



**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 – PPD/PSD.MPT

Acórdão n.º 369/2017, de 12 de julho

PA 36/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 pela Coligação	3
2.1. Relativamente às contas de campanha eleitoral, contemplando os 3 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 – despesas imputadas por um Partido da Coligação (Ponto 5.2. do Relatório da ECFP).....	6
2.1.3. Deficiências no registo das receitas – Subvenção estatal (Ponto 5.3. do Relatório da ECFP)	9
2.1.4. Receitas de campanha sem reflexo nas respetivas contas bancárias (Ponto 5.4. do Relatório da ECFP).....	11
2.1.5. Ausência de assunção das dívidas da campanha eleitoral por município (Ponto 5.5. do Relatório da ECFP).....	13
2.2. Relativamente às contas de campanha eleitoral, contemplando um município selecionado	15
2.2.1. Cedências de bens a título de empréstimo – deficiências no suporte documental (Ponto 6.1. do Relatório da ECFP).....	15
2.2.2. Despesas cujos valores são divergentes dos valores de mercado (Ponto 6.2. do Relatório da ECFP).....	16
2.2.3. Confirmação de saldos e transações aos fornecedores da campanha – Não obtenção de respostas (Ponto 6.3. do Relatório da ECFP).....	17
2.2.4. Ações e meios não refletidos nas contas de campanha – Subavaliação das receitas e/ou despesas (Ponto 6.4. do Relatório da ECFP)	19
3. Decisão	20



Lista de siglas e abreviaturas

Acórdão 369/2017	Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 369/2017, de 12 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.
CEI – IUL	Centro de Estudos Internacionais – Instituto Universitário de Lisboa
Coligação	Coligação eleitoral
CPA	Código do Procedimento Administrativo
ECFP	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
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 nº 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
MPT	Partido da Terra
PPD/PSD	Partido Social Democrata
PPD/PSD.MPT	Coligação eleitoral PPD/PSD.MPT – acórdão nº. 369/2017, de 12 de julho



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

A ECFP concluiu a elaboração, a 09.06.2020, do Relatório previsto no art.º 41.º, n.º 1, da LO 2/2005, relativo à Coligação **PPD/PSD.MPT – acórdão do Tribunal Constitucional n.º 369/2017**. Nesse seguimento, a Coligação foi notificada 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 aos pontos 4., 5. e 6. 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 pela Coligação

2.1. Relativamente às contas de campanha eleitoral, contemplando os 3 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.

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.).



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 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 3 municípios, apresentados pelo PPD/PSD.MPT, constatámos que a Coligação anexou aos processos de prestação de contas os extratos bancários das contas bancárias, abertas para os fins de campanha eleitoral, mas não apresentou as declarações de encerramento das contas bancárias emitidas pelas respetivas instituições bancárias.

A ausência da referida declaração no processo de prestação de contas dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria* não permite concluir se os deveres previstos nos arts.º 12.º, n.º 7, alínea a), *ex vi* artigo 15.º, n.º 1 e 15.º, nº 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 pela Coligação:

5.1. Deficiências no processo de prestação de contas - elementos bancários

1 - A Coligação não apresentou as declarações de encerramento das contas bancárias emitidas pelas respetivas instituições bancárias dos municípios.

Resposta 5.1:

No que concerne ao encerramento da(s) conta(s) bancária(s) utilizada(s) para fins de campanha eleitoral, tanto por parte do Partido, na figura de conta central de campanha e/ou por cada município/candidatura, o processo de teve início com o preenchimento/envio da instrução de encerramento da(s) conta(s) junto da respetiva instituição bancária.

Consequentemente, a instituição bancária deveria confirmar formalmente tal instrução. Contudo, essa formalização implica custos exagerados por cada declaração, ao que as candidaturas nem sempre se obrigaram a solicitar as mesmas. Aliás, estamos convictos que essa obrigação (existência de declaração) não decorre da lei.

