar os problemas e almejar uma resposta para que a constante metamorfose da nossa área seja feita na direção mais acertada.

## **MECANISMOS DE CONTROLO E RESPONSABILIDADE**

No capítulo que aqui se inicia, complementar-se-á a responsabilidade já iniciada, nomeadamente, criminal, das diferentes partes envolvidas no crime aqui estudado, mais concretamente dos responsáveis pela gestão financeira dos partidos e campanhas eleitorais. Veremos, novamente, quais as entidades responsáveis pela fiscalização dos partidos e o que pode ser feito para que todas as funções sejam executadas com melhor desempenho<sup>104</sup>. É importante distinguir as entidades e distingui-las nas suas funções e no seu tipo de autoridade e capacidade.

Por último, far-se-á uma análise comparativa da legislação vigente para perceber se ao financiamento dos partidos e campanhas eleitorais é aplicável a Lei BC/FT ou se escapa incólume a este regime.

### **Mecanismos de fiscalização interna**

Quanto à fiscalização interna dos partidos políticos e campanhas eleitorais, indica o artigo 13.º da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais que “os estatutos dos partidos políticos devem prever órgãos de fiscalização e controlo interno da sua atividade, bem como das contas relativas às campanhas eleitorais em que participem (...)”. Este é um primeiro passo para a organização financeira do partido, a designação de um grupo de pessoas responsáveis pelas contas do partido e das campanhas eleitorais. Se analisarmos os Estatutos dos diferentes partidos portugueses verificamos sempre a existência de um órgão com estas competências<sup>105</sup>. Um fator decisivo para o bom funcionamento desta fiscalização e controlo é que exista autonomia suficiente do corpo dirigente do partido. Só assim, como foi dito anteriormente, se consegue um controlo adequado, totalmente isento e livre de interesses, cumprindo com os princípios de autonomia, imparcialidade e legalidade.

---

<sup>104</sup> Não são raras as vezes em que toda a formalidade está perfeitamente “desenhada”, mas a performance ideal não ser atingida devido a alguns fatores, sejam eles a própria corrupção dos agentes ou até a falta de meios técnicos.

<sup>105</sup> “Comissão Nacional de Fiscalização Económica e Financeira” no Partido Socialista; “Comissão Nacional de Auditoria Financeira” no Partido Social Democrata;

É na esteira deste pensamento que surge o número 2 do artigo 13.º, deixando ponto assente que os responsáveis das “estruturas descentralizadas” devem prestar obrigações de forma regular aos responsáveis nacionais, “bem como acatar as respetivas instruções (...) sob pena de responsabilização pelos danos causados”. Estas exigências de contabilidade e transparência da mesma vão ao encontro do conteúdo da Recomendação do Conselho da Europa<sup>106</sup> nos seus artigos 11.º e 13.º que indicam que os Estados devem exigir contabilidade completa e adequada, com obrigação da sua apresentação a uma autoridade independente.

O artigo 14.º da Lei do Financiamento dos Partidos explicita que as contas devem obedecer aos critérios definidos no artigo 12.º. Esta organização é essencial para uma posterior análise detalhada por parte das instituições responsáveis. Ao obedecer a determinado padrão, a comparação é facilitada e a avaliação das respetivas situações é desempenhada com melhores resultados.

Enquanto que para as contas do partido é constituído um órgão de fiscalização, para as campanhas eleitorais é nomeado um mandatário financeiro nacional responsável pela aceitação dos donativos, de acordo com o artigo 21.º pelo “depósito de todas as receitas e autorização e controlo das despesas da campanha”. Este mandatário, habitualmente por questões de logística e distribuição de trabalhos, designa outros mandatários a nível distrital ou regional<sup>107</sup>, sendo também responsável pelos atos e omissões que lhe sejam imputados legalmente. Aqueles que foram nomeados mandatários financeiros são agora responsáveis pela elaboração e apresentação das contas de campanha a serem enviadas às entidades competentes pelo seu escrutínio, segundo o número 1 do artigo 22.º, sendo que são subsidiariamente responsáveis as entidades enunciadas no número 2 do mesmo artigo<sup>108</sup>.

Contudo, não basta mudar um conjunto de normas para que o comportamento irregular dos membros do partido também se altere<sup>109</sup>, é necessário que os partidos se transformem digitalmente, sejam mais transparentes e sejam tomadas medidas como a publicação e explicação das contas dos partidos e campanhas eleitorais para os cidadãos em geral e para os *media* (e não só militantes), havendo aqui preocupação com a acessibilidade

---

<sup>106</sup> Recomendação Rec(2003)4 do Comité de Ministros aos Estados Membros relativa às regras comuns contra a corrupção no financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais.

<sup>107</sup> Número 2 do artigo 21.º

<sup>108</sup> Veja-se que assume responsabilidade subsidiária os mais altos representantes, tais como o candidato a Presidente da República, os primeiros candidatos de cada lista e até os próprios partidos políticos.

