

**CDS – PARTIDO POPULAR –
CDS-PP**

**Decisão da Entidade das Contas e
Financiamentos Políticos, relativa às Contas
da Campanha Eleitoral para a Eleição para a
Assembleia Legislativa da Região Autónoma
dos Açores, realizada em 16 de outubro de
2016**

setembro/2018

Índice

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, atento o quadro legislativo entretanto em vigor	3
2.1. Deficiente preenchimento da lista de ações e meios (Ponto 4.1. do Relatório da ECFP)	3
2.2. Ações e meios não refletidos nas contas de campanha – subavaliação de despesas e receitas (Ponto 4.2. do Relatório da ECFP)	4
2.3. Não disponibilização ao Tribunal Constitucional da prova do encerramento da conta bancária (Ponto 4.3. do Relatório da ECFP)	4
2.4. Movimentos na conta bancária sem reflexo direto nas contas da campanha e movimento no mapa da despesa sem reflexo na conta bancária - receitas e despesas subavaliadas / sobreavaliadas (Ponto 4.4. do Relatório da ECFP)	5
2.5. Despesas pagas por terceiros – eventuais donativos indiretos (Ponto 4.5. do Relatório da ECFP)	5
2.6. Cedência de bens a título de empréstimo, com impossibilidade de conclusão pela sua razoabilidade e valorização (Ponto 4.6. do Relatório da ECFP)	6
2.7. Ultrapassagem do limite de 25% da subvenção em estruturas, cartazes e telas (Ponto 4.7. do Relatório da ECFP)	7
2.8. Despesas inelegíveis – despesas faturadas após o último dia de campanha (Ponto 4.8. do Relatório da ECFP)	7
2.9. Despesas valorizadas abaixo do valor de mercado (Ponto 4.9. do Relatório da ECFP) ..	8
2.10. Deficiências no suporte documental de algumas despesas (Ponto 4.10. do Relatório da ECFP)	8
2.11. Inexistência de suporte documental de despesa (Ponto 4.11. do Relatório da ECFP) ..	9
2.12. Deficiência na apresentação dos elementos de prestação de contas e não apresentação de todos os elementos	10
2.13. Não obtenção de respostas	10
3. Decisão	11

Lista de siglas e abreviaturas

ALRAA	Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CDS-PP	CDS – Partido Popular
CPA	Código do Procedimento Administrativo
ECFP	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
L 19/2003	Lei n.º 19/2003, de 20 de junho
Listagem n.º 38/2013	Listagem da ECFP n.º 38/2013, publicada no Diário da República, 2ª Série, n.º 125, de 2 de julho
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
RECFP 16/2013	Regulamento da ECFP n.º 16/2013
SMN	Salário Mínimo Nacional

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

A ECFP concluiu a elaboração, a 26.10.2017, do Relatório previsto no art.º 41.º, n.º 1, da LO 2/2005, relativo ao CDS-PP. Nesse seguimento, o Partido foi notificado 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 no ponto 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, atento o quadro legislativo entretanto em vigor

2.1. Deficiente preenchimento da lista de ações e meios (Ponto 4.1. 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, a cumprir dentro do prazo previsto no n.º 4 da mesma disposição legal.

No caso, a lista de ações e meios apresentada (informação pública, passível de consulta no seguinte endereço URL, do sub-sítio da ECFP: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/CDS-PP-A%E7oes%20e%20meios.pdf?src=1&mid=3930&bid=3091>) parece não se revelar completa, face aos elementos coligidos pela ECFP (cfr. Anexo V do Relatório da ECFP, para o qual se remete). Não obstante, uma vez que esta Entidade não pode inequivocamente afirmar que as ações em causa são de valor superior a um SMN, não há elementos que permitam concluir pela existência de irregularidade.

2.2. Ações e meios não refletidos nas contas de campanha – subavaliação de despesas e receitas (Ponto 4.2. 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 despesas¹.