Tendo em conta da importância do encerramento da(s) conta(s) bancária(s) para fins de campanha eleitoral, e do disposto no art.º 16.º, n.º 5, da L19/2003, o Partido e/ou cada município/candidatura, para as situações em que não foi possível obter a respetiva declaração de encerramento, foi adotada a prática de solicitar à respetiva instituição bancária o carimbo da instrução de encerramento (ver anexo).

Adicionalmente, salienta-se o facto de que após entrega de instrução de encerramento da(s) conta(s) bancária(s) por parte do Partido e/ou cada município/candidatura o ónus do encerramento efetivo da(s) conta(s) bancária(s) é da responsabilidade do banco, tendo o Partido e/ou cada município/candidatura levado a cabo as suas obrigações no que a essa matéria diz respeito.

Na eventualidade de alguma entidade circundante ao Partido e/ou cada município/candidatura seja confrontada com a necessidade de obter as respetivas declarações, o Partido e/ou cada município/candidatura não se opõem à sua obtenção. (Ver tabela I) + (Ver Anexos)

Tabela I

ID	Município	Motivo	Status
3)	Belmonte	Não apresentou declarações de encerramento das contas bancárias	Documentos Anexados

Apreciação do alegado pela Coligação:

Face aos elementos apresentados pela Coligação, cumpre apreciar:

Município	Extratos Bancários			Apreciação da ECFP
	Data de Início	Data de Fim	Valor na Data de Fim	Comentários
Almeirim	14/08/2017	29/12/2017	-	Não foi apresentada a declaração de encerramento da conta bancária emitida pela respetiva instituição bancária, pelo que se mantém a irregularidade.
Belmonte	04/07/2017	31/08/2017	-	Atendendo aos elementos juntos, concretamente a declaração de encerramento da conta bancária emitida pela respetiva instituição financeira, encontra-se regularizada a situação.
	30/08/2017	31/10/2017	-	Atendendo aos elementos juntos, concretamente a declaração de encerramento da conta bancária emitida pela respetiva instituição financeira, encontra-se regularizada a situação.
Leiria	13/07/2017	31/10/2017	-	Atendendo aos elementos juntos, concretamente a declaração de encerramento da conta bancária emitida pela respetiva instituição financeira, encontra-se regularizada a situação.
	28/09/2017	02/03/2018	-	Atendendo aos elementos juntos, concretamente a declaração de encerramento da conta bancária emitida pela respetiva instituição financeira, encontra-se regularizada a situação.

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.

Relativamente à abertura de mais de uma conta bancária para a campanha por município, salientamos que, sobre esta questão, é referido no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 10.2.), que:

(...) Conforme aí então se afirmou, “tal abertura configura uma violação do disposto no artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, já que, de acordo com aquele preceito, a cada conta de campanha corresponde uma conta bancária”. Ponderando o caso específico das eleições para o Parlamento Europeu, considerou o Tribunal, no referido Acórdão, que, sendo a conta da campanha “uma só e de base nacional, só uma conta bancária lhe pode corresponder”, tanto mais que “só assim se pode concretizar o comando do n.º 3 daquele artigo que exige que aí sejam depositadas as receitas e pagas todas as despesas” (...).

Em conclusão, não obstante parte das situações se encontre regularizada, considera-se que, com a sua atuação, a Coligação incumpriu o dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003, nas contas dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria*.

2.1.2. Deficiências no processo de prestação de contas – despesas imputadas por um Partido da Coligação (Ponto 5.2. 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.²

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.

Acresce que, nos termos do art.º 19.º, n.ºs 1 e 2, da L 19/2003, consideram-se despesas de campanha eleitoral as efetuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, as quais

² Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 231/2013, de 24 de abril (ponto 7.9.).



têm que estar devidamente documentadas, em consonância, aliás, com o que decorre do art.º 15.º do mesmo diploma.

Nas contas de campanha dos 3 municípios, foram identificadas despesas imputadas diretamente pelo Partido da Coligação PPD/PSD (ver anexo III do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Acresce que, nos referidos municípios os mesmos valores foram reconhecidos como receitas de campanha – contribuições do Partido – PPD/PSD.

