



## ENTIDADE DAS CONTAS E FINANCIAMENTOS POLÍTICOS

**Decisão da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, relativa às Contas da Campanha Eleitoral para as eleições autárquicas realizadas em 01 de outubro de 2017, apresentadas pelo Grupo de Cidadãos Eleitores – Castro Marim Primeiro**

**PA 55/Contas Autárquicas/17/2018**

março/2021



## Índice

Índice.....	1
Lista de siglas e abreviaturas.....	2
1. Introdução, apresentação da informação financeira e âmbito do trabalho de auditoria .....	3
2. Limitações ao âmbito dos trabalhos de auditoria, situações de impossibilidade de extração de conclusões, erros ou incumprimentos verificados relativamente às contas de Campanha, identificados no Relatório da ECFP e reanalisados, atentos os elementos adicionais carreados pelo GCE .....	3
2.1. Deficiências no processo de prestação de contas – elementos bancários (Ponto 4.1. do Relatório da ECFP).....	3
2.2. Receitas inelegíveis – donativo recebido após o último dia de campanha (Ponto 4.2. do Relatório da ECFP).....	4
2.3. Cedências de bens a título de empréstimo não valorizadas a valores de mercado (Ponto 4.3. do Relatório da ECFP).....	5
2.4. Despesas inelegíveis – despesas faturadas após o último dia de campanha (Ponto 4.4. do Relatório da ECFP).....	7
2.5. Movimentos a débito na conta bancária sem reflexo direto nos mapas de despesas de campanha – despesas subavaliadas (Ponto 4.5. do Relatório da ECFP) .....	8
2.6. Deficiências no suporte documental de uma despesa quer ao nível da documentação quer ao nível da data de faturação (Ponto 4.6. do Relatório da ECFP).....	9
2.7. Confirmação de saldos e transações aos fornecedores de campanha – não obtenção de resposta (Ponto 4.7. do Relatório da ECFP) .....	11
3. Decisão .....	12



### Lista de siglas e abreviaturas

AL 2017	Eleições autárquicas realizadas em 01 de outubro de 2017
CPA	Código do Procedimento Administrativo
ECFP	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
GCE	Grupo de Cidadãos Eleitores
GCE-CM1	Grupo de Cidadãos Eleitores – Castro Marim Primeiro
L 19/2003	Lei n.º 19/2003, de 20 de junho
LO 1/2018	Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril
LO 2/2005	Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro
Listagem n.º 5/2017	Listagem n.º 5/2017, de 21 de abril, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 79, de 21 de abril de 2017



## **1. Introdução, apresentação da informação financeira e âmbito do trabalho de auditoria**

A ECFP concluiu a elaboração, a 20.02.2020, do Relatório previsto no art.º 41.º, n.º 1, da LO 2/2005, relativo ao **GCE-CM1**. Nesse seguimento, o GCE foi notificado nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 da mesma disposição legal, tendo exercido o seu direito de pronúncia.

Atento o procedimento previsto na LO 2/2005, cumpre proferir a decisão final do mesmo, nos termos do art.º 43.º do mesmo diploma, na redação que lhe foi dada pela LO 1/2018.

Ao nível da informação financeira e do âmbito do trabalho de auditoria, objeto de relato nos pontos 2. e 3. do Relatório da ECFP, remete-se para a mesma (art.º 153.º, n.º 1, 2.ª parte, do CPA), dado que as situações ali descritas ou não são controvertidas ou, sendo controvertidas, serão analisadas infra por referência ao ponto 4. do mesmo Relatório.

## **2. Limitações ao âmbito dos trabalhos de auditoria, situações de impossibilidade de extração de conclusões, erros ou incumprimentos verificados relativamente às contas de Campanha, identificados no Relatório da ECFP e reanalisados, atentos os elementos adicionais carreados pelo GCE**

### **2.1. Deficiências no processo de prestação de contas – elementos bancários (Ponto 4.1. do Relatório da ECFP)**

Nos termos do art.º 15.º, n.ºs 1 a 3, da L 19/2003, as receitas e despesas de campanha eleitoral constam de contas próprias, a que correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito. Trata-se de um mecanismo que permite maior controlo nesse âmbito, sendo que quer a abertura quer o encerramento das mesmas têm de estar demonstrados, para se poder provar justamente o exigido pelo regime jurídico aplicável<sup>1</sup>.