<sup>109</sup> GIMÉNEZ, Fernando Flores, “*Democracia interna y participación ciudadana como mecanismo de control*” pp.189.



da informação. A disposição destes dados de forma interpretável, juntamente com órgãos de fiscalização autónomos com todas as ferramentas necessárias à realização do seu trabalho são mecanismos que acrescentam uma nota de transparência importante. Estes dados podem incluir um vasto conjunto informações detalhadas tais como as dívidas a instituições bancárias, a identidade dos financiadores privados, relatório de contas das atividades de angariação de fundos, o nome e currículo de assessores e restantes profissionais dos partidos e os gastos dos partidos e das campanhas eleitorais.

Concluindo, são várias as normas que preveem uma organização interna e responsabilidade de quem ocupa os cargos de relativos ao financiamento. No entanto, há ainda um caminho a percorrer e, se todas as propostas e reformas legislativas não caminharem no sentido de uma maior transparência e acessibilidade, se forem deixando pontas soltas através das quais seja possível aos intervenientes criar uma “expectativa ilusória”<sup>110</sup> de legalidade e moralidade do seu financiamento, o caminho para a corrupção continua bem iluminado sem qualquer perda para os que o atravessam, ainda que com danos imensuráveis para a democracia e para a legitimidade do próprio sistema.

### **Mecanismos de fiscalização externa**

Vista a forma de controlo do financiamento dentro do partido por meio dos seus órgãos de fiscalização e mandatários financeiros para as campanhas eleitorais, é hora de partir para a análise do controlo e fiscalização realizado externamente, por entidades reguladoras autónomas e independentes, que configura, na verdade, “o único meio de verificar a legalidade do financiamento dos partidos”<sup>111</sup>. Vejamos assim, quais são, a sua composição e que tipo de poderes detêm para fazer face a situações de irregularidade.

Iniciamos este capítulo com o estudo do Capítulo IV da Lei do Financiamento dos Partidos, que tem o seu início no artigo 23.º. De uma breve leitura deste artigo e seguintes, vemos que em Portugal a apreciação e fiscalização das contas dos partidos e campanhas eleitorais é feita, não pelo Tribunal de Contas<sup>112</sup>, mas pelo Tribunal Constitucional, mais

---

<sup>110</sup> Assim, GIMÉNEZ, Fernando Flores, “*Democracia interna y participación ciudadana como mecanismo de control*” pp.191.

<sup>111</sup> Assim escreve MOSQUERA, José Joaquín García-Pando em “*Public Compliance. Prevención de la Corrupción en Administraciones Públicas y Partidos Políticos*”, pp.149

<sup>112</sup> Caso de Espanha, cujo controlo externo da atividade financeira dos partidos é exercido pelo Tribunal de Cuentas, de acordo com a Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio, modificada pela Ley Orgánica 3/2015, de 30 de Marzo.

precisamente por um órgão independente<sup>113</sup> que funciona junto deste – a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), cuja sede é em Lisboa. A ECFP detém poderes de apreciação e fiscalização “bem como a aplicação das respetivas coimas”<sup>114</sup> enunciadas em artigos posteriores e é composta por um presidente e dois vogais<sup>115</sup>, em que pelo menos um dos membros deve ser revisor oficial de contas. A duração do mandato é de quatro anos, renovável uma vez por igual período<sup>116</sup>. Naturalmente, são várias as incompatibilidades dos membros, descritas no artigo 7.º da LOFECFP, especialmente no que toca a relações destes com os próprios partidos (desde exercício de funções em órgãos partidários até filiações nos mesmos) e também quando em causa estão participações sociais ou exercício de funções em empresas de auditoria que auxiliem a Entidade no âmbito da fiscalização que exercem. Há que salientar este último ponto e relacioná-lo com o disposto no número 3 do artigo 13.º do diploma, de acordo com o qual a Entidade pode contratar um diferente número de pessoas ou empresas relacionadas com o ramo para a auxiliar na sua função. Ainda que seja usual o auxílio de especialistas e peritos nas mais diversas áreas jurídicas, tal pode significar que a Entidade não está de todo “equipada” em termos de meios humanos<sup>117</sup> e técnicos para tal tarefa que se pode revelar exaustiva, tendo a fiscalização de ser minuciosa para detetar eventuais irregularidades e assegurar a realização do interesse público que representa de forma atempada. A falta de meios interfere, da mesma forma, na realização de inspeções e auditorias por iniciativa própria<sup>118</sup> sem recurso aos dados “pré-formatados” fornecidos pelos partidos e mandatários das campanhas eleitorais. Esta capacidade é vital para uma investigação autónoma, sem constrangimentos e independente da informação *standard* que os partidos são obrigados a fornecer.

Encerrando esta análise da estrutura e organização da Entidade, há que referir dois pontos, embora divergentes: Por um lado, a Entidade detém competências suficientes que lhe permitem controlar eficazmente a atividade dos partidos políticos e dissuadir, através da

---

<sup>113</sup> Cumprindo com o exposto no artigo 14.º da Recomendação Rec(2003)4 do Conselho da Europa.

<sup>114</sup> Assim, artigo 24.º número 1.