A situação descrita configura assim uma violação do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.ºs 1 e 3, e do art.º 19.º, n.ºs 1 e 2, todos da L 19/2003, nas contas de campanha dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria*.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pela Coligação:

5.2. Deficiências no processo de prestação de contas-despesa imputada por um Partido da Coligação

Resposta 5.2:

A imputação das despesas referentes a bandeiras teve por base as solicitações efetuadas por cada município/candidatura, solicitações essas que ocorreram por diversas vias, entre elas, por telefone. Para o efeito, existiu um registo de quantidades arredondadas, que com base no preço médio por bandeira resultante das três faturas, foi apurado o valor a ser imputado para cada município/candidatura.

No que diz respeito às despesas com serviços de consultoria administrativa/contabilística teve por base a estimativa de número de horas incorridas na preparação da prestação de contas de cada município/candidatura. A estimativa em causa teve por base a dimensão de cada candidatura, onde foi utilizado o critério limite de despesa para se fazer a distinção.

O valor final imputado, tem duas bases, uma fixa e outra variável. O valor fixo, é respeitante à preparação inicial da candidatura, 1ª e 2ª comunicação efetuada ao Tribunal Constitucional. Já o valor variável diz respeito ao apoio prestando na preparação da prestação de contas, e que teve por base uma estimativa de horas a incorrer de acordo com a dimensão de cada candidatura. (Critério Limite Despesa).

Salienta-se ainda que as despesas imputadas (serviços de consultoria administrativa/contabilística, bandeiras, sondagens), e/ou pagamento de faturas pela conta central de campanha, correspondem efetivamente a despesas dos respetivos municípios/candidaturas.

Os pagamentos e registo dessas despesas encontram-se refletidos na prestação de contas respeitante à Sede Nacional - Conta Central de Campanha do Partido Coligado PPD/PSD e/ou contas anuais, bem como nos extratos bancários da conta aberta para movimentação financeira de valores referentes à campanha

eleitoral autárquicas locais de 2017, em conformidade com o n.ºs 1 e 3 do art.º 15 da L19/2003 e ainda n.º 3 do art.º 19 do mesmo diploma.

Tratando-se de despesas inequivocamente de cada município/candidatura e atendendo ao desfasamento temporal entre o recebimento da subvenção estatal, encerramento e posterior prestação de contas, foram registadas receitas (Contribuições de Partidos Políticos.)

Adicionalmente, este procedimento permitiu exercer um maior controlo e acelerar o fecho das suas contas bancárias. Tratou-se de uma imputação contabilística e não houve lugar a fluxo financeiro.

Apreciação do alegado pela Coligação:

A Coligação, na sua resposta, confirma que:

- (i) As despesas reconhecidas nas contas de campanha dos 3 municípios são despesas inequivocamente de cada município/candidatura;
- (ii) Foram reconhecidas nas contas dos 3 municípios despesas inicialmente refletidas nas contas anuais do PPD/PSD e/ou na conta de despesas comuns e centrais apresentada no processo de prestação de contas do partido coligado PPD/PSD; e
- (iii) Atendendo ao desfasamento temporal entre o recebimento da subvenção estatal, encerramento e posterior prestação de contas, foram registadas receitas e despesas nas contas de campanha dos 3 municípios, que não foram movimentadas pelas contas bancárias abertas para os fins de campanha eleitoral dos referidos municípios.

Quanto à inelegibilidade das despesas inicialmente refletidas nas contas anuais do PPD/PSD e/ou na conta de despesas comuns e centrais apresentada no processo de prestação de contas do partido coligado PPD/PSD e posteriormente imputadas às contas de campanha dos 3 municípios, consideram-se esclarecidos os critérios de imputação utilizados pela Coligação. Como tal, não se verifica qualquer violação do regime vigente, neste âmbito.

Já em relação ao art.º 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003, dá-se por verificada a irregularidade nas contas de campanha dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria*, uma vez que foram reconhecidas receitas e despesas não refletidas em nenhuma conta bancária aberta para os fins da campanha eleitoral em análise.