Acresce que, tal como determinado na alínea a) do n.º 7 do artigo 12.º da L 19/2003, aplicável às Campanhas Eleitorais por força do artigo 15.º, n.º 1, “in fine”, da mesma Lei, o mandatário

---

<sup>1</sup> Sobre este dever, v. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 231/2013, de 24 de abril (ponto 7.21.) e 574/2015, de 02 de novembro (ponto 9.6.).



financeiro deverá anexar à prestação das contas os extratos bancários da conta aberta para os fins da campanha eleitoral em análise.

No caso, o GCE – CM1:

- não apresentou a declaração de encerramento da conta bancária emitida pela respetiva instituição bancária.

A ausência da referida declaração no processo de prestação de contas do GCE não permite concluir se os deveres previstos nos arts.º 12.º, n.º 7, alínea a), *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, e 15.º, n.º 3, todos da L 19/2003, concretamente o cumprimento integral do dever de revelação de todos os extratos bancários (desde a data de abertura até à data de encerramento), foram satisfeitos.

**Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pelo GCE:**

**4.1. Não apresentação de declaração de encerramento da conta bancária emitida pela respetiva instituição bancária.**

*O documento acima referido foi enviado por e-mail para a ECFP em 09/03/2019. No entanto anexamos ao presente documento fotocópia do mesmo.*

**Apreciação do alegado pelo GCE:**

Em sede de contraditório, apresentou o GCE documento emitido pela instituição bancária mencionando a data de encerramento da conta bancária, pelo que se considera sanada a irregularidade.

## **2.2. Receitas inelegíveis – donativo recebido após o último dia de campanha (Ponto 4.2. do Relatório da ECFP)**

Nos termos do art.º 16.º, n.º 1, al. c), da L 19/2003, as atividades de campanha eleitoral podem ser financiadas por donativos de pessoas singulares apoiantes dos GGE dos órgãos das autarquias locais.

Os donativos e as angariações de fundos devem ocorrer até ao último dia de campanha. Surge como reflexo deste princípio o disposto no art.º 16.º, n.º 5, da L 19/2003, de acordo com o qual

as receitas relativas a donativos de pessoas singulares e angariações de fundos, quando respeitantes ao último dia de campanha, devem ser depositados até ao 3.º dia útil seguinte.

No caso em análise, foi identificado um donativo no montante de 59 Eur., do Senhor ██████████, com a data de 15 de dezembro de 2017 (cfr. Anexo III do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Assim, a situação descrita na alínea supra configura uma violação do art.º 16.º, n.º 5, da L 19/2003, uma vez que o donativo ocorreu em data ulterior ao último dia de campanha.

**Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pelo GCE:**

**4.2. Identificado um donativo no montante de 59 Euros, doado pelo Sr. ██████████ no dia 15 de dezembro de 2017**

*O donativo mencionado no relatório da ECFP, no valor de 59,37€, acontece porque se verificou que a conta bancária não teria saldo suficiente para fazer face ao pagamento da retenção na fonte de uma fatura/recibo emitida por um fornecedor, cujo prazo de pagamento terminaria na data em que se efetuou o depósito. O referido documento (que se anexa à presente exposição), foi posteriormente anulado pelo que não consta do Relatório de contas enviado a essa Entidade. A fim de não entrar em incumprimento junto da Entidade Tributária, estaria o GCE disponível para liquidar a retenção na fonte, apesar de não ter disponibilidade financeira para pagar ao fornecedor, uma vez que este havia concordado em receber apenas quando houvesse disponibilidade tesouraria. A anulação do documento de despesa acaba por injustificar o movimento bancário.*

**Apreciação do alegado pelo GCE:**

No âmbito do exercício do seu direito de resposta, o GCE esclarece a situação. Como tal, considera-se sanada a presente situação, não se verificando qualquer irregularidade.

**2.3. Cedências de bens a título de empréstimo não valorizadas a valores de mercado  
(Ponto 4.3. do Relatório da ECFP)**

Atenta a Listagem n.º 5/2017 foram identificadas cedências não valorizadas a valores de mercado. Concretizando:

- a) Cedências no valor total de 990 Eur., refletidas como receita e como despesa de campanha, cujos valores unitários se situavam abaixo dos valores unitários constantes da referida lista (cfr. Anexo IV do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Esta situação representa uma inadequada organização contabilística, configurando, por isso, uma violação do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma.

**Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pelo GCE:**

**4.3. Cedências no valor total de 990 Euros, refletidas como receita e como despesa de campanha, cujos valores unitários se situavam abaixo dos valores unitários constantes da referida lista.**

*As cedências a que alude o relatório da ECFP, não tendo sido contabilizadas, por lapso, em sede de relatório de prestação de contas de acordo com a citada lista, foi-lhes atribuído o valor de mercado, isto é, foi utilizado o valor praticado por empresas de aluguer de veículos, para um período de 10 dias.*

**Apreciação do alegado pelo GCE:**

Compete a esta Entidade publicar uma lista indicativa do valor dos principais meios de campanha (cfr. art.º 20.º, n.º 2, al. a), da LO 2/2005). Esta lista é, como inequivocamente decorre da previsão normativa, indicativa e não vinculativa. Posto isto, sendo definidos preços indicativos dos principais meios, a questão que se coloca é em termos de ónus da prova da razoabilidade. Com efeito, se se verificar que os preços não se afastam dos constantes da lista indicativa, a ECFP considera que está demonstrada a razoabilidade do preço praticado. Já havendo esse afastamento, caberá ao GCE o ónus da prova da razoabilidade de cada uma das despesas em causa.

Face aos esclarecimentos prestados, não obstante o GCE ter sido notificado para o efeito, não demonstrou cabalmente, como era seu ónus, a razoabilidade dos preços face aos preços de mercado (bastando, por exemplo, juntar consultas de mercado efetuadas). Como tal, uma vez que o GCE se limitou a fazer observações genéricas, que não permitem, nos casos em concreto, aferir da razoabilidade dos preços em causa, considera-se que a mesma não foi cabalmente demonstrada, o que consubstancia uma violação do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma, nas contas de campanha.



#### 2.4. Despesas inelegíveis – despesas faturadas após o último dia de campanha (Ponto 4.4. do Relatório da ECFP)

Nos termos do n.º 1 do art.º 19.º da L 19/2003, apenas despesas inequivocamente relacionadas com a campanha podem ser contabilizadas como despesas eleitorais. Em termos de circunscrição temporal, refere esta disposição legal que só podem ser elegíveis despesas efetuadas dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo<sup>2</sup>.

No caso em análise, foram identificadas despesas cujo documento de suporte foi emitido em data ulterior à do último dia de campanha, no valor total de 5.065 Eur. (cfr. Anexo V do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Face ao enquadramento legal mencionado, havendo despesas com data de emissão posterior ao último dia de campanha, estamos perante um incumprimento do n.º 1 do art.º 19.º da L 19/2003.

**Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pelo GCE:**

**4.4. Despesas cujo documento de suporte foi emitido em data ulterior à do último dia de campanha, no valor total de 5.065 Euros.**

*Tendo o GCE - CM1 recebido o adiantamento de 50% do valor estimado para a subvenção em 22/12/2018 (6.583,60€), apenas nesta data existiu a disponibilidade financeira para liquidar valores em dívida a fornecedores, fornecedores esses que, por esse motivo, apenas emitiram as respetivas faturas em data próxima à data que se esperava poder proceder à liquidação das mesmas. Todavia, todos os documentos de despesa têm mencionada a data da disponibilização dos bens/ serviços - em todos casos anteriores a 01/10/2017.*

**Apreciação do alegado pelo GCE:**

Na determinação da elegibilidade de uma despesa como despesa de campanha, atento o disposto no n.º 1 do art.º 19.º da L 19/2003, há que considerar o intuito ou benefício eleitoral da despesa, de um lado, e o momento em que a mesma é realizada, de outro.

<sup>2</sup> Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 574/2015, de 02 de novembro (ponto 9.8.D.).



No caso, apenas foi sublinhado, como motivador das despesas consideradas como inelegíveis, em sede de Relatório, o momento da ocorrência dessas mesmas despesas, ulterior ao último dia de campanha, uma vez que foram suportadas despesas faturadas após o ato eleitoral.

Considerando a jurisprudência plasmada no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 231/2013, de 24 de abril (ponto 7.11.), *“Antes de mais, repetindo o que se assinalou no Acórdão n.º 567/2008, “Como se referiu no Acórdão nº 19/2003, “uma coisa é que a despesa tenha sido realizada posteriormente ao ato eleitoral, outra coisa é que tenha sido realizada antes mas tenha sido faturada apenas depois (seja por causa imputável ao fornecedor, seja por outra causa qualquer)”. Como então também se acrescentou, “só no primeiro caso se verifica verdadeiramente uma irregularidade. No segundo caso, no entanto, pressupõe-se que a fatura existe e foi apresentada ao Tribunal Constitucional, pois, assim não sendo, tratar-se-á de despesa não documentada. (...)”*

Com efeito, reanalisadas as faturas listadas no anexo V do Relatório da ECFP, para o qual se remete, constatamos que algumas faturas de despesas referem a data efetiva da ocorrência da prestação de serviço e que a mesma é anterior ao último dia de campanha. Verificou-se também que uma das despesas não refere a data da prestação de serviços, contudo pela natureza da despesa, ela apenas se mostra lógica em momento propagandístico e não em momento posterior ao ato eleitoral.

