

COLIGAÇÃO DEMOCRÁTICA UNITÁRIA – CDU

Decisão da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, relativa às Contas da Campanha Eleitoral para a Eleição para a Assembleia da República, realizada em 4 de outubro de 2015, apresentadas pela Coligação Democrática Unitária

junho/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, atentos os elementos adicionais carreados pela Coligação.....	3
2.1. Despesas fora do período de elegibilidade (Ponto 1. da Secção C. do Relatório da ECFP).....	3
2.2. Ultrapassagem do limite de 25% da subvenção em estruturas, cartazes e telas (Ponto 2. da Secção C. do Relatório da ECFP)	6
2.3. Despesas de Campanha relacionadas com pessoal cedido por Partido coligado. Impossibilidade de concluir sobre a sua razoabilidade. Despesas com documentação de suporte insuficiente (Ponto 3. da Secção C. do Relatório da ECFP)	8
2.4. Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas (Ponto 4. da Secção C. do Relatório da ECFP).....	15
2.5. Não obtenção de respostas ao pedido de confirmação de saldos e transações de fornecedores e do banco (Ponto 5. da Secção C. do Relatório da ECFP)	18
2.6. Utilização de bens da propriedade de Partido coligado (Ponto 6. da Secção C. do Relatório da ECFP).....	19
2.7. Falta de declaração de cedência de bens a título de empréstimo (Ponto 7. da Secção C. do Relatório da ECFP)	21
3. Decisão	25

Lista de siglas e abreviaturas

AR	Assembleia da República
CDU	Coligação Democrática Unitária
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
ECFP	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
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
LTC	Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional)
PCP	Partido Comunista Português

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

A ECFP concluiu a elaboração, a 28.09.2017, do Relatório previsto no art.º 41.º, n.º 1, da LO 2/2005, relativo à CDU. 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 detalhado na Secção B. do Relatório da ECFP (pontos 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7. e 8. da Secção B., 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 à Secção C. 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. Despesas fora do período de elegibilidade (Ponto 1. da Secção C. do Relatório da ECFP)

Conforme estabelece o n.º 1 do art.º 19.º da L 19/2003, apenas despesas efetuadas com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral, são consideradas despesas de Campanha eleitoral (no caso da Campanha em análise, tal período decorreu entre 4 de abril e 2 de outubro de 2015).

In casu, foram identificadas as seguintes despesas, cujos documentos de suporte apresentam data posterior ao último dia de Campanha ou respeitam a serviços prestados após tal data:

Fornecedor	Fatura	Data	Descrição	Valor Eur.os	Obs. CDU
NOS COMUNICAÇÕES	730225625	30-09-2015	Instalação de sinal NOS no serviço referente à noite eleitoral para as Legislativas 2015, conforme mapa de ações e meios.	1.969,23	(a)
ABSOLUTUS - AUDIOVISUAIS E INFORMÁTICA	193	02-10-2015	Palco móvel - Despesa imputada à noite eleitoral de 4/10/2015, conforme mapa de ações e meios.	369,00	(a)
COMÉRCIO DE FLORES - VITOR MANUEL BRANDÃO JACINTO	580	02-10-2015	Entrega de Flores na Av. Liberdade - Decoração da sala - Despesa imputada à noite eleitoral de 4/10/2015, conforme mapa de ações e meios.	190,80	(a)
INCENTEA - TECNOLOGIA DE GESTAO	3561	02-10-2015	Transferência de extensões e reposição de serviço - Despesa imputada à noite eleitoral de 4/10/2015, conforme mapa de ações e meios.	67,65	(a)
Florista - Ana Vieira	15/104	03-10-2015	Flores - Decoração da sala - Despesa imputada à noite eleitoral de 4/10/2015, conforme mapa de ações e meios.	45,00	(a)
Faturas com data fora do período de elegibilidade				2.641,68	

Observações (esclarecimentos da Coligação):

(a) *“A noite eleitoral é o fim do período eleitoral e nessa medida parte integrante, da atividade eleitoral”.*

Ou seja, foram identificadas despesas com data posterior ao último dia de Campanha, no valor global de 2.641,68 Eur., relacionadas com a noite eleitoral (instalação de sinal, flores decorativas, palco móvel e serviços de comunicação).

Não obstante a argumentação apresentada pela CDU, em sede de Relatório considerou-se que estas despesas, tendo ocorrido após termo da Campanha, não têm intuito ou benefício eleitoral, não estando, por isso, reunidos os requisitos exigidos pelo n.º 1 do art.º 19.º da L 19/2003 para serem consideradas despesas de Campanha¹.

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

Deve sublinhar-se em primeiro lugar que tem sido prática habitual a inclusão das despesas da noite eleitoral no conjunto das despesas da campanha sem que isso no passado tenha suscitado dúvidas ou reparos pela auditoria e pela ECFP. Mesmo que se possa conjeturar que não é a prática passada não censurada que justifica prática actual censurável, deve contudo ser levado em linha de conta que em matéria de Lei de financiamento o passado está pejado de exemplos e de situações em que os diversos

¹ Sobre a matéria das despesas após o ato eleitoral, cfr. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 574/2015 de 2 de novembro (ponto 9.8.) e 744/2014, de 5 de novembro (ponto 10.3.A).

intervenientes e interessados, face às dificuldades interpretativas da lei, têm vindo a acertar posições e práticas sempre de boa-fé, na expectativa de bem-fazer e de encontrar para a feitura das contas a solução e conduta adequada e conforme aos comandos legais. É essa constante tentativa de aproximação à lei e à sua boa aplicação que releva quando se invoca surpresa por algo de novo surgir contrariando prática reiterada passada não questionada. É esse aspecto do inesperado da surpreendente visão que não se tinha vislumbrado que motiva um diferente enquadramento sancionatório.

Contudo, julgamos que a lei dá razão à prática de incluir nas despesas de campanha as despesas da noite eleitoral.

O conceito legal de "seis meses imediatamente anteriores à data do acto eleitoral respectivo" deve ser interpretado em sentido extensivo ou amplo na medida em que a ser interpretada a expressão tal como vem no relatório, o dia de véspera do acto eleitoral, invariavelmente um sábado, compreendido nos "seis meses imediatamente anteriores à data do acto eleitoral respectivo" é legalmente considerado dia de campanha eleitoral podendo nele ser incorridas despesas de campanha eleitoral. Ora como está bem de ver, esse sábado, dito de reflexão, não é dia de campanha muito embora o preceito legal aqui em discussão o qualifique como tal.