2.1.3. Deficiências no registo das receitas – Subvenção estatal (Ponto 5.3. do Relatório da ECFP)

Atento o disposto no art.º 12.º 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. Assim sendo, é fundamental que os documentos elaborados reflitam a real situação da campanha.

A análise das contas de campanha eleitoral dos 3 municípios, permitiu constatar que os valores da subvenção estatal, atribuídos pela Assembleia da República, não estão adequadamente refletidos nas respetivas contas municipais (ver anexo IV do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Face ao exposto, verifica-se uma violação do art.º 12.º, n.º 3 al. b), *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, por referência ao art.º 16.º, alínea a), todos da L 19/2003 nas contas de campanha dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria*.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pela Coligação:

5.3. Deficiências no registo das receitas - Subvenção estatal

Resposta 5.3:

De acordo com a legislação em vigor, a subvenção atribuída pela Assembleia da República não tem associado apenas um recebimento, tendo havido recebimentos posteriores à data de encerramento das contas de campanha, isto é, 31-12-2017, pelo que, o valor de subvenção registado nas contas de campanha de cada município/candidatura corresponde à melhor estimativa do valor de subvenção a receber.

O apuramento da estimativa em causa, teve por base os seguintes cálculos, a lei estabelecida para o efeito: Para obtenção do limite máximo de valor de subvenção a receber foi considerado 150% dos limites de despesas admitidos para cada um dos municípios (reduzidos em 20%), tendo por base o artº 20, nº 2 da lei nº 19/2003 (valores aos quais se aplicaram novamente uma redução de 20%).

Para a afetação dos valores a cada candidatura, foi feita a repartição com base no artº 18, nº 3 da lei nº 19/2003, isto é, 25% distribuídos pelas candidaturas que tinham direito a subvenção e os restantes 75% na proporção dos resultados eleitorais obtidos. Desta forma, foram apurados os valores de subvenção máxima a receber pela candidatura em questão.

Aos valores de subvenção máxima a receber, foi posteriormente analisado o cumprimento da lei da paridade, havendo uma redução de 50% do valor de subvenção a receber referente ao cálculo dos 75%, mencionados no ponto anterior.

Para o cálculo da despesa efetivamente realizada foram deduzidas as cedências de bens a título de empréstimo e os donativos em espécie. Adicionalmente, para o cálculo da despesa líquida foram deduzidos à despesa efetivamente realizada, os valores provenientes de donativos e angariação de fundos, ao abrigo do artº 18, nº 5 da lei nº 19/2003.

Por último, gostaríamos ainda de referir, que decorrente da análise das diferenças entre a subvenção calculada pela AR e as registadas nas contas, foi possível verificar que o relatório de auditoria não teve em conta a segunda prestação de contas e as alterações promovidas neste âmbito, pelo que reiteramos que os cálculos formulados e registados nas contas a título de subvenção, são os corretos.

(Ver Anexos)

Apreciação do alegado pela Coligação:

Em sede de exercício do direito ao contraditório, a Coligação reiterou a posição que os valores de subvenção registados nas contas de campanha estão corretos uma vez que estão de acordo com as estimativas por ela realizadas. Para corroborar a sua posição, enviou um mapa com o detalhe das estimativas por município.

Salientamos o pouco cuidado da informação prestada à ECFP pela Coligação, uma vez que no mapa enviado constam municípios que não fazem parte deste processo administrativo (cálculo de estimativas de subvenção referentes a contas municipais onde o PPD/PSD concorreu como partido autónomo e como partido coligado com outras forças políticas).

Acresce que, segundo a Coligação, as diferenças entre os valores de subvenção calculada pela Assembleia da República e os valores registados nas contas municipais, referidas no Relatório da ECFP, não tiveram em conta a segunda prestação de contas e as alterações promovidas neste âmbito. Contudo, não identificou os casos em que esse erro poderia ter ocorrido.