<sup>115</sup> Artigo 5.º número 1 e 2 da Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (LOFECFP)

<sup>116</sup> Artigo 5.º número 3 (LOFECFP)

<sup>117</sup> São conhecidas várias declarações que enunciam a falta de meios humanos e técnicos para fazer face ao volume de trabalho existente. Em Novembro de 2021, no discurso de tomada de posse, Maria de Fátima Mata-Mouros, a então nova presidente da ECFP, admite a falta de meios humanos e técnicos. <https://observador.pt/2021/11/03/presidente-da-entidade-das-contas-quer-avaliacao-sobre-condicoes-de-funcionamento/>

<sup>118</sup> Artigo 24.º número 3 da Lei do Financiamento dos Partidos

aplicação de coimas, práticas ilícitas<sup>119</sup>, estando essas competências devidamente assinaladas e estruturadas; por outro lado é evidente a incapacidade<sup>120</sup> de resposta aos problemas de diversa ordem apresentados. Esta incapacidade resulta, como vimos, do desinvestimento de financiamento na Entidade para contratação de mais pessoal e aquisição de meios técnicos que conduz a uma deficiente ou impossível resposta aos referidos problemas. Ainda assim, consideramos que falta uma revisão legislativa que permita o aumento de capacidade de trabalho independentemente de contratação exterior, veja-se, um aumento de pessoal efetivo da própria Entidade. O fornecimento desses meios (técnicos e humanos) a priori, sem qualquer ligação ou interferência política, permitirá uma fiscalização e controlo mais atempado, imparcial, transparente e, acima de tudo, mais eficaz.

### **Responsabilidade administrativa e penal.**

Em relação ao poder sancionatório, enuncia o número 1, alínea d) do artigo 9.º da LOFECFP que a Entidade tem competência para “decidir acerca da regularidade e legalidade das contas (...), bem como aplicar as respetivas coimas.” De conteúdo semelhante, apresenta-se-nos a o artigo 24.º da LFPPCE<sup>121</sup>. Essas sanções estão previstas no artigo 28.º e seguintes e consistem tanto em sanções penais (pena de prisão) como sanções contraordenacionais (coimas), embora só seja competente para aplicar as sanções não penais, como indica o artigo 46.º e 33.º da LOFECFP. Destas decisões, podem os infratores recorrer para o Tribunal Constitucional, segundo o número 2 do artigo referido.

As sanções penais aplicam-se quando haja atribuição e obtenção de financiamentos proibidos<sup>122</sup>, quando não sejam observados os limites estabelecidos no artigo 20.º ou receitas proibidas ou não previstas por lei. Podem ser sancionados os dirigentes dos partidos políticos, as pessoas singulares, administradores de pessoas coletivas, mandatários financeiros, candidatos às eleições presidenciais ou primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores. Este conjunto de pessoas individuais (uma vez que falamos aqui de penas de prisão) são aquelas que detêm realmente o poder de ação e podem executar o facto

---

<sup>119</sup> Conforme PARDAL, António Luz, “*Estudos de Direito Público*” pp.285

<sup>120</sup> Um problema que não é exclusivamente português. Espanha e Turquia apresentam problemas semelhantes. “*Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews*”. pp.98

<sup>121</sup> “...bem como a aplicação das respetivas coimas.”

<sup>122</sup> Veja-se artigo 8.º.

(dolosamente) em via da *especialização* ou *qualidade*<sup>123</sup>. Assim, não escapam incólumes, de forma abstrata, nenhum dos possíveis participantes nos crimes aqui apresentados. Apesar de tudo, não há até hoje registo em Portugal de qualquer condenação com pena de prisão pelos crimes enunciados.

Estas são as sanções penais previstas para os crimes catalogados na Lei do Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais. Contudo, as pessoas coletivas, neste caso os partidos, podem ser responsáveis criminalmente pelo crime de branqueamento do artigo 368.º-A do Código Penal de acordo com o artigo 11.º quando cometido “em seu nome e no interesse coletivo por pessoas que nelas ocupem uma posição de liderança” ou “por quem aja sob a autoridade das pessoas referidas na alínea anterior em virtude de uma violação dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem” sendo que, entende-se por posição de liderança “órgãos e representantes da pessoa coletiva e quem nela tiver autoridade para exercer o controlo da sua atividade”. Assim, para que haja responsabilidade da pessoa coletiva, tem de existir “violação de deveres por parte de *alguém*” “com poder-dever de controlar a empresa ou um dos seus setores”<sup>124</sup>. É importante referir a autonomia e separação das responsabilidades que vem exposta no número 7 do artigo 11.º Código Penal. O legislador deixa explícito que a responsabilidade da pessoa coletiva não depende da responsabilidade da pessoa individual e vice-versa. Assim, a responsabilidade penal do partido político que “pratique” o crime de branqueamento não depende da responsabilidade da pessoa individual, da mesma forma, a responsabilidade de quem desempenha posições de liderança no partido político não depende da responsabilização da pessoa coletiva.

No que diz respeito às penas, o Código Penal fixa nos artigos 90.º-A e seguintes as penas principais (pena de multa e de dissolução), penas de substituição da pena de multa e as penas acessórias.

