



**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 pela Coligação Eleitoral – PDR.JPP

Acórdão n.º 426/2017, de 20 de julho

PA 78/Contas Autárquicas/17/2018

dezembro/2020



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	3
2.1. Relativamente à conta de campanha eleitoral, contemplando 4 municípios	3
2.1.1. Deficiências no processo de prestação de contas – elementos bancários (Ponto 5.1. do Relatório da ECFP).....	3
2.1.2. Deficiências no processo de prestação de contas – apresentação da lista de ações e meios incompleta (Ponto 5.2. do Relatório da ECFP).....	5
2.1.3. Deficiências no suporte documental de algumas despesas (Ponto 5.3. do Relatório da ECFP).....	6
2.1.4. Despesas cujos valores são divergentes dos valores de mercado (Ponto 5.4. do Relatório da ECFP).....	7
2.1.5. Confirmação de saldos e transações aos fornecedores da campanha – Não obtenção de respostas (Ponto 5.5. do Relatório da ECFP).....	7
3. Decisão	8



Lista de siglas e abreviaturas

Acórdão 426/2017	Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 426/2017, de 20 de julho
AL 2017	Eleições Autárquicas realizadas em 01 de outubro de 2017
BTA	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas Baker Tilly, PG & Associados, SROC, Lda.
Coligação	Coligação Eleitoral
CPA	Código do Procedimento Administrativo
ECFP	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
JPP	Juntos pelo Povo
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
PDR	Partido Democrático Republicano
PDR.JPP	Coligação Eleitoral PDR.JPP – acórdão n.º 426/2017, de 20 de julho



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

A ECFP concluiu a elaboração, a 14.07.2020, do Relatório previsto no art.º 41.º, n.º 1, da LO 2/2005, relativo à Coligação **PDR.JPP – acórdão do Tribunal Constitucional n.º 426/2017**. Nesse seguimento, a Coligação foi notificada nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 da mesma disposição legal, não 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 aos pontos 4. e 5. 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

2.1. Relativamente à conta de campanha eleitoral, contemplando 4 municípios

2.1.1. Deficiências no processo de prestação de contas – elementos bancários (Ponto 5.1. 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 aplicável¹.

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

¹ 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, dos processos de prestação de contas de campanha eleitoral dos 4 municípios, apresentados pela PDR.JPP, constatámos que:

- I. A Coligação não anexou a totalidade dos extratos bancários da conta aberta para os fins de campanha eleitoral do município de *Lisboa*;
- II. A Coligação não apresentou as declarações de encerramento das contas bancárias emitidas pelas respetivas instituições bancárias dos 4 municípios a que concorreu.

A ausência dos documentos referidos nos pontos I. e II. no processo de prestação de contas do município de *Lisboa* permite concluir pela violação do dever previsto no artigo 12.º, n.º 7, alínea a), *ex vi* artigo 15.º, n.º 1, ambos da L 19/2003, concretamente do dever de revelação de todos os extratos bancários, e não permite concluir se o dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003, traduzido na imposição de que todas as receitas e despesas da campanha sejam movimentadas pela respetiva conta bancária, foi satisfeito.

A ausência dos documentos referidos no ponto II., nos processos de prestação de contas dos municípios de *Cascais*, *Loures* e *Sintra*, não permite concluir se o dever previsto no artigo 12.º, n.º 7, alínea a), *ex vi* artigo 15.º, n.º 1, da L 19/2003, concretamente o dever de revelação de todos os extratos bancários (desde a data de abertura até à data de encerramento da conta), e se o dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003, traduzido na imposição de que todas as receitas e despesas da campanha sejam movimentados pela respetiva conta bancária, foram satisfeitos.

Convidada a pronunciar-se sobre o mencionado e a juntar elementos necessários, a Coligação optou pelo silêncio.

No caso das candidaturas eleitorais e considerando a jurisprudência plasmada no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 231/2013, de 24 de abril (ponto 7.21.), existe o dever de anexar à prestação de contas das candidaturas os extratos das contas bancárias abertas para os fins de campanha eleitoral e a respetiva prova de encerramento.



Sublinha-se, porém, que embora os ofícios e/ou mensagens de correio eletrónico preparadas pelas candidaturas e endereçadas às instituições bancárias a solicitar os respetivos encerramentos representem um esforço e o início do processo de encerramento das contas bancárias, não possibilitam, todavia, confirmar que as contas bancárias foram efetivamente encerradas e que foram especificamente/unicamente constituídas e utilizadas para fins de campanha eleitoral (artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003).

Como resulta do Relatório da ECFP, a Coligação, nos diversos municípios a que concorreu, não anexou a totalidade dos extratos bancários das contas abertas para os fins de campanha eleitoral e não apresentou a totalidade das declarações de encerramento das contas bancárias emitidas pelas respetivas instituições bancárias.

Em conclusão, a Coligação:

- a) Violou o dever previsto no artigo 12.º, n.º 7, alínea a), *ex vi* artigo 15.º, n.º 1, ambos da L 19/2003, concretamente o dever de revelação de todos os extratos bancários e incumpriu o dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003, nas contas de campanha do município de Lisboa; e
- b) Incumpriu o dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003, nas contas dos municípios de *Cascais, Loures e Sintra*.