Não obstante a Coligação tenha sido notificada para o efeito, não demonstrou cabalmente, como era seu ónus, a efetiva exatidão dos valores de subvenção registados nas contas de campanha (bastando, por exemplo, juntar os comprovativos das transferências bancárias realizadas pela



Assembleia da República e/ou cópia dos ofícios trocados com a Assembleia da República a solicitar alterações aos valores de subvenção atribuídos).

Em conclusão, considerando que a Coligação se limitou a fazer observações genéricas, que não permitem, nos casos em concreto, aferir se os valores registados nas contas de campanha dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria* correspondem ao efetivamente recebido da Assembleia da República, impõe-se concluir pela violação do art.º 12.º, n.º 3, al. b), *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, por referência ao art.º 16.º, n.º 1, alínea a), todos da L 19/2003 nas contas de campanha dos referidos municípios.

2.1.4. Receitas de campanha sem reflexo nas respetivas contas bancárias (Ponto 5.4. 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.³

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.

No caso em análise, os balanços de campanha das 3 candidaturas municipais apresentam valores a receber no montante de 39.750 Eur. (ver anexo V do Relatório da ECFP, para o qual se remete), ou seja, foram reconhecidas receitas nas contas de campanha desses municípios que não foram depositadas nas respetivas contas bancárias.

A situação descrita supra configura uma violação do art.º 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003, nas contas de campanha dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria*.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pela Coligação:

5.4. Receitas de campanha sem reflexo na respetiva conta bancária

Resposta 5.4:

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

Conforme possibilidade prevista no n.º 2 do art.º 16.º da L19/2003, cada município/candidatura recebeu adiantamentos a título de subvenção pela conta da sede nacional de campanha.

De acordo com a legislação em vigor, a subvenção atribuída pela Assembleia da República não tem associado apenas um recebimento, tendo havido recebimentos posteriores à data de encerramento das contas de campanha, isto é, 31-12-2017.

Atendendo às diferenças temporais entre recebimento da subvenção e obrigatoriedade de encerramento das contas de campanha os valores da subvenção não foram totalmente depositados nas respetivas contas bancárias de cada município/candidatura. Adicionalmente, este procedimento permitiu exercer um maior controlo e acelerar o fecho das suas contas bancárias.

Não obstante, foi reconhecido como receita para cada município/candidatura a melhor estimativa de subvenção à data de fecho de contas. Todo o processo está totalmente transparente e refletido na informação disponibilizada em todos os anexos de campanha.

Recordamos que o processo de financiamento bancário que permite o regular desenvolvimento de uma campanha eleitoral, pressupõem a existência de apenas uma conta bancária, cujo garante é a própria subvenção estatal. Assim sendo, a referida subvenção estatal apenas foi recebida numa conta bancária central.

Importa ainda lembrar que o cálculo e recebimento definitivo da subvenção decorre após encerramento de contas de campanha, e que como tal, o registo contabilístico, apenas se pode efetuar por estimativa, ainda que por muito que se assemelhe ao real.

Apreciação do alegado pela Coligação:

No caso das eleições autárquicas, o art.º 27.º, n.º 1, da L 19/2003, estabelece que, no prazo máximo de 90 dias após o pagamento integral da subvenção pública, cada candidatura presta à ECFP as contas discriminadas da sua campanha eleitoral, nos termos da presente lei.

Portanto, a afirmação da Coligação que o “... recebimento definitivo da subvenção decorre após encerramento de contas de campanha, e que como tal, o registo contabilístico, apenas se pode efetuar por estimativa, ainda que por muito que se assemelhe ao real ...” não é aceitável, pois as candidaturas têm a possibilidade de, durante os 90 dias após o recebimento da subvenção, finalizar todo o processo de prestação de contas e proceder ao encerramento da conta bancária da campanha.



Assim, afastada a hipótese justificativa apresentada pela Coligação, resulta que foram reconhecidas receitas nas contas de campanha dos diversos municípios que não foram depositadas nas respetivas contas bancárias, ou seja, receitas provenientes da subvenção estatal recebidas na conta bancária associada à conta de despesas comuns e centrais da candidatura do PPD/PSD, mas não transferidas para as contas bancárias dos respetivos municípios.