Em relação à responsabilidade administrativa, são vários os preceitos que preveem coimas para os diferentes sujeitos, como os próprios partidos políticos e seus dirigentes, pelo incumprimento de diversas normas, tais como “não cumprimento das obrigações impostas ao financiamento”<sup>125</sup>, “perceção de receitas ou realização de despesas ilícitas”<sup>126</sup>, “não

---

<sup>123</sup> Falamos aqui de crimes específicos. DIAS, Jorge de Figueiredo, “*Direito Penal, Tomo I*”, 2.ª Edição (2.ª Reimpressão), outubro 2012, pp.304.

<sup>124</sup> Assim, SOUSA, Susana Aires de “*Questões Fundamentais de Direito Penal da Empresa*” pp.109.

<sup>125</sup> Artigo 29.º

<sup>126</sup> Artigo 30.º

discriminação de receitas e de despesas”<sup>127</sup> e “não prestação de contas”<sup>128</sup>. Nas mesmas normas está também previsto o pagamento de coimas para as pessoas singulares que pratiquem as regularidades aqui apresentadas.

A aplicação de coimas existe para dissuadir os agentes da realização das contraordenações elencadas e, para tal, devem ser proporcionais ao tipo de ofensa e ao seu montante<sup>129</sup>. A partir da análise de dados estatísticos, ficou já provado que as aplicações corretas e atempadas de sanções promovem uma maior repressão dos atos ilegais praticáveis e promovem um maior cumprimento das regras de financiamento dentro dos partidos políticos e campanhas eleitorais<sup>130</sup>. Caso as sanções aplicadas não sejam suficientemente dissuasoras não são atingidos os níveis de cumprimento desejados<sup>131</sup>.

Posto isto, é verificável que a lista de sanções prevista na Lei do financiamento dos partidos não compreende nenhuma previsão para o branqueamento de capitais dissimulado num financiamento ao partido ou campanha eleitoral. A lista de financiamentos proibidos não tem esse alcance e um tipo de financiamento permitido – angariação de fundos – pode configurar a conduta ilícita típica do crime de branqueamento do artigo 368.º-A do CP. Não obstante, como entidade fiscalizadora do financiamento dos partidos, a ECFP deve dispor de ferramentas e condições para detetar qualquer irregularidade sinalizadora e que alerte para o crime de branqueamento para posterior comunicação às autoridades competentes de investigação criminal.

### **Possível aplicação da Lei n. º83/2017, de 18 de agosto**

No que diz respeito ao branqueamento de capitais fora da exclusiva esfera do financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, em especial à sua repressão e prevenção, são diversas as autoridades competentes que se evidenciam e mantêm entre si

---

<sup>127</sup> Artigo 31.º

<sup>128</sup> Artigo 32.º

<sup>129</sup> “*Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*” pp.235

<sup>130</sup> No Reino Unido, desde a atribuição de poderes sancionatórios à Comissão Eleitoral, a taxa de cumprimento de regras de *compliance* cresceu 9%. Em “*OECD Public Governance Reviews. Financing Democracy. Funding of Political Parties...*” pp.103

<sup>131</sup> Vejamos como exemplo uma decisão condenatória do Tribunal Constitucional em 2008, num caso em que a pessoa coletiva Somague pagou uma fatura em cerca de 233.000€ à pessoa coletiva Novodesign por serviços prestados ao PSD e JSD, o que configura um donativo indireto. A condenação consistiu numa coima de 35.000€ ao PSD, coima de 600.000€ à pessoa coletiva Somague e ainda a entrega do valor ilegalmente recebido ao Estado. Ver Acórdão do Tribunal Constitucional n.º86/2008.

uma vasta rede de conexões e de cooperação<sup>132</sup> em prol do cumprimento de todas as normas e da investigação do crime de branqueamento, de acordo com a Lei BC/FT.

Em primeiro lugar, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º88/2015, de 6 de Outubro, assinalamos a Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo que funciona na dependência do Ministério das Finanças<sup>133</sup>, cuja função é “acompanhar e coordenar a identificação, avaliação e resposta aos riscos de BC/FT a que Portugal está ou venha a estar exposto, contribuindo para a melhoria contínua da conformidade técnica e da eficácia do sistema nacional de combate ao BC/FT”<sup>134</sup>.

Destacam-se as Autoridades Judiciárias e Policiais, de entre as quais o Ministério Público mediante o Departamento Central de Investigação e Ação Penal da Procuradoria-Geral da República (DCIAP)<sup>135</sup> e ainda a Unidade de Informação Financeira da Polícia Judiciária (UIF)<sup>136</sup>.

Além das autoridades *supra* apresentadas, devem ainda cumprir obrigações e deveres neste capítulo as Autoridades Setoriais do Setor Financeiro<sup>137</sup>, as Autoridades Setoriais do Setor não Financeiro<sup>138</sup>, as Entidades Financeiras e Entidades não Financeiras<sup>139</sup> (ambas “Entidades Obrigadas”), as Entidades equiparadas a Entidades Obrigadas<sup>140</sup> e as Entidades Auxiliares<sup>141</sup>.