Foram identificados, no caso em apreciação, meios cujas despesas não se encontram refletidas nas contas respetivas (cfr. Anexo V do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Dadas as despesas em questão, cuja existência não é posta em causa, e dada a inexistência de qualquer elemento adicional que permita explanar o facto de tais despesas não estarem refletidas nas contas de campanha, verifica-se violação do art.º 12.º supramencionado.

2.3. Não disponibilização ao Tribunal Constitucional da prova do encerramento da conta bancária (Ponto 4.3. 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 aplicável².

No caso, apesar de ter sido provado o pedido de encerramento da conta bancária, a 01.03.2017, não foi apresentado documento demonstrativo de tal encerramento, o que atenta contra as exigências legalmente previstas no mencionado art.º 15.º da L 19/2003.

¹ Cfr., sobre este dever, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 537/2015, de 20 de outubro de 2015 (ponto 10.3.).

² Sobre este dever, v. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 231/2013, de 24 de abril de 2013 (ponto 7.21.) e 574/2015, de 02 de novembro de 2015 (ponto 9.6.).

2.4. Movimentos na conta bancária sem reflexo direto nas contas da campanha e movimento no mapa da despesa sem reflexo na conta bancária - receitas e despesas subavaliadas / sobreavaliadas (Ponto 4.4. 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 registadas³.

No caso, foram identificados movimentos não diretamente relacionados com as despesas da campanha (cfr. Anexo VI.A do Relatório da ECFP, para o qual se remete), bem como uma despesa não refletida nos movimentos bancários (cfr. Anexo VI.B do Relatório da ECFP, para o qual se remete).

Não tendo sido esclarecida nem corrigida a situação, verifica-se uma violação do mencionado art.º 15.º, n.º 1, da L 19/2003.

2.5. Despesas pagas por terceiros – eventuais donativos indiretos (Ponto 4.5. do Relatório da ECFP)

Nos termos do art.º 8.º, n.º 3, al. c), da L 19/2003, é designadamente vedado aos partidos receber ou aceitar “donativos indiretos que se traduzam no pagamento por terceiros de despesas que àqueles aproveitem”.

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. Concretamente quanto aos donativos de pessoas singulares, o atual n.º 4 (n.º 3 à data da elaboração do Relatório da ECFP) do art.º 16.º determina os termos em que os mesmos podem ser feitos, bem como o respetivo limite.

No caso em análise, foram identificadas despesas, no valor total de 1.256,92 Eur., pagas por militantes e posteriormente reembolsadas através da conta bancária da campanha e do fundo de maneo.

Face ao enquadramento legal mencionado e em vigor à data da elaboração do Relatório, entendeu-se que, havendo despesas pagas por terceiros, poder-se-ia estar perante situações de donativos indiretos, legalmente inadmissíveis, sendo, aliás, entendimento jurisprudencial que,

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

ainda que houvesse reembolso posterior, a situação descrita se configurava como inadmissível, atenta a violação do princípio da transparência inerente ao quadro legal descrito⁴.

Sucedeu, no entanto, que, com a entrada em vigor da LO 1/2018, foi aditado, entre outros, o n.º 4 do art.º 19.º da L 19/2003, passando a prever-se expressamente a possibilidade de despesas de campanha de valor inferior ao IAS e que não ultrapassem 2% dos limites fixados para as despesas de campanha poderem ser pagas por pessoas singulares, a título de adiantamento, com ulterior reembolso.

In casu, atento o regime em vigor à data da realização da auditoria, o levantamento efetuado foi global, pelo que esta Entidade não dispõe de dados que permitam confirmar se o valor individual de cada despesa é superior ao IAS. Não podendo o Partido ser, no entanto, prejudicado por tal falta de informação, não se retira qualquer consequência da mesma. Por outro lado, atento o limite previsto no art.º 20.º, n.º 1, al. c), da L 19/2003, não foi igualmente ultrapassado a limiar dos 2%. Face ao exposto, não se conclui pela existência de qualquer irregularidade.