Em conclusão, nas contas de campanha dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria*, foi violado o disposto no art.º 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003.

2.1.5. Ausência de assunção das dívidas da campanha eleitoral por município (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 12º da mesma disposição legal.⁴

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.

Acresce que, nos termos do art.º 19.º, n.º 3, da L 19/2013, o pagamento de despesas de campanha é feito, obrigatoriamente, por instrumento bancário (cheque ou outro meio bancário que permita a identificação quer do montante quer do destinatário – cfr. art.º 9.º, n.º 1, do mesmo diploma)⁵.

Os balanços de campanha de duas candidaturas municipais, apresentam dívidas a fornecedores, não liquidadas através das respetivas contas bancárias (ver anexo V do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

⁴ Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 231/2013, de 24 de abril (ponto 7.9.).

⁵ V. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 231/2013, de 24 de abril (ponto 7.30.).



Segundo os auditores externos (BTA), a Coligação não apresentou declarações dos partidos coligados ou documento equivalente que demonstre que os partidos (e/ou o Partido) assumiram as dívidas de fornecedores não liquidadas pela conta bancária de campanha dos respetivos municípios.

Salientamos que esta informação é fundamental para demonstrar a inexistência de donativos legalmente inadmissíveis, usados para o pagamento de dívidas de fornecedores que à data dos balanços de campanha ascendiam a 38.050 Eur. e que correspondem a despesas de campanha eleitoral.

Face ao exposto, estamos perante um incumprimento dos mencionados preceitos legais nas contas de campanha dos municípios de *Belmonte e Leiria*.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pela Coligação:

5.5. Ausência de assunção das dívidas da campanha eleitoral por município

Resposta 5.5:

O Partido PPD/PSD enquanto entidade e figura autónomo, no exercício normal da sua atividade, de entre os demais deveres, consta a prestação anual de contas ao Tribunal Constitucional, tendo o Partido PPD/PSD cumprido com esse dever para o exercício findo a 31-12-2017.

Através da leitura das respetivas Demonstrações Financeiras e seus anexos, respeitantes ao exercício em questão, é possível verificar o reconhecimento de dívidas a fornecedores no âmbito das AL17. Este procedimento permite demonstrar a transparência no tratamento e assunção das respetivas dívidas a fornecedores por parte do Partido PPD/PSD. Salienta-se o facto de as Demonstrações Financeiras serem informação de consulta pública e assinadas pelos órgãos competentes do Partido.

Com base nos anexos de campanha de cada município/candidatura é possível verificar a existência de um número interno de registo de cada fatura, reforçando assim os procedimentos anteriormente descritos.

Analisando as Demonstrações Financeiras respeitantes ao exercício findo em 31-12-2017, verifica-se que estamos perante um documento equivalente que demonstre a assunção das dívidas por parte do Partido.

Salienta-se ainda que todos os procedimentos anteriormente descritos permitem demonstrar cabalmente a inexistência de donativos legalmente inadmissíveis e que em nada se relacionam.

A ata de aprovação de contas anuais do PSD relativas ao ano de 2017, atesta que os saldos emergentes de cada uma das candidaturas no âmbito da campanha eleitoral para as autarquias locais deste ano, foram aqui incluídas, pelo que nada melhor do que uma assunção da dívida dali resultante.



Apreciação do alegado pela Coligação:

Sublinha-se que até ao momento não foi apresentado pelo PPD/PSD qualquer documento de assunção das dívidas da campanha eleitoral por município.

No entanto, atenta a argumentação apresentada pela Coligação, e a decisão desta Entidade relativa às contas anuais do PPD/PSD referente ao ano de 2017, emitida em 22 de julho de 2020, considera-se que, em termos globais, as contas anuais do PSD de 2017 e 2018 incluem os rendimentos, gastos, ativos e passivos refletidos nas contas da campanha eleitoral para a eleição da AL 17.