Por outro lado as despesas de campanha podem ter como finalidade/fundamento o benefício eleitoral — que não será aqui o caso — mas também intuito eleitoral — o que já é o caso. Estamos em crer que as despesas levadas às contas relativas à noite eleitoral têm intuito eleitoral porque a sua maior conexão e razão de ser é estabelecida com a campanha eleitoral que finda. As despesas são incorridas em razão da campanha e por causa da campanha e estão sobretudo relacionadas com a campanha e não com qualquer outra actividade partidária subsequente.

Estamos pois convictos que também por isso a norma legal é bem interpretada quando se entende, como no passado, que a noite eleitoral consiste no ponto final da campanha eleitoral e por isso mesmo parte sobretudo integrante e especialmente conexa com a campanha eleitoral. Daí que o período temporal dos seis meses a que a norma se refere e atrás repetimos inclui necessariamente todo o dia das eleições e não mais.

Apreciação do alegado pela Coligação:

Em sede de exercício do direito ao contraditório, a Coligação reiterou a posição já mencionada anteriormente, de que as despesas com a noite eleitoral são, em seu entender, despesas de Campanha.

Conforme estabelece o n.º 1 do art.º 19.º da L 19/2003, apenas despesas efetuadas com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral, são consideradas despesas de Campanha eleitoral. Para a Campanha em análise o período elegível decorreu entre os dias 4 de abril e 2 de outubro de 2015, inclusive, sendo ainda de considerar as despesas realizadas no dia de eleições nos termos constantes do art.º 19.º, n.º 5, da L 19/2003, na redação que lhe foi dada pela LO 1/2018 (cfr. art.º 7.º da mencionada lei).

Assim, atento o novo quadro normativo, do qual resulta a sua aplicação às situações pendentes, a despesa em causa é elegível, não se verificando, pois, qualquer irregularidade. Não obstante a presente fundamentação ser inovatória, face à constante do Relatório da ECFP, dispensa-se a audiência prévia do Partido quanto à mesma, atento o disposto no art.º 124.º, n.º 1, al. f), do CPA.

2.2. Ultrapassagem do limite de 25% da subvenção em estruturas, cartazes e telas (Ponto 2. da Secção C. do Relatório da ECFP)

No que respeita ao limite previsto no n.º 6 do art.º 18.º da L 19/2003, constata-se que esse limite se situa, no caso concreto da CDU, nos 221.300,28 Eur..

Em sede de Relatório, entendeu-se que tal limite foi excedido em 27.230,61 Eur.

Para sustentar tal conclusão, considerou-se ser de atentar quer no valor das despesas desta natureza indicado pela Coligação no Mapa “M8 – Estruturas, Cartazes e Telas” (182.281,61 Eur.) quer no valor de 66.249,28 Eur. (relativos a faixas de rua, pendões, ripas de madeira, panos, material também destinado à utilização na via pública, inscrito pela CDU no Mapa “M7 – Propaganda, comunicação impressa e digital”). Como tal, a ECFP entendeu, naquela sede, que a expressão “cartazes e telas” constante do preceito legal deve ser interpretada num sentido amplo e não restritivo, abrangendo quaisquer meios de Campanha visual que dispensem a presença física dos candidatos e elementos de partidos ou da coligação (ver Recomendações da ECFP), na via pública, por oposição a espaço fechado, sendo o vetor prevalecente da norma a exposição pública desses elementos, tratados de forma genérica.

Naquela fase do procedimento, a Coligação desde logo manifestou a sua discordância com a interpretação sufragada, entendendo que “... a Lei obviamente exclui pendões e faixas. Os

pendões e as faixas (faturas referidas por vós) afixadas pela CDU não são cartazes nem telas, logo excluídos da limitação legal e de resto são elementos em suporte de tecido”.

Considerou ainda a ECFP, em sede de Relatório, tratar-se de situação que se configura como infração sujeita às sanções previstas no art.º 30.º da L 19/2003.

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

Desde logo deve sublinhar-se que em matérias como a vertente, em que a discussão sobre interpretação de tal ou tal norma leve a posições com interpretações extensivas ou em sentido amplo como aquela que a ECFP preconiza (“a ECFP considera que a expressão cartazes e telas constante do preceito legal deve ser interpretada num sentido amplo e não restritivo”), tal via, dizia-se, deverá ser afastada ou pelo menos compaginada com o facto de tal interpretação, para além do texto de lei, ainda que apenas para além do elemento literal da lei, levará a consequências perniciosas em matéria sancionatória. É o caso.

Na verdade o que a CDU fez foi interpretar a lei tal como ela indica e nunca em sentido restritivo como se refere no relatório da ECFP. É convicção dos responsáveis pelas contas da campanha que a norma jurídica ao referir-se expressa e textualmente a “estruturas, cartazes e telas” não comporta naturalmente nem pendões nem faixas, algumas destas até arredadas da “utilização na via pública” que também é critério legal. Esses e outros meios de propaganda já existiam à data da redacção da lei e se o legislador os não referiu foi porque assim entendeu e não coisa diversa. Nem tão pouco a lei dá apoio à tese da ECFP segundo a qual pretende que a CDU inclua pendões e faixas porque segundo o seu entendimento contra-legal estariam incluídos na norma “quaisquer meios de campanha visual que dispensem a presença física dos candidatos e elementos de partidos”. A ser essa a boa interpretação, que não é, o que o legislador queria afinal não seria limitar as despesas com o uso na via pública de determinados meios de propaganda que identificou mas, pela leitura da ECFP, queria ter limitado todas as despesas em propaganda pública. Ora, como se vê bem essa suposta finalidade do legislador não está de todo plasmada na norma nem poderá extrair-se dela.

O que é determinante é a norma legal que se respeita e não o “entendimento” da auditoria ou da ECFP.

Não se verifica pois qualquer ultrapassagem de limite legal estabelecido por lei.

Apreciação do alegado pela Coligação:

Como já mencionado supra, nos termos do art.º 18.º, n.º 6, da L 19/2003, apenas são elegíveis para efeitos de subvenção e a título de despesas com estruturas, cartazes e telas, despesas cujo montante não exceda 25% da subvenção.