2.6. Cedência de bens a título de empréstimo, com impossibilidade de conclusão pela sua razoabilidade e valorização (Ponto 4.6. do Relatório da ECFP)

A Listagem n.º 38/2013 (prevista no art.º 24.º, n.º 5, da L 19/2003) contém uma série de valores de referência, designadamente quanto a preços de aluguer de viatura, variável consoante as características específicas da mesma.

No caso, foram identificadas situações relacionadas com empréstimo de cinco viaturas (cfr. Anexo VII do Relatório da ECFP, para o qual se remete), não tendo sido, no entanto, obtida informação que permita aferir da razoabilidade do valor atribuído. Não foi igualmente localizada qualquer declaração dos cedentes em 4 dos 5 casos.

Esta situação de impossibilidade de aferição da razoabilidade e de inadequada documentação das cedências ocorridas e respetiva valorização mantém-se, atento o silêncio do Partido, motivo pelo qual se verifica um incumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 15.º da L 19/2003.

⁴ Cfr., a este respeito, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 574/2015, de 02 de novembro de 2015 (ponto 9.4.), 43/2015, de 21 de janeiro de 2015 (ponto 9.8.G.), 744/2014, de 05 de novembro de 2014 (ponto 11.5.5.), 231/2013, de 24 de abril de 2013 (ponto 7.26.), 135/2011, de 10 de março de 2011 (ponto 22.), 567/2008, de 25 de novembro de 2008 (ponto 37) e 19/2008, de 15 de janeiro de 2008 (ponto 9.28.).

2.7. Ultrapassagem do limite de 25% da subvenção em estruturas, cartazes e telas (Ponto 4.7. do Relatório da ECFP)

Nos termos do art.º 18.º, n.º 6, da L 19/2003, “apenas 25% da subvenção pode ser canalizada para despesas com a conceção, produção e afixação de estruturas, cartazes e telas que se destinam à utilização na via pública”. É ainda de considerar o disposto no n.º 4 da mesma disposição legal, nos termos do qual a subvenção não pode ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas.

Quer isto dizer que cabe à entidade responsável pelo processamento da subvenção aferir se tal limite foi ou não ultrapassado e realizar os pagamentos em conformidade, sem prejuízo de a ECFP alertar para essa limitação, como fez em sede de Recomendações, e de dar conta da situação auditada à entidade processadora da subvenção.

No caso em análise, considerando que a subvenção se situou nos 71.583,99 Eur. e que as despesas em causa foram, ao que foi apurado, no valor de 47.852,39 Eur. (cfr. Anexo VIII do Relatório da ECFP, para o qual se remete), *prima facie* o limite legal teria sido excedido em 29.956,39 Eur.

Não obstante, no caso, cumpre considerar que:

- A subvenção paga foi de 71.583,99 Eur.;
- As despesas de Campanha ascenderam a 167.107,17 Eur.;
- Não houve receitas relativas a angariações de fundos;
- O valor das despesas relativo a estruturas, cartazes e telas foi de 47.852,39 Eur.

Assim, se se desconsiderarem as despesas com estruturas, cartazes e telas, ainda assim o valor das despesas de Campanha excede o valor da subvenção.

Como tal, considera-se inexistir qualquer irregularidade.

2.8. Despesas inelegíveis – despesas faturadas após o último dia de campanha (Ponto 4.8. 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 despesas efetuadas dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo⁵.

Foram identificadas despesas:

- a) Cujo documento de suporte foi emitido em data ulterior à do último dia de campanha (cfr. Anexo IX.A do Relatório da ECFP, para o qual se remete), no valor total de 5.726,92 Eur.;
- b) Nas quais estão incluídos valores relativos aos dias 15, 16 e/ou 17 de outubro, atento o teor do descritivo das respetivas faturas (cfr. Anexo IX.B do Relatório da ECFP, para o qual se remete);
- c) Cujo documento de suporte foi emitido em data ulterior à do último dia de campanha e não consta da pasta dos documentos de suporte da receita e da despesa da campanha (cfr. Anexo IX.C do Relatório da ECFP, para o qual se remete), no valor total de 16.230,20 Eur.

Resulta, pois, do exposto que foi violado o disposto no mencionado n.º 1 do art.º 19.º da L 19/2003.