Como tal, considera-se que a situação em causa se encontra cabalmente esclarecida, não se verificando qualquer irregularidade.

2.2. Relativamente às contas de campanha eleitoral, contemplando um município selecionado

2.2.1. Cedências de bens a título de empréstimo – deficiências no suporte documental (Ponto 6.1. 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.

Acresce que, são permitidos donativos em espécie, bem como a cedência de bens a título de empréstimo, as quais são consideradas pelo seu valor corrente de mercado e reconhecidos como receitas e como despesas de campanha.

Por seu turno, sem prejuízo dos atos e contributos pessoais próprios da atividade militante, os donativos em espécie, bem como os bens cedidos a título de empréstimo, são considerados, para efeitos do limite previsto no n.º 4 do art.º 16.º, pelo seu valor corrente no mercado e serão discriminados nas listas a que se referem as alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 12.º, ambos da L 19/2003.



Assim, neste contexto e de acordo com a auditoria realizada pela BTA, as cedências de bens a título de empréstimo registadas nas contas de campanha eleitoral do município de Leiria, padecem das seguintes deficiências:

- i) cedências de bens a título de empréstimo, sem documento de suporte (cf. anexo VI do Relatório da ECFP, para o qual se remete); e
- ii) cedências de bens a título de empréstimo, cujos documentos de suporte apresentam descritivos pouco claros e, como tal, impeditivos de aferir da conformidade do valor de cada uma das cedências em causa com os valores constantes da Listagem n.º 5/2017, e, em consequência, da sua razoabilidade (cf. anexo VI do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

As situações descritas nas alíneas anteriores configuram um incumprimento dos mencionados preceitos legais, nas contas de campanha do município de *Leiria*.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, nada foi referido pela Coligação.

Apreciação do alegado pela Coligação:

Convidada a juntar os suportes documentais e a prestar esclarecimentos sobre as cedências de bens registadas nas contas de campanha, a Coligação optou pelo silêncio, pelo que se conclui pela violação do art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, ambos da L 19/2003, nas contas de campanha do município de *Leiria*.

2.2.2. Despesas cujos valores são divergentes dos valores de mercado (Ponto 6.2. 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.

Concretizando:

- a) Despesa de campanha registadas nas contas de campanha do município de *Leiria*, cujos valores unitários se situavam acima dos valores unitários constantes da referida lista cfr. Anexo VII do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

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 de contas de campanha do município de *Leiria* (proibidos pelo art.º 16.º da L 19/2003).

Em sede de exercício do direito ao contraditório, nada foi referido pela Coligação.

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 à candidatura o ónus da prova da razoabilidade de cada uma das despesas em causa.

Assim, não obstante a Coligação ter sido notificada para o efeito, não demonstrou cabalmente, como era seu ónus, a razoabilidade dos preços praticados, face aos preços de mercado (bastando, por exemplo, juntar consultas de mercado efetuadas).

Como tal, tendo em conta que a Coligação optou pelo silêncio, 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 do município de *Leiria*.

2.2.3. Confirmação de saldos e transações aos fornecedores da campanha – Não obtenção de respostas (Ponto 6.3. 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 situações de ausências de respostas dos fornecedores no município de *Leiria* (cfr. Anexo VIII do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Esta situação pode constituir o não reconhecimento nas contas do município de *Leiria* 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.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pela Coligação:

6.3. Confirmação de saldos e transações aos fornecedores da campanha - Não obtenção de respostas

Resposta 6.3:

Das duas situações que abrangem este ponto 6.3, "Em falta" ou "Discordante", o Partido apenas pode pronunciar-se para a situação de "Discordante". Todavia, para que isso seja possível, requisita-se o envio de todos os extratos analisados pelos auditores, de modo a que seja possível analisar caso a caso e pronunciar-se sobre as situações que originaram as divergências.