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.

Não obstante, no caso:

- A subvenção paga foi de 885.201,11 Eur.;
- As despesas de Campanha ascenderam a 1.425.150,66 Eur.;
- O valor das angariações de fundos situou-se nos 60.578,49 Eur.;
- O valor das despesas relativo a estruturas, cartazes e telas, considerado pela ECFP, foi de 221.300,28 Eur.

Ora, se se desconsiderar as despesas com estruturas, cartazes e telas, ainda assim o valor das despesas de Campanha excede o valor da subvenção. Esta circunstância, não tida em consideração em sede de Relatório, implica que resulte prejudicada a apreciação do alegado pela Coligação em sede de contraditório, dado carecer de efeito útil.

Como tal, considera-se que não se trata de situação abrangida pelo disposto no art.º 30.º, n.º 1, da L 19/2003, motivo pelo qual não se verifica infração nos termos aí previstos.

2.3. Despesas de Campanha relacionadas com pessoal cedido por Partido coligado. Impossibilidade de concluir sobre a sua razoabilidade. Despesas com documentação de suporte insuficiente (Ponto 3. da Secção C. do Relatório da ECFP)

Em sede de Relatório, elencou-se um conjunto de despesas, constantes do quadro seguinte, não devidamente suportadas em termos que permitissem validar a sua relação inequívoca com a Campanha eleitoral:

Estrutura	Fatura / ND	Data	Descrição	Valor EUR	Obs.
PCP – Aveiro	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 4 pessoas	3.192,34	(a)
PCP – Aveiro	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custas de 2 pessoas	1.920,00	(b)
PCP – Beja	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 5 pessoas	4.095,07	(a)
PCP – Beja	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 5 pessoas	4.800,00	(b)
PCP – Braga	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 7 pessoas	4.867,02	(a)
PCP – Braga	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 6 pessoas	5.760,00	(b)
PCP – C. Branco	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 2 pessoas	1.732,73	(a)
PCP – C. Branco	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 2 pessoas	1.920,00	(b)
PCP - Coimbra	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 5 pessoas	4.357,79	(a)
PCP - Coimbra	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 5 pessoas	4.800,00	(b)
PCP – Évora	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 5 pessoas	3.602,84	(a)
PCP – Évora	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 5 pessoas	4.800,00	(b)
PCP - Algarve	ND 02/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 5 pessoas	3.404,73	(a)
PCP - Algarve	ND 03/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 5 pessoas	4.800,00	(b)
PCP - Guarda	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de Custo de 1 pessoa	960,00	(b)
PCP – Leiria	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 2 pessoas	1.660,00	(a)
PCP – Leiria	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 2 pessoas	1.920,00	(b)
PCP - Portalegre	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 3 pessoas	2.414,30	(a)
PCP - Portalegre	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 3 pessoas	2.880,00	(b)
PCP – Porto	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 13 pessoas	9.850,02	(a)
PCP – Porto	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 13 pessoas	12.480,00	(b)
PCP - Santarém	ND 02/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 2 pessoas	1.284,64	(a)
PCP - Santarém	ND 03/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 2 pessoas	1.920,00	(b)
PCP - Setúbal	10.005/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 14 pessoas	11.486,18	(a)
PCP - Setúbal	10.006/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 14 pessoas	13.440,00	(b)
PCP - Viana Castelo	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 2 pessoas	1.557,93	(a)
PCP - Viana Castelo	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 2 pessoas	1.920,00	(b)
PCP – Viseu	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 2 pessoas	1.877,12	(a)
PCP – Viseu	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 2 pessoas	1.920,00	(b)
PCP - Açores	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 2 pessoas	1.464,07	(a)
PCP - Litoral Alentejano	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 3 pessoas	1.995,08	(a)
PCP - Litoral Alentejano	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de Custo de 2 pessoas	1.920,00	(b)
PCP – Juv. Comunista	ND 01/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 5 pessoas	2.790,11	(a)
PCP – Juv. Comunista	ND 02/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 5 pessoas	4.800,00	(b)
PCP	ND 01/2015	2015-10-02	Festa do Avante referente a Pessoal da Caravana de Apoio a Iniciativas. Nomes; dias afetos; e valor/dia.	6.498,45	(c)
PCP - Lisboa	ND 22/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 19 pessoas	15.286,83	(a)
PCP - Lisboa	ND 23/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 19 pessoas	18.240,00	(b)
PCP - Central	ND 268/2015	2015-10-02	Salários e Encargos de 13 pessoas	10.858,54	(a)
PCP - Central	ND 269/2015	2015-10-02	Ajudas de custo de 12 pessoas	11.520,00	(b)
Despesas com documentação de suporte insuficiente				196.995,79	

Observações:

- (a) Salários de funcionários do PCP destacados para trabalho na Campanha eleitoral;
- (b) Ajudas de custo pagas aos funcionários do PCP destacados para trabalho na Campanha eleitoral;
- (c) Salários de funcionários do PCP destacados para trabalho na Campanha eleitoral, neste caso, na caravana de apoio a iniciativas de Campanha.

Para validação das despesas acima referidas, designadamente das notas de débito emitidas pelo PCP (estrutura central e direções regionais), os auditores externos solicitaram a respetiva documentação de suporte [mapas de processamento de vencimentos, recibos de salários dos trabalhadores, recibos de pagamentos das ajudas de custo (incluindo o movimento financeiro referente aos pagamentos aos funcionários), confirmação dos locais de deslocação / afetação (através, por exemplo, de boletins de itinerário), motivo da deslocação (identificação da ação de Campanha) e local/locais percorridos diariamente (dado que as ajudas de custo são imputadas numa base diária)].

Sublinhou-se ainda que as despesas com salários, encargos e ajudas de custo relacionadas com o pessoal contratado especificamente para a Campanha Eleitoral, assim como as despesas referentes a funcionários do PCP afetos parcialmente à Campanha, ascendendo a um valor global de 394.608,18 Eur., não se encontram refletidas na listagem de “Ações e Meios de Propaganda Política”.