Alcançado este ponto em que entendemos estar concluída a análise sobre o crime de branqueamento de capitais e identificadas as entidades competentes para repressão e prevenção sujeitas ao cumprimento de obrigações e deveres, nomeadamente, através do exposto na Lei BC/FT, resta saber se também os partidos políticos e os seus dirigentes estão onerados pelo diploma e, por via disso, obrigados a cumprir com o que nele se dispõe, isto é, se se enquadram no âmbito subjetivo do mesmo ou se escapam incólumes a este regime. Para tal, poderemos abordar o problema de variadas formas em busca da resposta.

---

<sup>132</sup> Capítulo IX, artigo 122.º e ss, Lei BC/FT.

<sup>133</sup> Número 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.88/2015, de 6 de outubro.

<sup>134</sup> Número 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.88/2015, de 6 de outubro.

<sup>135</sup> Artigo 81.º Lei BC/FT.

<sup>136</sup> Artigo 82.º e 83.º Lei BC/FT

<sup>137</sup> Artigo 84.º Lei BC/FT

<sup>138</sup> Artigo 89.º Lei BC/FT

<sup>139</sup> Artigo 3.º e 4.º Lei BC/FT

<sup>140</sup> Artigo 5.º Lei BC/FT

<sup>141</sup> Artigo 7.º Lei BC/FT

Como vimos acima, a Lei BC/FT é aplicável às Entidades equiparadas a entidades obrigadas como as organizações sem fins lucrativos, de acordo com o artigo 5.º, alínea b), iii). Ora, os partidos políticos são organizações privadas sem fins lucrativos. Da leitura da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (Lei dos Partidos Políticos), nomeadamente, o artigo 2.º, concluímos que nenhum dos fins dos partidos políticos é o lucro. Poderíamos ser levados a pensar que esta seria uma justificação bastante para aplicação deste diploma. Contudo, no artigo 2.º da Lei BC/FT, número 1, alínea z), consta a definição de “organização sem fins lucrativos” e um dos traços essenciais é a que consta da parte final: “(...) procede ou promove a recolha e distribuição de fundos”. Ora, como não é um fim dos partidos políticos ou das campanhas eleitorais a recolha e distribuição de fundos ou a sua promoção, não é válida esta via para aplicação do regime do BC/FT aos partidos políticos e seus representantes.

Uma via a explorar cujo âmbito de aplicação se parece enquadrar nos partidos políticos e seus representantes é a apresentada por JORGE BACELAR GOUVEIA e JÚLIO ELVAS PINHEIRO<sup>142</sup>. Os autores expõem que a Lei BC/FT é aplicada a “praticamente” todas as pessoas, nomeadamente pessoas coletivas como associações, através da categoria “clientes” usada na definição de “relação de negócio” do artigo 2.º, número 1, alínea ff) - “qualquer relação de natureza empresarial, profissional ou comercial entre as entidades obrigadas e os seus *clientes*, que, no momento em que se estabelece, seja ou se preveja vir a ser duradoura, tendencialmente estável e continuada no tempo, independentemente do número de operações individuais que integrem ou venham a integrar o quadro relacional estabelecido”. Explicam os autores que pelo simples facto de ser cliente de uma Entidade Obrigada, é automaticamente abrangido por várias normas da Lei BC/FT.

Ora, os partidos políticos e responsáveis pelas campanhas eleitorais são, em diversas ocasiões, parte de diversos negócios jurídicos realizados com outras entidades, entre as quais Entidades Obrigadas, tais como instituições de crédito, entidades que exercem atividade imobiliária, auditores, contabilistas, advogados, prestadores de serviços. Estas Entidades são obrigadas<sup>143</sup> a identificar os representantes e beneficiários efetivos do “cliente”. Como explicam os autores, esta formulação possibilita um alargamento do perímetro de ação da própria Lei pois permite chegar aos clientes e identificá-los.

---

<sup>142</sup> Em GOUVEIA, Jorge Bacelar/ PINHEIRO, Júlio Elvas “*Branqueamento de Capitais e Beneficiário Efetivo. Introdução e Legislação*”, abril 2019, Petrony Editora, pp.24-25

<sup>143</sup> Artigo 50.º número 1, alínea a).

Este raciocínio permite alcançar os partidos políticos e responsáveis pelas campanhas eleitorais de forma indireta, ainda que estes não sejam primariamente referidos no diploma legal.

Numa nota, deve-se salientar que quando os clientes em causa forem “pessoas politicamente expostas”<sup>144</sup> e “titulares de outros cargos políticos ou públicos”<sup>145</sup>, o artigo 39.º da Lei BC/FT refere que os procedimentos normais de identificação e diligência devem ser reforçados quando seja identificado um risco acrescido de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo.

Vemos, deste modo, que os partidos políticos e órgãos de gestão e financiamento das campanhas eleitorais são abrangidos pela Lei BC/FT. Todavia, o documento, apesar de extenso e dirigir esforços redobrados aos principais agentes que, por via de regra, estão envolvidos nas diferentes fases do crime de branqueamento - caso evidente das Entidades Financeiras – não dirige a sua atenção em nenhum capítulo para o problema do financiamento fraudulento dos partidos nem assume o problema dos partidos políticos e campanhas eleitorais como “máquina giratória” de dinheiro com origem ilícita<sup>146</sup> e mecanismo de branqueamento de capitais quando este é um problema real na realidade portuguesa.