2.9. Despesas valorizadas abaixo do valor de mercado (Ponto 4.9. do Relatório da ECFP)

Atenta a Listagem n.º 38/2013, já referida anteriormente, foram identificadas despesas cujos valores se situavam abaixo dos constantes da referida lista (cfr. Anexo X do Relatório da ECFP, para o qual se remete). Esta situação justificaria cabal esclarecimento, por forma a que, atento o princípio da transparência, fosse afastada a hipótese de tais situações representarem donativos de pessoas coletivas (proibidos pelo art.º 16.º da L 19/2003). Não obstante, nada foi dito, pelo que, não tendo sido demonstrada a razoabilidade dos valores em causa por quem tinha o ónus de o fazer, verifica-se uma violação do disposto no art.º 15.º, n.º 1, da L 19/2003.

2.10. Deficiências no suporte documental de algumas despesas (Ponto 4.10. do Relatório da ECFP)

Como já referido, 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

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

contabilística, por forma a que a contabilidade reflita, designadamente, as suas receitas e despesas⁶.

Foram identificadas despesas, cujo suporte documental padece de deficiências, impeditivas de aferir da sua conformidade com os valores constantes da Listagem n.º 38/2013, já referida, e, em consequência, da sua razoabilidade.

Concretizando:

- a) Despesas no valor total (sem IVA) de 25.564,32 Eur. (elencadas no Anexo XI.A do Relatório da ECFP, para o qual se remete), cujas faturas, atento o respetivo descritivo, não permitem aferir com a certeza necessária os elementos necessários para efeitos de comparação com o constante da Listagem n.º 38/2013;
- b) Despesas no valor total de 4.896,27 Eur. (elencadas no Anexo XI.B do Relatório da ECFP, para o qual se remete), relativas a combustível, reparação de viaturas e aluguer de viaturas, sem identificação de matrícula da viatura e/ou do período de aluguer.

Face ao exposto, verifica-se uma violação do art.º 12.º da L 19/2003, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma.

2.11. Inexistência de suporte documental de despesa (Ponto 4.11. do Relatório da ECFP)

Nos termos do art.º 19.º, n.º 2, da L 19/2003, as despesas de campanha têm de estar devidamente documentadas⁷, em consonância, aliás, com o que já decorre do art.º 15.º do mesmo diploma.

No caso em concreto e em relação a uma despesa, respeitante ao fornecedor Agência de Viagens Teles (cfr. Anexo IX.C do Relatório da ECFP, para o qual se remete), as respetivas faturas não constavam da documentação de suporte do processo de prestação de contas.

Face ao exposto, verifica-se uma violação do art.º 19.º, n.º 2, e do art.º 15.º, ambos da L 19/2003.

⁶ Cfr. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 744/2014, de 05 de novembro de 2014 (ponto 11.1.) e 537/2015, de 20 de outubro de 2015 (ponto 10.5.).

⁷ Sobre a exigência de documentação, cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 231/13, de 24 de abril de 2013 (ponto 7.22.).

2.12. Deficiência na apresentação dos elementos de prestação de contas e não apresentação de todos os elementos

Como já referido anteriormente, 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.

Tal como mencionado no ponto 3. do Relatório da ECFP (para o qual se remete), o Balanço de Campanha apresentado não se encontra correto (o ativo não é igual ao passivo e fundos patrimoniais). Com efeito, na data da prestação de contas, constata-se que ficaram por liquidar faturas de fornecedores, no montante total de 5.832,18 Eur., que deveriam figurar no Balanço da Campanha, no Passivo em dívidas a fornecedores.

De acordo com a informação disponível, o Resultado da Campanha deveria ser de 5.792,35 Eur., que corresponde ao montante das dívidas a fornecedores no valor de 5.832,18 Eur., deduzido do montante do saldo de depósitos à ordem de 39,83 Eur., que foi transferido para a sede do Partido, no dia 1 de março de 2017. Como tal, a diferença entre o resultado apresentado e o apurado pela auditora externa é de 669,17 Eur., que representa pagamentos efetuados pela conta bancária da campanha de despesas que não se encontram reconhecidas nas Contas da Campanha (cfr. Anexo XIII).