A Coligação referiu, durante o procedimento, que “[o] PCP, de acordo com a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, Lei 19/2003 e respetivas alterações, como partido integrante da CDU, pôs à disposição da campanha eleitoral os meios humanos efetivamente necessários ao desenvolvimento da mesma e, neste caso, os funcionários que constam na documentação entregue com as contas. A CDU, por seu turno, contratou meios humanos de acordo com as suas necessidades. Os funcionários do PCP e da CDU asseguram numerosas e múltiplas tarefas. São um elemento humano fundamental das campanhas eleitorais, com tarefas ao nível da planificação, organização e calendarização da campanha eleitoral, tarefas essas que vão muito para além da simples ação de campanha”.

Em síntese, as despesas com funcionários do PCP, afetos parcialmente à Campanha (salários, encargos e ajudas de custo), no valor global de 196.995,79 Eur., foram imputadas tendo por base o número de dias afetos à Campanha e a respetiva remuneração diária, estando suportadas por notas de débito emitidas pelo PCP à Campanha.

Em sede de Relatório, entendeu-se, em síntese:

- Não obstante terem procedido à validação dos processamentos de salários, os auditores externos consideraram que deveria existir documentação complementar que permitisse validar os tempos de afetação dos funcionários imputados à Campanha, respetivas tarefas desempenhadas, locais de deslocação / afetação (através, por

- exemplo, de boletins de itinerário), motivo da deslocação (identificação da ação de Campanha);
- Não está suficientemente demonstrado o carácter de despesas eleitorais dos valores em causa. Os encargos com pessoal fixo do PCP são despesas correntes, exceto quando ocorrem atos eleitorais, em que, então, tais despesas passam a ser, em parte, de natureza eleitoral, não quanto à substância da despesa (a qual não se encontra devidamente fundamentada) mas quanto ao período em que foi efetivada².
 - A Coligação não disponibilizou toda a informação necessária que permitisse à ECFP avaliar a razoabilidade e a elegibilidade das despesas com pessoal, imputadas às Contas da Campanha eleitoral. A ausência de mapas de controlo de horas, descrição dos serviços e identificação das ações de Campanha em que participaram pode ser considerada como violando o disposto na alínea c) do n.º 3 do art.º 12º aplicável *ex vi* do n.º 1 do art.º 15.º e do n.º 2 do art.º 19.º, todos da L 19/2003³.

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

De novo e mais uma vez se invoca aqui a mesma suspeição de razoabilidade da despesa incorrida com pessoal ao serviço da campanha e por causa da campanha eleitoral. Esta razoabilidade vem sendo demonstrada ao longo de muitos actos eleitorais e não admite suspeições infundadas.

Como a ECFP bem sabe, as campanhas da CDU são, por natureza, de trabalho intensivo com recurso as muitas pessoas e a muitos contactos directos. Daí as necessárias despesas e custos associados com pessoal, tais como salários.

Foram celebrados contratos com pessoal como tem sido habitual e que clarificam a oportunidade e a pertinência da despesa de acordo com as necessidades eleitorais.

Os custos com pessoal contratado e termo certo incorporam proporcionais de subsídios como é de lei e ajudas por maior despesa suportada com as deslocações dos mesmos para fora das suas residências habituais.

A contrapartida nas contas anuais do PCP está assegurada na medida em que nas contas do PCP, para o ano em apreço, se registou a correspondente diminuição nas despesas com funcionários seus conforme a auditoria pode comprovar querendo.

² Sobre a matéria da despesa relativa aos custos da cedência de funcionários pelo PCP e respetiva elegibilidade, ver Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 9.3. A. 2).

³ Sobre esta matéria, v. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 574/2015, de 2 de novembro, ponto 10.1.

É pois verdade inquestionável que o PCP desloca funcionários seus para a campanha da CDU, e mantém-lhes as mesmas condições de remuneração, porque passam a trabalhar a tempo inteiro para a campanha eleitoral, sendo por isso remunerados em igual montante. Nem outro procedimento seria de esperar num Estado de Direito. Não há nem redução de salário nem diminuição de direitos pelo facto de estarem deslocados para a campanha.

A ECFP rebelde-se com o facto, para si inatingível de o PCP colocar na campanha da CDU (PCP + PEV + Independentes) militantes seus, preferindo a ECFP que o PCP e a CDU colocassem pessoal recrutado sabe-se lá onde figurando uma campanha eleitoral como algo que possa ser executado por qualquer cidadão à procura de emprego ou disponível no tempo. Assim não é. De facto os intervenientes eleitorais a tempo inteiro ainda que transitoriamente nessas actividades estão dotados de infungibilidade pois não são substituíveis por quaisquer contratados. Só os militantes do PCP empenhados no seu projecto político e conhecedores da sua identidade política estão habilitados e são capazes de representar o projecto político da CDU em campanha eleitoral.

Aliás, sublinhe-se que é precisamente nessa qualidade de não substituíbilidade por qualquer outro ou de infungibilidade dos voluntários que está precisamente a razoabilidade da despesa incorrida. Dito de outro modo, se porventura fosse absurdamente possível contratar a eito no exterior da CDU poupando aqueles que são dignos interlocutores do projecto eleitoral da CDU então sim, aí é que se colocavam sérias dúvidas acerca da razoabilidade de despesa incorrida. Porque nesse caso ficaria comprometida seriamente a eficácia mas sobretudo a eficiência da despesa incorrida em campanha.

Os funcionários do PCP destacados, estando sempre ao serviço, tiveram diversas tarefas, figurando entre elas a planificação, organização e calendarização da campanha eleitoral. Põem de pé, estruturam e animam a mobilização para as iniciativas de campanha. São eles um elemento humano fundamental das campanhas eleitorais, que colocam a campanha no terreno concreto fazendo, através das acções, a ligação aos eleitores.

A auditoria externa não terá ficado satisfeita e a ECFP pede "documentação complementar". Assim foi também no passado.