Outra lacuna na Lei BC/FT é a falta de qualquer referência à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos quando esta constitui o primeiro e principal fiscalizador das contas dos partidos políticos e campanhas eleitorais. Esta referência podia e devia ser feita no artigo 89.º uma vez que se trata de uma autoridade no setor não financeiro, inclusive com poderes de autoridade.

Ainda assim, o controlo não é, de todo, inexistente, nem os parâmetros pelos quais os partidos e campanhas eleitorais se devem guiar são totalmente obsoletos e ineficazes. Os partidos e os mandatários de campanha têm, obrigatoriamente, de enviar à ECFP as contas relativas ao exercício fiscal para apreciação desta; os partidos políticos devem esclarecer a Entidade quando esta solicite esclarecimentos ou quando sejam detetadas irregularidades suscetíveis de ser supridas; os candidatos nas campanhas eleitorais devem apresentar

---

<sup>144</sup> Artigo 2.º, número 1, alínea cc). Para o nosso caso interessam Chefes de Estado, chefes de Governo, membros do Governo, deputados, membros dos órgãos executivos de direção de partidos políticos.

<sup>145</sup> Encontram-se elencados na Lei n.º52/2019, de 31 de Julho, nomeadamente no seu artigo 2.º e 3.º

<sup>146</sup> Falamos aqui das vantagens obtidas através dos crimes precedentes, referenciados *supra*



também orçamento de campanha em suporte informático<sup>147</sup>. No diploma que rege a organização da ECFP constam diversos deveres que obrigam os partidos perante esta, mas também a própria Entidade, como o dever de colaboração<sup>148</sup>, dever de comunicação de dados<sup>149</sup> e dever de sigilo.

Contudo, são parcas as referências aos deveres impostos pela Lei BC/FT às entidades nela abrangidas na vertente que esta pretende, isto é, na vertente de adoção de sistemas e comportamentos idóneos à deteção e prevenção do crime de branqueamento de capitais no âmbito do financiamento dos partidos e campanhas. A fiscalização prévia é o grande “trunfo” no combate ao branqueamento, porém, nos diplomas legais referentes ao financiamento dos partidos até agora analisados a ênfase do controlo dá-se em auditorias posteriores e consumação de responsabilidades – sendo a fiscalização prévia “um parente pobre destas”<sup>150</sup> no âmbito do branqueamento no seio político-partidário.

## CONCLUSÃO

Na esteira do desenvolvimento e tratamento jurídico dado ao branqueamento de capitais na esfera internacional, Portugal segue igualmente o caminho de maior controlo e aperto a todas as entidades passíveis de se envolverem no processo enquanto especializa em maior escala e com melhores ferramentas as autoridades que o efetuam. Este caminho, fruto de um processo de globalização e abertura dos mercados e desenvolvimento tecnológico, deve-se essencialmente à inserção de Portugal no espaço comum que é a União Europeia. De há algumas décadas para cá, a revisão e reforma legislativa, tanto *soft law* como *hard law*, tem sido uma constante no espaço europeu e mundial. Tal revolução é visível quando em 2015 surge uma Diretiva europeia com um extenso leque de medidas de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e é transposta para o ordenamento jurídico português em 2017, contando hoje com quatro revisões. Por sua vez, em 2021 foi

---

<sup>147</sup> Artigo 17.º Lei Orgânica n.º2/2005, de 10 de Janeiro (Lei de organização da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos).

<sup>148</sup> Artigo 15.º Lei n.º2/2005

<sup>149</sup> Artigo 16.º Lei n.º2/2005

<sup>150</sup> NUNES, Carlos Alberto Casimiro, em “*Corrupção em Portugal. Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma. O combate preventivo à corrupção e ao branqueamento das vantagens ilicitamente obtidas.*” pp.157

apresentado um pacote legislativo<sup>151</sup> em que está prevista nova Diretiva com objetivo de substituir a atualmente em vigor, com novas medidas de identificação e diligência e de beneficiários efetivos e ainda a criação de uma nova autoridade europeia anti branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo (Autoridade Europeia *Anti-Money Laundering*).

Quanto à comparação de Portugal com outros sistemas jurídicos, tanto da OCDE como da União Europeia, a verdade é que o estudo aqui realizado demonstra que as reformas legislativas no nosso país se mostram na vanguarda e atuais no combate ao branqueamento. Dentro do âmbito do financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais fora do âmbito do financiamento público (que, recordemos, corresponde à grande fatia do financiamento partidário em Portugal) várias são as medidas que impedem, logo à partida, a entrada de dinheiro com proveniências ilícitas no sistema e que corrompem a política e democracia portuguesa - veja-se a proibição de donativos anónimos, a imposição de limite máximo na arrecadação de donativos e por cada donativo e, ainda, a proibição de donativos por parte de pessoas coletivas. Contudo, a estrutura da lei portuguesa não está isenta de falhas, tendo havido até um retrocesso. Falamos, claro está, da retirada de limite máximo ao produto angariado através de atividades de angariação de fundos. Como ficou demonstrado no nosso exemplo, esta revisão feita em 2018 abre de forma descontrolada as portas à entrada de dinheiro obscuro sem qualquer controlo e fiscalização. Fiscalização essa que no modelo atual não se efetua de acordo com os parâmetros de excelência a que se devia propor devido a vários fatores: falta de meios humanos para desempenhar de modo eficiente a fiscalização e controlo do financiamento dos partidos e campanhas eleitorais dentro dos prazos estabelecidos, que, como foi referido, tem sido objeto de contestações por parte das entidades responsáveis e respetivos corpos diretivos; falta de transparência e clareza na transmissão das contas relativas a todas as atividades partidárias e de campanha de modo a que a população e os *media* possam fazer parte desse controlo – em ultima *ratio* é para servir e esclarecer a população e correspondentes interesses que sustenta a existência os partidos políticos; como vimos, também os partidos e responsáveis pelas suas contas são alvo de atenção da legislação portuguesa (e europeia) relativa ao branqueamento de capitais. Não obstante, essa atenção surge apenas de forma indireta, inclusive sem qualquer referência à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos que funciona como primeiro tampão e alerta a movimentações suspeitas dentro do mundo político-partidário. De facto, analisando o