Adicionalmente, é de realçar que os saldos apresentados nas demonstrações financeiras para cada Fornecedor, dizem respeito apenas a serviços contratados/prestados no âmbito da campanha eleitoral. Ora, no que diz respeito à prestação de contas, tanto a nível de contas anuais e de campanha eleitoral, o Partido efetua essa distinção, e acredita, que por parte dos fornecedores não exista esse cuidado e que isso possa ser um dos motivos para às divergências obtidas na circularização de fornecedores efetuada pelos auditores.

Apreciação do alegado pela Coligação:

Quanto às situações de ausências de respostas de fornecedores de campanha, o não cumprimento do dever de colaboração respeita não à Coligação mas a uma entidade terceira, como aliás é jurisprudência pacífica do Tribunal Constitucional⁶. Face ao exposto, não se tratando de uma imputação direta à Coligação, não se verifica qualquer irregularidade nesta parte.

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



2.2.4. Ações e meios não refletidos nas contas de campanha – Subavaliação das receitas e/ou despesas (Ponto 6.4. 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 despesas⁷.

Através da informação compilada pelo CEI - IUL e pela ECFP para comprovação e verificação física das ações e meios de campanha realizadas, verificaram-se algumas ações / meios cujos registos nas contas da campanha eleitoral do município de *Leiria* não foram identificados (cfr. Anexo IX do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Salienta-se que a falta de transparência das contas dificulta o apuramento de outras eventuais infrações cometidas pela Coligação ou a confirmação de que não ocorreram, prejudicando a auditoria das contas e o cumprimento do dever de organização contabilística.

O não reconhecimento nas contas de campanha de todas as receitas e despesas de campanha, no município de *Leiria*, contraria 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.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, nada foi referido pela Coligação.

Apreciação do alegado pela Coligação:

Convidada a juntar os suportes documentais e/ou esclarecimentos sobre as despesas e/ou receitas referentes às ações e meios identificados, a Coligação optou pelo silêncio, concluindo-se, assim, pela violação do 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 contas de campanha do município de *Leiria*.

⁷ Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 574/2015, de 2 de novembro (ponto 9.1.).



3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria, a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado, os esclarecimentos ulteriores prestados pela Coligação **PPD/PSD.MPT – acórdão 369/2017** e a sua análise supra [não obstante parte das situações não serem imputáveis à Coligação ou terem sido esclarecidas (cfr. supra, pontos 2.1.1. – parte, 2.1.2. – parte, 2.1.5. e 2.2.3.)], 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:

Relativamente às contas de campanha de todos os municípios (3 municípios):

- a) Não foram disponibilizadas as provas de encerramento das contas bancárias abertas para os fins de campanha do município de *Almeirim* e foram abertas mais de uma conta bancária para a campanha dos municípios de *Belmonte e Leiria* (ver supra, ponto 2.1.1.), situação atentatória do dever previsto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da L 19/2003;
- b) Foram identificadas receitas e despesas de campanha reconhecidas nas contas de campanha dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria*, sem reflexo nas respetivas contas bancárias (ver supra, ponto 2.1.2. e ponto 2.1.4), situação atentatória do art.º 15.º, n.º 1 e 3 da L 19/2003;
- c) Foram identificadas deficiências no registo das receitas de campanha – subvenção estatal nas contas de campanha dos municípios de *Almeirim, Belmonte e Leiria* (ver supra, ponto 2.1.3.), em violação do art.º 12.º, n.º 3, al. b), *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, por referência ao art.º 16.º, n.º 1, alínea a), todos da L 19/2003;

Relativamente às contas de campanha dos municípios selecionados (1 município):



- d) Existência de deficiências no suporte documental de duas cedências de bens a título de empréstimo e/ou inexistência de elementos complementares de análise nas contas de campanha do município de *Leiria* (ver supra, ponto 2.2.1.), 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.
- e) Não é possível concluir sobre a razoabilidade da valorização de uma despesa registada nas contas do município de *Leiria* (ver supra, ponto 2.2.2.), 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; e
- f) Ações e meios não refletidos nas contas de campanha do município de *Leiria* – subavaliação das receitas e despesas (ver supra, ponto 2.2.4.), 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, 24 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)