A CDU verificou e fiscalizou o efectivo desempenho de funções no âmbito da campanha eleitoral dos funcionários que o PCP deslocou para a campanha da CDU, no seu próprio interesse político de eficiência eleitoral (eficiência direccionada ao resultado) e de aproveitamento eficiente de recursos humanos (eficiência direccionada à racionalidade de recursos). Esses funcionários trabalham além do mais, em via de regra, militantemente muito para além do considerado horário normal de trabalho sendo incomportável e completamente inadequado propor "mapas de controlo de horas" (quais iníquas "folhas

de ponto"), e "identificação das acções em que participaram", já que estiveram potencialmente em todo o universo das acções realizadas e nem no PCP, nem na CDU, nem nas acções de campanha se pode sequer imaginar a ridícula existência de uma espécie de relógios de ponto ou folhas com marcação de presença. A razoabilidade da despesa é assumida pela CDU e no seu próprio interesse de sólida e criteriosa gestão de recursos disponíveis.

Sobre a elegibilidade da despesa e o comprovativo dessa elegibilidade já o Tribunal Constitucional se pronunciou, como bem se sabe, e até mais de uma vez. Não se alcança pois o que leva a ECFP mas sobretudo a auditoria externa a duvidar daquilo que está documentado e a contrariar a posição do TC segundo a qual é à auditoria que compete demonstrar que a CDU não respeitou a elegibilidade da despesa.

Na verdade a CDU tudo disponibilizou para demonstrar que a despesa com pessoal é uma efectiva despesa de campanha eleitoral, por um lado, mas pelo outro, nem a auditoria nem a ECFP goraram demonstrar que o pessoal em causa não esteve a trabalhar na campanha eleitoral da CDU.

Apreciação do alegado pela Coligação:

Como a Coligação refere, a situação ora em apreciação tem sido objeto de apreciação em diversos documentos produzidos pela ECFP, bem como pelo Tribunal Constitucional, em sede de julgamento de contas. As posições da ECFP e da Coligação, com as particularidades que cada caso concreto dita, são, pois, genericamente as mesmas.

Assim, no caso, entendeu a ECFP, em sede de Relatório, que os custos discriminados no quadro supra (parte relativos a vencimentos, parte relativos a ajudas de custo) estão insuficientemente demonstrados enquanto despesa de Campanha.

Vejamos então.

Como referido no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 9.3.A.), a aferição da regularidade das contas apresentadas, quanto a estas despesas em concreto, comporta duas variáveis:

- a) A completude ou suficiência dos suportes documentais;
- b) A elegibilidade da despesa.

Em relação à elegibilidade da despesa, genericamente, face aos elementos carreados pela Coligação, a mesma encontra-se demonstrada, não existindo elementos que permitam concluir

inequivocamente pela inelegibilidade. Como tal, revê-se a posição assumida, nesta parte, pela ECFP, em sede de Relatório, considerando que, de um ponto de vista genérico, não há fundamentos para afastar a elegibilidade das despesas.

Assim, para a sua integral adequação ao regime legal aplicável resta aferir da completude ou suficiência dos suportes documentais.

Quanto à suficiência dos suportes documentais, há que atentar no facto de existirem duas tipologias de despesas a considerar:

- a.1. As despesas com salários;
- a.2. As despesas com ajudas de custo.

No caso das despesas com salários, considera-se que as mesmas estão suficientemente demonstradas, na medida em que a própria auditora externa validou o respetivo processamento. Ainda que a existência de mapas de horas pudesse consubstanciar um elemento adicional no sentido da evidenciação das despesas como despesas de Campanha, não se trata de um elemento cuja ausência determine um juízo de inadequada documentação.

Já no tocante a ajudas de custo, como referido em sede de Relatório, foi mencionada a inexistência de documentação, designadamente boletins de itinerário, não se sabendo quais os locais de deslocação / afetação e o motivo da deslocação, o que se revela como uma insuficiência da documentação que implica que não haja um comprovativo suficiente do invocado⁴. Com efeito, em sede de despesas de Campanha (como em todas as outras situações em que genericamente haja pagamento de ajudas de custo) é imprescindível, até para aferir da adequação da caracterização do valor em causa, a existência de elementos demonstrativos do motivo subjacente ao pagamento da ajuda de custo. Ademais, foram solicitados oportunamente à Coligação elementos demonstrativos, nada tendo sido entregue. Como tal, ainda que em abstrato possamos estar perante uma despesa elegível, em concreto a mesma não se encontra devidamente documentada.

Em suma: se no tocante aos salários se encontra cabalmente esclarecida e documentada a situação, tratando-se, nessa parte, de despesas comprovadamente elegíveis, já no que respeita

⁴ Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 9.3. A.).

às despesas com ajudas de custo não se encontra cabalmente demonstrada pela Coligação, a quem cabia tal ónus, que tais despesas correspondam a despesas relativas à Campanha eleitoral, atentando contra o disposto nos art.ºs 15.º, n.º 1, e 19.º, n.º 2, ambos da L 19/2003.

2.4. Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas (Ponto 4. da Secção C. do Relatório da ECFP)

Foram identificadas situações de despesas, cujo preço praticado aparentemente diverge da Listagem n.º 38/2013 (cfr. Ponto 7.4. da Secção B do Relatório) e/ou cujo descritivo constante da documentação de suporte se apresenta incompleto ou não é suficientemente claro para permitir aferir sobre a sua natureza e concluir sobre a razoabilidade do seu montante, face aos valores de mercado, a saber:

A. Despesas em que o preço diverge da Listagem n.º 38/2013 (valor total de 40.881,42 Eur.):

Foram identificadas despesas com o aluguer de estruturas *outdoor*, aluguer de estruturas de reforço e colagens de cartazes, debitadas pelo fornecedor “Limitless Media”, nos montantes respetivamente de 25.370,80 Eur., 9.686,25 Eur. e 1.076,25 Eur., cujos valores unitários são significativamente inferiores aos mencionados na Listagem n.º 38/2013.

Foram também identificadas despesas com reimpressões em serigrafia, do fornecedor “FTC Publicidade”, no valor de 3.702,62 Eur., e cartazes minis, debitados pelo fornecedor “Vcoutinho”, no valor de 1.045,50 Eur., cujos valores unitários são superiores, no primeiro caso, e inferiores, no segundo, aos mencionados na Listagem n.º 38/2013.

B. Despesas em que não foi possível concluir sobre a razoabilidade do preço praticado (valor total 87.950,80 Eur.):

Os auditores externos identificaram algumas despesas (nomeadamente com aluguer de equipamento áudio e iluminação, faixas, brochuras e cedências de espaço), no valor global de 87.950,80 Eur., cuja documentação de suporte se apresenta incompleta, não sendo possível aferir sobre a sua natureza e concluir sobre a razoabilidade do seu montante, face aos valores de mercado.