2.1.2. Deficiências no processo de prestação de contas – apresentação da lista de ações e meios incompleta (Ponto 5.2. do Relatório da ECFP)

No art.º 16.º, n.º 1, da LO 2/2005 consagra-se um dever de comunicação das ações de campanha eleitoral realizadas, bem como dos meios respetivos, que envolvam um custo superior a um salário mínimo, a cumprir dentro do prazo previsto no n.º 4 da mesma disposição legal.

No caso, a Coligação, no município de *Cascais*, apresentou a lista de ações e meios, mas não identificou todas as ações ocorridas no período de campanha.

A título de exemplo, a ECFP identificou outras ações e respetivos meios passíveis de aí serem elencadas, por envolverem, individualmente consideradas, um custo superior a um salário mínimo (cfr. Anexo III do Relatório da ECFP, para o qual se remete).



Face ao exposto, verifica-se o incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 16.º da LO 2/2005, nas contas de campanha do município de *Cascais*.

A Coligação, notificada para se pronunciar sobre o mencionado, bem como para prestar os necessários esclarecimentos e juntar elementos adicionais considerados pertinentes, não apresentou qualquer documentação. Assim, a irregularidade apontada não se considera suprida.

2.1.3. Deficiências no suporte documental de algumas despesas (Ponto 5.3. 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 despesas².

Foram identificadas, pelos auditores externos (BTA), despesas de campanha no município de *Sintra* cujos suportes documentais padecem de deficiências, em virtude de as descrições constantes das faturas serem insuficientes e, como tal, impeditivas de aferir da conformidade do valor de cada uma das despesas em causa com os valores constantes da Listagem n.º 5/2017, e, em consequência, da sua razoabilidade (cfr. Anexo IV do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Esta situação representa uma inadequada organização contabilística da conta de campanha do município de *Sintra*, 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.

Face à inexistência de resposta por parte da Coligação, uma vez que optou por não exercer o seu direito ao contraditório, considera-se que não foram esclarecidas as situações, pelo que se mantém a irregularidade, por 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 e 3, do mesmo diploma.

² 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.).



2.1.4. Despesas cujos valores são divergentes dos valores de mercado (Ponto 5.4. do Relatório da ECFP)

Atenta a Listagem n.º 5/2017, foram identificadas pelos auditores externos (BTA) despesas de campanha cujos valores são divergentes dos valores de mercado de referência (cfr. Anexo V do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Concretizando:

- a) Despesas de campanha registadas nas contas de campanha do município de *Lisboa*, cujos valores unitários se situavam abaixo dos valores unitários divulgados na Listagem n.º 5/2017.

Esta situação justifica cabal esclarecimento, por forma a que, atento o princípio da transparência, seja afastada a hipótese de tais situações representarem donativos de pessoas coletivas nas prestações da conta da campanha do município de *Lisboa* (proibidos pelo art.º 16.º da L 19/2003).

Face à ausência de resposta por parte da Coligação, uma vez que optou por não exercer o seu direito de pronúncia, mantém-se a irregularidade apurada.

2.1.5. Confirmação de saldos e transações aos fornecedores da campanha – Não obtenção de respostas (Ponto 5.5. 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 12.º 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 situações de ausências de respostas em vários municípios (cfr. Anexo VI do Relatório da ECFP, para o qual se remete).



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

Cascais, Lisboa, Loures e Sintra

Considerando que, neste caso em particular, o não cumprimento do dever de colaboração respeita não à Coligação mas sim a entidades terceiras, e como, aliás, é jurisprudência pacífica do Tribunal Constitucional³, não existe aqui uma imputação direta à Coligação.

Logo, quanto a esta situação em concreto, não há irregularidade imputável à Coligação.

3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria, a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado e a sua análise supra [não obstante uma das situações não ser imputável à Coligação (cfr. supra, ponto 2.1.5.)], 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 as irregularidades apuradas:

- a) Não foi disponibilizada a totalidade dos extratos bancários das contas abertas para os fins de campanha e a respetiva prova de encerramento da conta bancária de campanha do município de *Lisboa* (ver supra, ponto 2.2.1.), em violação do dever previsto no artigo 12.º, n.º 7, alínea a), *ex vi* artigo 15.º, n.º 1, ambos da L 19/2003 e incumprimento do dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003;
- b) Não foram disponibilizadas as provas de encerramento das contas bancárias abertas para os fins de campanha dos municípios de *Cascais*, *Loures* e *Sintra* (ver supra, ponto 2.2.1.), situação atentatória do dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003;

³ Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 10.11.).

- c) A lista de ações e meios, nas contas de campanha do município de *Cascais*, não se encontra completa (ver supra, ponto 2.1.2.), situação atentatória do n.º 1 do artigo 16.º da LO 2/2005;
- d) Existência de deficiências no suporte documental de algumas despesas e/ou inexistência de elementos complementares de análise nas contas do município de *Sintra* (ver supra, ponto 2.1.3.), em violação 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; e
- e) Não é possível concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas registadas nas contas de campanha do município de *Lisboa* (ver supra, ponto 2.1.4.), 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.

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, 15 de dezembro de 2020

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

José Eduardo Figueiredo Dias

(Presidente)

Carla Curado

(Vogal, Revisor Oficial de Contas)