---

<sup>151</sup> Site da União Europeia. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3690](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3690)

programa do Governo de Portugal de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024, nenhuma referência é feita à ECFP e ao branqueamento no seio dos partidos políticos. Acrescentamos que, segundo fontes dos *media*<sup>152</sup>, a própria ECFP diz não ter sido ouvida aquando do desenvolvimento da própria estratégia. Assim, o branqueamento no âmbito do financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais é um tema não falado, inclusive dentro da literatura jurídica portuguesa. Uma das formas mais eficientes de evitar o branqueamento e a corrupção em geral dentro do panorama político é a implementação de programas de *compliance* e subsequente designação de *chief compliance officer*, munindo os partidos de meios para tal e realizando formações acerca do cumprimento das regras de *compliance* adaptadas ao meio, sendo importante a criação de canais de informação, tudo deveres gerais que constam da Lei BC/FT e que não veem aplicação no regime vigente.

Avizinhando-se o fim deste estudo, importa referir que Portugal tem feito bastantes progressos no combate ao branqueamento e à regularização do financiamento dos partidos, sendo que na convergência destas áreas apresenta índices bastante positivos quando comparados com muitos dos restantes países das comunidades e organizações onde se insere, ainda que o mesmo não se afirme para outros campos do combate generalizado da corrupção. Desta forma, importa retificar e reformar as áreas aqui referidas de forma cirúrgica, estimulando a coesão da luta contra o crime de branqueamento de capitais através do financiamento dos partidos e campanhas eleitorais sem retirar a aptidão generalizada que o sistema atual comporta.

---

<sup>152</sup> <https://www.publico.pt/2021/04/14/politica/noticia/entidade-contas-financiamentos-politicos-nao-ouvida-estrategia-anticorruptao-1958377>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### a) Obras e artigos científicos

GOUVEIA, Jorge Bacelar/ PINHEIRO, Júlio Elvas (2019, Abril). *Branqueamento de capitais e beneficiário efetivo. Introdução e legislação*. Petrony Editora;

SOUSA, Susana Aires de (2020, Novembro). *Questões Fundamentais de Direito Penal da Empresa*. Almedina;

RODRIGUES, Anabela Miranda (2020, Maio). *Direito Penal Económico. Uma política criminal na era compliance* (2ª Edição). Almedina;

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de/ CARDOSO, Rui/ MOURA, Sónia (2021, Maio). *Corrupção em Portugal. Avaliação Legislativa e propostas de reforma*. Universidade Católica Editora;

DIAS, Jorge de Figueiredo (2012, Outubro). *Direito Penal, Tomo I* (2.ª Edição, 2.ª Reimpressão). Coimbra Editora;

LOPES, José Mouraz (2011, Maio). *O espectro da corrupção*. Almedina;

CANAS, Vitalino (2004, Junho). *O crime de Branqueamento: Regime de prevenção e de repressão*. Almedina;

SANTOS, Manuel Sima/ LEAL-HENRIQUES, Manuel (2019). *Código Penal Anotado Vol. IV* (4ª edição). Rei dos Livros;

MARTÍN, Adán Nieto/ CALATAYUD, Manuel Maroto (2014). *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Ediciones de Castilla – La Mancha;

PARDAL, António Luz (2020). *Estudos de direito público*. Nova Causa;

CANOTILHO, J.J. Gomes (2003, Setembro). *Direito Constitucional e teoria da Constituição* (7.ª Edição, 16.ª Reimpressão). Almedina;

PALMA, Maria Fernanda/ DIAS, Augusto Silva/ MENDES, Paulo de Sousa (2018) *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal* ( 2.ª Edição). Almedina;

CORDERO, Isidoro Blanco (2015). *El delito de blanqueo de capitales* (4.ª Edición). Aranzadi Cizur Menor;

RODRIGUES, Anabela Miranda (2007). *A Globalização do Direito Penal – da Pirâmide à Rede ou entre a Unificação e a Harmonização. em Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles. 90 anos*. Almedina;

COSTA, José Faria (2010). *O fenómeno da globalização e o direito penal económico. in Direito Penal e Globalização. Reflexões não locais e pouco globais*, Coimbra, Coimbra Editora;