Em ambas as situações, a Coligação referiu que “[o]s preços pagos são os acordados entre a empresa e a CDU mediante o período de contratação e a quantidade de acordo com as práticas comerciais correntes”, esclarecimento que não permitiu suprir, em sede de Relatório, as insuficiências em termos de demonstração da razoabilidade dos valores em causa face aos valores de mercado.

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

C4 — Sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas

O relatório da ECFP repete no ponto anterior C3 a mesma imputação acerca da razoabilidade de algumas despesas. Não se entende este método de imputação a não ser que a ECFP tenha em mente desdobrar e repetir imputações com a intenção objectiva de daí poderem ser extraídas mais infracções sobre as mesmas matérias e sobre os mesmos factos.

Quanto a este ponto em concreto, como nos demais casos de discussão da razoabilidade de uma despesa, estamos sempre num domínio com grande margem subjectiva, na medida em que, em tese, seria sempre possível a um terceiro na posição de auditor questionar a razoabilidade de certa despesa, consoante o ângulo de observação. Mas a campanha eleitoral não é uma sociedade comercial onde os sócios poderão ou não questionar a razoabilidade da despesa associada a determinada campanha publicitária (e neste exemplo contabilístico a margem de subjectividade é enorme e não comparável a uma campanha política). Logo, esta razoabilidade não é compaginável com critérios de eficácia ou eficiência quando ao binómio meios e resultado. Aqui essa razoabilidade deve ser vista de acordo com normais comportamentos de mercado. Só que o mercado não é nem estático nem uniforme e quem define essas leis da economia não é a CDU. É de resto a regra da variabilidade de comportamentos comerciais (característica da economia concorrencial) que gera ofertas diferenciadoras sem que isso possa ser entendido como benefício ou prejuízo para o consumidor final.

A dúvida acerca da razoabilidade também se pode colocar noutra patamar este bem mais proveitoso no que tange a lei de financiamento, e que é a de saber se determinada campanha, em face do que foi presenciado e visto por todos, usou meios de propaganda de tal forma em excesso de quantidade ou de tal forma em excesso de despesa, que coloque sérias e fundadas dúvidas sobre a razoabilidade quer da despesa quer dos meios. Ora, não é nada disto que o relatório aponta, antes pelo contrário se prendendo com minudências que decorrem de oscilações normais do mercado. Assim:

Os preços praticados, facturados, liquidados e insertos nas contas são de todo razoáveis e adequados ao serviço prestado. Trata-se aliás, como se pode facilmente verificar, de aquisição de bens que pela sua natureza são repetidamente utilizados pelo PCP na sua actividade política regular pelo que correspondem, sem margem para dúvidas, aos preços usualmente praticados pelo mercado. Enfatiza-se que há correspondência entre preços de mercado, preços obtidos e contratados e preços reflectidos em despesas levadas às contas.

Sublinha-se que há óbvias diferenças que resultam do apuramento de preços consoante as quantidades de impressão ou de reprodução de um material, e há casos em que a reimpressão pode sair mais cara que a primeira impressão devido à menor quantidade e até porventura ao não aproveitamento à posteriori de suportes de transposição da imagem que são usados na reimpressão (nova chapa do mesmo layout).

Deve ser ainda levada em linha de conta que esta questão se coloca por comparação com uma listagem "indicativa", logo não vinculativa publicada pela ECFP. Há ainda variabilidade geográfica e de oportunidade comercial que a listagem da ECFP não tem em conta.

Apreciação do alegado pela Coligação:

Antes de mais, refira-se que carece de razão o alegado pela CDU no que respeita ao desdobramento de infrações. Com efeito, não obstante o título dos pontos 3. e 4. da Secção C do Relatório da ECFP fazerem menção ao conceito de razoabilidade, decorre da sua leitura, mesmo que perfunctória, que as situações abordadas são distintas e com enquadramentos diferenciados. Com efeito, a primeira questão, como já explanado supra, aborda a vertente da elegibilidade e da demonstração documental dos custos relacionados com salário e ajudas de custo pagos. A segunda questão, ora em apreciação, respeita à razoabilidade de preços praticados por fornecedores concretos (cabalmente identificados) face aos valores de mercado. Como tal, não há qualquer desdobramento de infrações.

No tocante à razoabilidade dos preços propriamente dita, adiante-se, desde já, que a Coligação não trouxe ao procedimento quaisquer elementos adicionais, quedando-se em considerações genéricas e meramente conclusivas.

Assim, não obstante a CDU 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, considerando que a Coligação 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 15.º da L 19/2003.

2.5. Não obtenção de respostas ao pedido de confirmação de saldos e transações de fornecedores e do banco (Ponto 5. da Secção C. do Relatório da ECFP)

Foram realizados procedimentos de confirmação de saldos e transações aos principais fornecedores da Campanha (cfr. Ponto 7.6. da Secção B do Relatório da ECFP).

Até à data da conclusão do trabalho de auditoria, não foi recebida a resposta dos fornecedores Cromia, EVA Transportes, J. P. Sousa e Alínea Seguinte, pelo que não foi possível confirmar se existiriam outras despesas que devessem ter sido registadas ou se existiriam despesas que pudessem ter sido anuladas posteriormente.

Por outro lado, não foi também recebida resposta à circularização efetuada à Caixa Geral de Depósitos ao pedido de confirmação de saldos e outras informações sobre a conta bancária de Campanha, embora o processo de abertura, movimentos e encerramento tenha sido validado pela documentação apresentada no âmbito da prestação de contas.

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

C5 — Respostas ao pedido de confirmação de saldos

A CDU não possui instrumentos mais eficazes para obter resposta dos fornecedores do que aqueles à disposição da ECFP. Contudo, tal como solicitado, fez contactos com os quatro fornecedores insistindo na necessidade de envio de resposta a essa Entidade das Contas. Três responderam até ao dia de hoje pelo que enviamos cópia dos extractos contabilísticos enviados pelas empresas e extractos contabilísticos da CDU. Não apresentam diferenças. O quarto fornecedor, Alínea Seguinte, já contactado ainda não enviou. Se enviar, faremos chegar à ECFP. (Doc 1)

Já com a Caixa Geral de Depósitos se procedeu ao envio de uma insistência por escrito no mesmo sentido apontado no relatório. (Doc. 2)

Não nos parece que possa haver divergência nos saldos com os fornecedores que a CDU devesse conhecer, pelo que as despesas levadas às contas da campanha a ela mesma pertencem devendo ser reconhecidas.