Pelo exposto, considera-se que o GCE não cometeu qualquer irregularidade.

#### **2.5. Movimentos a débito na conta bancária sem reflexo direto nos mapas de despesas de campanha – despesas subavaliadas (Ponto 4.5. do Relatório da ECFP)**

Nos termos do art.º 15.º, n.º 1, da L 19/2003, todas as despesas e receitas da campanha têm de ser registadas<sup>3</sup>.

Por seu turno, como já referido, o art.º 15.º do mesmo diploma, no seu n.º 3, obriga à existência de conta bancária específica, na qual sejam depositadas as receitas da campanha e movimentadas as respetivas despesas.

<sup>3</sup> Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 231/2013, de 24 de abril (ponto 7.9.).

No caso em análise, foram identificados dois movimentos a crédito no extrato bancário – conta nº [REDACTED] – Banco Caixa Agrícola, no montante total de 58,70 Eur. (com o descritivo de Cheque [REDACTED] e Imposto do selo cheques verba – cfr. Anexo VI do Relatório da ECFP, para o qual se remete), não refletidos nas contas de campanha.

Assim, a situação descrita na alínea supra configura uma violação do art.º 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003.

**Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pelo GCE:**

**4.5. Movimento a débito na conta bancária sem reflexo direto nos mapas de despesas de campanha - 58,70€**

*Tratou-se de uma despesa com CTT que, efetivamente, por lapso não foi incluída no mapa de despesas. Anexa-se o documento à presente exposição.*

**Apreciação do alegado pelo GCE:**

No âmbito do exercício do seu direito ao contraditório, o GCE assume que uma despesa identificada no relatório da ECFP não foi incluída no mapa de despesas da Candidatura. Contudo, não apresentou contas retificadas.

Como tal, no que a esta questão diz respeito, mantém-se a irregularidade, consubstanciada na violação do disposto no art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, aplicável *ex vi* art.º 15.º e no art.º 15.º, n.º 3, todos da L 19/2003.

#### **2.6. Deficiências no suporte documental de uma despesa quer ao nível da documentação quer ao nível da data de faturação (Ponto 4.6. do Relatório da ECFP)**

Atento o disposto no art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma, nas campanhas eleitorais existe um dever genérico de organização contabilística, por forma a que a contabilidade reflita, designadamente, as suas receitas e despesas<sup>4</sup>. Assim sendo, é fundamental que os documentos elaborados reflitam a real situação da campanha.

<sup>4</sup> Cfr. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 744/2014, de 05 de novembro (ponto 11.1.) e 537/2015, de 20 de outubro (ponto 10.5.).



Nos termos do n.º 1 do art.º 19.º da L 19/2003, apenas despesas inequivocamente relacionadas com a campanha podem ser contabilizadas como despesas eleitorais. Em termos de circunscrição temporal, refere esta disposição legal que só podem ser elegíveis despesas efetuadas dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo<sup>5</sup>.

No caso em análise, foi identificada uma despesa cujo documento de suporte foi emitido em data ulterior à do último dia de campanha, no valor total de 7.980 Eur. (cfr. Anexo VII do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Acresce que, analisado o mapa de despesas de campanha, o valor total relativo à despesa supramencionada é de 8.480 Eur., não estando em conformidade com o suporte documental emitido.

Verificando-se, portanto, uma sobrevalorização das despesas registadas pelo GCE em cerca de 500 Eur..

Face ao exposto, a situação descrita configura uma violação dos artigos mencionados.

**Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pelo GCE:**

***4.6 Identificada despesa cujo documento de suporte foi emitido em data ulterior à do último dia de campanha, no valor total de 7.980€***

*A despesa mencionada - FT 11700/000737 foi liquidada em duas fases: 3.500,00€ em 30/12/2017 - após a receção dos 50% do adiantamento da subvenção estatal (recebida em 22/12/2017) e 4.980,00€ em 27/02/2018, após a receção da restante subvenção estatal. O valor do documento, 7.980,00€, é exatamente o que consta do "Quadro M11 - Conta/ Despesas de Campanha/ Comícios, Espetáculos e Caravanas" do Relatório de Contas da Campanha, e não o valor de 8.480€ mencionado no V. documento.*

***Apreciação do alegado pelo GCE:***

Atento ao alegado, e realizada uma reanálise à fatura, constatou-se que a emissão do documento ocorreu após o último dia de campanha; contudo, é mencionado na fatura que a prestação de serviços ocorreu no dia 05.08.2017, pelo que se considera esclarecida a situação.