CANOTILHO, Gomes J.J./ MOREIRA, Vital (2014). *Constituição da República Portuguesa- Anotada. Volume I – Artigos 1º a 107º*. Coimbra Editora;

CAEIRO, Pedro (2003). *Separata de Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*. Coimbra Editora;

OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>;

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (2014). *Funding of political parties and election campaigns. A Handbook on political Finance*;

BIEZEN, Ingrid van (2003). *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. Council of Europe Publishing;

Biezen, Ingrid van (2003). *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*. Editions du Conseil de l'Europe;

SANTOS, Joana Inês Fernandes dos (2018, Outubro). *Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo: Ferramentas Tecnológicas Utilizadas*;

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia Monetária e Financeira. ISCTE IUL;

**b) Legislação e Jurisprudência**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Consultado em:  
<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>;

CÓDIGO PENAL PORTUGUÊS. Consultado em:  
[https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=109&tabela=leis&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=109&tabela=leis&so_miolo=)  
;

Lei n.º52/2019, de 31 de Julho. Consultado em:  
[https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=3192A0002&nid=3192&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so\\_miolo=&nversao=#artigo](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3192A0002&nid=3192&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo;);

CONSELHO DA EUROPA, COMITÉ DE MINISTROS. Recomendação Rec(2003)4 do Comité de Ministros aos Estados membros relativa às regras comuns contra a corrupção e o financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais. Consultado em:  
[http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/GRECO%20CM-Rec%20\\_2003\\_%204%20-%20financing%20of%20political%20parties\\_SP.pdf](http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/GRECO%20CM-Rec%20_2003_%204%20-%20financing%20of%20political%20parties_SP.pdf);

Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas. Consultado em:  
[http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao\\_N\\_U\\_contra\\_trafico\\_ilic\\_estupefacientes\\_sbst\\_psicotropicas.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_N_U_contra_trafico_ilic_estupefacientes_sbst_psicotropicas.pdf);

Lei n.º83/2017, de 18 de Agosto. Consultado em:  
[https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=2750A0034&nid=2750&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so\\_miolo=&nversao=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2750A0034&nid=2750&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=);

Lei n.º71/2018, de 31 de Dezembro. Consultado em: <https://www.ministeriopublico.pt/iframe/lei-de-organizacao-e-funcionamento-da-entidade-das-contas-e-financiamentos-politicos>;

Lei n.º19/2003, de 20 de Junho. Consultado em: [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/FinanciamentoPartidosPoliticospCampanhasEleitorais\\_Anotado.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/FinanciamentoPartidosPoliticospCampanhasEleitorais_Anotado.pdf);

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º86/2008. Consultado em: [https://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst\\_busca\\_palavras.php?buscajur=Somague&pagina=1&ficha=1&](https://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_palavras.php?buscajur=Somague&pagina=1&ficha=1&);

### c) Artigos jornalísticos e websites

OBSERVADOR (21 de agosto de 2020). *Entidade das Contas dos partidos queixa-se de falta de autonomia e de pessoal*. <https://observador.pt/2020/08/21/entidade-das-contas-dos-partidos-queixa-se-de-falta-de-autonomia-e-de-pessoal/>;

Antas da Cunha Ecija (28 de julho de 2021). *Bruxelas reforça combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento de Terrorismo*. <https://adcecija.pt/flash-alert-bruxelas-reforca-combate-ao-branqueamento-de-capitais-e-financiamento-de-terrorismo/>;

Comissão Europeia (20 de julho de 2021). *Beating financial crime: Commission overhauls anti-money laundering and countering the financing of terrorism rules*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3690](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3690);

BORGES, Liliana (5 de setembro de 2020). *Festa do Avante! dá prejuízos desde 2014*. Público. <https://www.publico.pt/2020/09/05/politica/noticia/festa-avante-prejuizos-desde-2014-1930492>

Orçamento da campanha eleitoral de Marcelo Rebelo de Sousa. [https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Or%C3%A7amento-Marcelo\\_Rebelo\\_de\\_Sousa.pdf?src=1&mid=5800&bid=4438](https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Or%C3%A7amento-Marcelo_Rebelo_de_Sousa.pdf?src=1&mid=5800&bid=4438)

L.B. (4 de abril de 2010). *Avante! rende muito mais que Chão da Lagoa*. Diário de Notícias. <https://www.dn.pt/portugal/avante-rende-muito-mais-que-chao-da-lagoa--1535535.html>

EUROBARÓMETRO. Confiança no Governo. <https://www.pop.pt/pt/grafico2/politica/confianca-no-governo/?colors=pt-0&dg=pt>

CONSELHO DA EUROPA. *Risk based approach*. <https://www.coe.int/en/web/moneyval/implementation/risk-based-approach>

PÚBLICO. (14 de Abril 2021). *Entidade das Contas e Financiamentos Políticos não foi ouvida sobre estratégia anticorrupção*. <https://www.publico.pt/2021/04/14/politica/noticia/entidade-contas-financiamentos-politicos-nao-ouvida-estrategia-anticorruptao-1958377>