(junta-se documento enviado à CGD)

Apreciação do alegado pela Coligação:

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 Constitucional⁵, não existe aqui uma imputação direta à CDU.

No entanto, sublinha-se o esforço da Coligação no sentido do cabal esclarecimento das situações para as quais o procedimento de circularização não tinha sido conclusivo.

2.6. Utilização de bens da propriedade de Partido coligado (Ponto 6. da Secção C. do Relatório da ECFP)

No decorrer da Campanha eleitoral para as eleições legislativas de 2015, foram utilizados bens afetos ao património do PCP (instalações, viaturas, material de som/imagem, entre outros), sem que tenham sido emitidas as declarações do Partido, em conformidade com o Anexo XIII das Recomendações da ECFP, de 22 de abril de 2015.

Em sede de exercício do direito ao contraditório, foi referido pela Coligação:***C6 — Utilização de bens do PCP***

É prática corrente que em casos de coligação os partidos coligados, com existência permanente, "emprestem" às campanhas que promovem bens próprios sem que no passado tal facto tivesse suscitado perplexidade ou dúvidas acerca da sua razoabilidade e sobretudo da sua veracidade.

A declaração ou declarações a que o relatório faz referência e solicita com base na recomendação da própria ECFP não tem assento legal nem sequer no mencionado n.º 5 do artigo 16.º da Lei. Na verdade este preceito legal que vem invocado como podendo ter sido alegadamente violado, diz precisamente respeito aquilo que a ECFP repete na página 9 das suas recomendações onde sublinha que "a utilização de bens afetos ao património do partido político, tais como bens imóveis e móveis sujeitos a registo, bem como a colaboração de militantes, simpatizantes e de apoiantes, não são consideradas como receitas nem despesas de Campanha". Está bem de ver que este comando legal vindo clarificar dúvidas antes criadas pela auditoria e depois clarificadas com força de lei não permite deduzir que as campanhas ainda devam ser oneradas com a necessidade de preparar tais declarações exorbitantes, pelo que, no estrito

⁵ Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 10.11.).

cumprimento da lei, elas não são exigíveis a não ser em contexto de lei nova que nem a ECFP nem a via das recomendações tem alcance de poder vincular as entidades que promovem campanhas eleitorais.

Finalmente, se tais empréstimos ou cedências, como as aqui referidas, "não são consideradas nem como receitas nem como despesas de Campanha" (expressão legal) e se a prestação de contas próprias da campanha reflectem necessariamente "as receitas e despesas da campanha eleitoral" (vide n.º 1 do artigo 15.º da Lei) não se alcança como tais declarações contra-/egem sejam adequadas a apurar contas sobre receitas e despesas de uma campanha.

Apreciação do alegado pela Coligação:

Nos termos do art.º 10.º, n.º 1, da LO 2/2005 (então em vigor), a ECFP podia definir, através de regulamento, as regras necessárias à normalização de procedimentos em termos de apresentação de despesas pelas campanhas eleitorais. Pode ainda, nos termos do art.º 11.º, emitir recomendações dirigidas a quem seja objeto de controlo da sua parte.

Antes de mais, clarifica-se que regulamento e recomendação são dois instrumentos de direito administrativo distintos.

Atentando na disciplina constante dos art.ºs 135.º e seguintes, do CPA, os regulamentos são "normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos". Como referido por Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias⁶, "... como norma que é, o regulamento administrativo é uma *norma jurídica* (...) [,] uma regra de direito, que pode designadamente, ser imposta por coação e cuja violação leva, em geral, à aplicação de sanções, sejam elas de natureza administrativa ou disciplinar".

Já as recomendações, sendo parte da atuação administrativa, inserem-se na atividade administrativa que se pode definir como de prática de atos exortativos, ou seja, de atos opinativos que acrescentam opinião que deve ser acatada pelo destinatário⁷. Assim, não sendo vinculativos, o seu não acatamento pode implicar uma cominação.

Transpondo estes conceitos para o caso em apreço, com efeito o Anexo XIII das Recomendações da ECFP, de 22 de abril de 2015, integra uma atuação administrativa de cariz opinativo, na qual

⁶ *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 162.

⁷ Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, D. Quixote, Lisboa, 2007, pp. 376 e 377.

se indicam, entre outros aspetos, modelos de documentos de suporte que permitem o controlo por parte da ECFP das Contas de Campanha. Portanto, ao contrário do alegado pela Coligação, não se trata de qualquer atuação *contra legem*, como facilmente se depreende da análise do art.º 11.º da LO 2/2005.

Atentando no art.º 16.º, n.º 5, da L 19/2003, resulta que, como bem refere a Coligação, as situações abrangidas pelo mesmo não são consideradas nem receitas nem despesas de Campanha. Não obstante, essa circunstância não significa que essas mesmas situações se subtraíam ao controlo da ECFP. Com efeito, desde logo, cumpre à ECFP fiscalizar e controlar as despesas e receitas das campanhas. Assim, cumpre à ECFP aferir se há ou não receitas não refletidas nas Contas de Campanha. Sendo a fronteira entre contribuições em espécie por parte dos partidos e utilização dos bens afetos ao património do Partido uma fronteira por vezes ténue, cumpre à ECFP aferir se as situações classificadas pelo Partido ou Coligação como sendo de utilização dos bens afetos ao património do Partido estão adequadamente efetuadas ou se se trata de receitas consubstanciadas em contribuições em espécie. Esse controlo só é possível sendo dadas a conhecer, com detalhe, quais as situações que o próprio Partido considerou subsumíveis ao art.º 16.º, n.º 5, da L 19/2003, para daí se poder concluir pela adequação ou não adequação das receitas registadas nas Contas de Campanha.

Portanto, no caso, a Coligação, ao não elencar as situações que entendeu serem subsumíveis ao n.º 5 do art.º 16.º, da L 19/2003, quer seguindo o modelo recomendado quer seguindo outro qualquer modelo, impede a verificação do efetivo cumprimento desta disposição legal, ao contrário do que é seu ónus, designadamente atento o princípio da transparência que deve enformar toda a sua atuação, o que se configura como uma violação do mencionado regime legal.