<sup>5</sup> Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 574/2015, de 02 de novembro (ponto 9.8.D.).



Relativamente ao valor da despesa, o GCE não reconheceu o erro constante no mapa “M11 - Conta/ Despesas de Campanha/ Comícios, Espetáculos e Caravanas” do Relatório de Contas da Campanha”, cuja fatura n.º 11700/000737 do fornecedor “Luís Manuel Camarada Rodrigues”, no valor de 7.980 Eur., foi inscrita no referido mapa de despesas com o valor de 8.480 Eur.. Verificando-se, portanto, uma sobrevalorização das despesas registadas pelo GCE em cerca de 500 Eur..

Como tal, a irregularidade apontada não se considera suprida, verificando-se a violação do disposto no art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, *ex vi* n.º 1 do art.º 15.º, ambos da L 19/2003.

#### **2.7. Confirmação de saldos e transações aos fornecedores de campanha – não obtenção de resposta (Ponto 4.7. do Relatório da ECFP)**

Decorre do n.º 1 do art.º 15.º da L 19/2003 um dever genérico de organização contabilística por parte dos partidos/coligações eleitorais/grupos de cidadãos eleitores, por forma a que as contas da campanha eleitoral (receitas e despesas) obedeçam ao regime do art.º 12º da mesma disposição legal.

No âmbito da auditoria às contas da campanha eleitoral foram realizados procedimentos autónomos de pedidos de confirmação de saldos e transações aos fornecedores da campanha, tendo ocorrido situação de ausência de resposta (cfr. Anexo VIII do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Esta situação pode constituir o não reconhecimento nas contas de todas as receitas e despesas de campanha, ao arrepio do disposto no n.º 1 do art.º 15.º da L 19/2003.

**Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pelo GCE:**

#### **4.7. Confirmação de saldos e transações aos fornecedores de campanha - não obtenção de resposta**

*O GCE - CM1 tomou conhecimento da matéria através da presente relatório, entendendo tratar-se de matéria alheia à sua vontade. Encontra-se todavia disponível para colaborar nesta matéria, naquilo que V.Ex.as entendam por conveniente.*

**Apreciação do alegado pelo GCE:**



Quanto às situações de ausências de respostas de fornecedores de campanha, o não cumprimento do dever de colaboração respeita não ao GCE mas a uma entidade terceira, como aliás é jurisprudência pacífica do Tribunal Constitucional<sup>6</sup>.

Face ao exposto, não se tratando de uma imputação direta ao GCE, não se verifica qualquer irregularidade nesta parte.

### 3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria, a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado, os esclarecimentos ulteriores prestados pelo **Grupo de Cidadãos Eleitores – Castro Marim Primeiro** e a sua análise supra [não obstante parte das situações não serem imputáveis ao GCE ou terem sido esclarecidas (cfr. supra, pontos 2.1., 2.2., 2.4., 2.6. - parte e 2.7.)], verifica-se que se está perante uma situação de contas prestadas com irregularidades (art.º 43.º, n.º 1, da LO 2/2005).

São as seguintes irregularidades apuradas:

- Não foi possível concluir sobre a razoabilidade da valorização das cedências de bens a título de empréstimo, registadas nas contas de campanha (ver supra, ponto 2.3.), situação atentatória do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma;
- Foi identificado um movimento a débito na conta bancária sem reflexo no mapa de despesas de campanha (ver supra, ponto 2.5.), situação atentatória do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, aplicável *ex vi* art.º 15.º e do art.º 15.º, n.º 3, todos da L 19/2003; e
- Incongruências entre o valor de uma despesa registada nas contas de campanha e o valor aludido na fatura do fornecedor (ver supra, ponto 2.6.), situação atentatória do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma.

<sup>6</sup> Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 10.11.).



Extraia-se certidão para os efeitos previstos no art.º 44.º da LO 2/2005.

Notifique-se, nos termos do n.º 3 do art.º 43.º da LO 2/2005.

Lisboa, 17 de março de 2021

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

José Eduardo Figueiredo Dias

(Presidente)

Mariana Oliveira Paixão

(Vogal)

Carla Curado

(Vogal, Revisor Oficial de Contas)