Adicionalmente, o CDS-PP não procedeu à entrega dos extratos de conta contabilísticos e de um balancete à data de fecho das contas da campanha, ao arrepio do disposto na Secção III, n.º 5, do RECFP 16/2013 (obrigação reiterada nas recomendações da ECFP).

Face ao exposto, verifica-se uma violação do art.º 12.º da L 19/2003, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma.

2.13. Não obtenção de respostas

No âmbito da auditoria às contas da campanha foram realizados procedimentos autónomos de pedidos de confirmação de saldos e transações aos fornecedores da campanha e a instituição de crédito, tendo ocorrido situação de ausência de resposta (cfr. ponto 2.2.1. do Relatório da ECFP, para o qual se remete) e situações de respostas pouco esclarecedoras (caso das respostas dos

fornecedores Accional – Acções, Promoções e Representações, Lda., Agência de Viagens Teles e Arizona – Produções Audiovisuais, Lda, cujo saldo confirmado diverge dos saldos evidenciados nas contas da campanha) – cfr. Anexo XIII do Relatório da ECFP, para o qual se remete. Estas situações podem respeitar a 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 Lei 19/2003.

Uma vez que o CDS-PP nada disse em sede de exercício do direito de pronúncia, a situação descrita manteve-se. No entanto, considerando que, neste caso em particular, o não cumprimento do dever de colaboração respeita não ao Partido mas sim a entidades terceiras, e como, aliás, é jurisprudência pacífica do Tribunal Constitucional⁸, não existe aqui uma imputação direta ao Partido.

3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria e a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado [não obstante parte das situações não serem imputáveis ao Partido ou terem sido supridas por força da alteração legal decorrente da entrada em vigor da LO 1/2018 (cfr. supra pontos 2.1., 2.5., 2.7. e 2.13.)], 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) Acções e meios não refletidos nas contas de campanha – subavaliação de despesas e receitas (ver supra ponto 2.2.), em violação do art.º 12.º da L 19/2003 *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, do mesmo diploma;
- b) Não disponibilização ao Tribunal Constitucional da prova do encerramento da conta bancária (ver supra ponto 2.3.), situação atentatória do art.º 15.º, n.º 3, da L 19/2003;
- c) Existência de movimentos na conta bancária sem reflexo direto nas contas da campanha e movimento no mapa da despesa sem reflexo na conta bancária - receitas e despesas subavaliadas / sobreavaliadas (ver supra ponto 2.4.), situação atentatória do art.º 15.º, n.º 1, da L 19/2003;

⁸ Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 10.11.).

- d) Existência de cedência de bens a título de empréstimo, com impossibilidade de conclusão pela sua razoabilidade e valorização (ver supra ponto 2.6.), situação atentatória do art.º 15.º, n.º 1, da L 19/2003;
- e) Consideração de despesas inelegíveis (ver supra ponto 2.8.), em violação do disposto no art.º 19.º, n.º 1, da L 19/2003;
- f) Existência de despesas valorizadas abaixo do valor de mercado (ver supra ponto 2.9.), em violação do disposto no art.º 15.º, n.º 1, da L 19/2003;
- g) Inexistência ou existência com deficiência de suportes documentais de algumas despesas (ver supra pontos 2.10. e 2.11.), atentando contra o art.º 12.º, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, e contra o art.º 19.º, n.º 2, todos da L 19/2003;
- h) Deficiência na apresentação dos elementos de prestação de contas e não apresentação de todos os elementos (ver supra ponto 2.12.), atentando contra o art.º 12.º, aplicável *ex vi* art.º 15.º, n.º 1, ambos da L 19/2003.

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, 3 de setembro de 2018

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

José Eduardo Figueiredo Dias

(Presidente)

Tânia Meireles da Cunha

(Vogal)

Carla Curado

(Vogal, Revisor Oficial de Contas)