2.7. Falta de declaração de cedência de bens a título de empréstimo (Ponto 7. da Secção C. do Relatório da ECFP)

No âmbito da Campanha eleitoral, foram colocados à disposição da Campanha, por militantes, simpatizantes e apoiantes da CDU, designadamente viaturas, tendo sido apresentadas notas de despesas, suportadas por boletins de deslocação em viatura própria, ou, em alguns casos, despesas com combustíveis.

Em sede de Relatório, foi referido por esta Entidade não terem sido apresentadas as correspondentes declarações de empréstimo dos bens, aos quais, conforme referido, foram associadas despesas registadas nas Contas de Campanha.

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

C7 — Declaração para cedência de bens

Este ponto é uma versão extensiva do anterior ponto C-6 através do qual a ECFP coloca uma exigência contra-legal invocando suposta violação de norma cuja expressão literal nada refere sobre a matéria imputada. Neste ponto surge mais do mesmo mas agora sem remissão legal, na medida em que essa remissão é de todo impossível.

Contudo, aparece escrita a nefasta consequência "de as referidas despesas não poderem ser validadas" muito embora sendo certo que tal posição em auditoria não tem apoio legal nem justificação. Aliás sabe bem a ECFP, porque a própria o diz, que, como sempre acontece em campanhas eleitorais, há viaturas de militantes e apoiantes cedidas à campanha. Isso decorre aliás dos comprovativos das despesas que estão juntos às contas.

Por outro lado, sublinha-se que a par das cedências e uso por militantes de viaturas suas, nos termos da lei, também houve, distintamente, casos de viaturas alugadas a empresas e esse facto, contratual está devidamente documentado nas contas e não é confundível com a cedência militante.

Insistimos que a ECFP não tem suporte legal para agora vir solicitar declarações injustificas e que não são elemento contabilístico exigível.

Foi num primeiro momento feita apreciação do alegado pela Coligação, na sequência do que foi proferida deliberação a 29.05.2018 pela ECFP, constante de fls. 166 a fls. 168, do presente processo administrativo e para a qual se remete, de aditamento do mencionado Relatório, da qual foi a CE notificada para exercício do direito ao contraditório.

Refere-se na mencionada deliberação que, como resulta globalmente do Relatório da ECFP, desde logo da metodologia seguida na sua atuação em sede de controlo das Contas de Campanha, cabe à ECFP verificar o cumprimento da legislação aplicável, designadamente no tocante a despesas e a cedência de bens a título de empréstimo (cfr. a Secção A., ponto 2., do Relatório).

Nessa sequência, havendo despesas relacionadas com viaturas de terceiros, cumpre à ECFP controlar essas mesmas despesas, o que só é possível pelo controlo das declarações de cedência de viatura ou documento equivalente. Com efeito, o art.º 16.º, n.º 1, al. c), da L 19/2003, admite a existência de donativos de pessoas singulares, donativos esses que podem ser pecuniários ou em espécie [tendo o próprio Tribunal Constitucional interpretado esta norma no sentido de aplicação a casos como os em apreciação – cfr. o Acórdão daquele Tribunal n.º 175/2014, de 19 de fevereiro, ponto 9.4.D)]. Os donativos, como qualquer outra receita, têm de ter expressão contabilística sustentada em documentos de suporte, que atestem a natureza da receita em causa (designadamente declarações de cedência de viaturas por parte dos respetivos proprietários).

Ainda que a Coligação não queira seguir a metodologia que a ECFP entende apresentar maior adequação para todos os intervenientes no procedimento, cumpre-lhe ter a contabilidade organizada nos termos legalmente exigidos, o que implica que os registos contabilísticos estejam documentalmente sustentados.

Logo, a ausência de expressão contabilística de viaturas a título de empréstimo (refletida no facto de nada constar a título de empréstimos e donativos em espécie nas receitas de campanha) tem reflexos na aferição da admissibilidade das despesas às mesmas associadas, impedindo, pois, a aferição do cumprimento do regime legal atinente às Contas de Campanha, o que, não sendo suprido, poderá ser infração imputável à Coligação.

Na sequência da notificação da CE para se pronunciar, veio a mesma em síntese referir:

a) A matéria não é inteiramente nova;

b) A lei acolhe com a mesma naturalidade situações perfeitamente naturais sem complicar nem gerar suspeições nem exigir documentos escritos para além dos devidos nem motivar perplexidade persecutória;

c) A lei acolhe com naturalidade a participação militante;

d) Se a ECFP apenas admite uma campanha comprada, contratada, servida de fora, assente exclusivamente em prestações de serviços, formalismos declaratórios, deve ter em linha de conta que a campanha da CDU tem outras componentes diferenciadas;

- e) As declarações de cedência foram dadas oralmente;**
- f) A ECFP não pode fazer lei nova;**
- g) A faculdade de controlo ao dispor da ECFP é a mesma;**
- h) Os registos estão documentalmente sustentados;**
- i) Como bem sabe a ECFP há viaturas de militantes e apoiantes consabidamente cedidas à campanha e pelos próprios conduzidas;**
- j) Trata-se de mero cumprimento da lei e de inexigibilidade do irrazoável e desnecessário;**
- k) A situação enquadra-se no âmbito do art.º 16.º, n.º 6, da Lei de financiamento.**

Vejamos então.

Não obstante o entendimento da CE tenha sido no sentido de a questão não ser inteiramente nova, pronunciou-se sobre a mesma, pelo que cumpre apreciar o alegado.

A ECFP não se vai, naturalmente, pronunciar sobre as observações de cariz subjetivo efetuadas, que não representam se não uma interpretação (ainda que desprovida de rigor) da atuação desta Entidade. Não obstante, cumpre sublinhar que tal interpretação reflete uma confusão entre controlo e ação persecutória (sendo esta última claramente rejeitada por esta Entidade) e uma confusão entre exigência de demonstração de pressupostos com a obrigação de existência de um elenco taxativo das formas de demonstração desses mesmos pressupostos, não abordando a questão da distribuição do ónus da prova e partindo do princípio de que há uma série de factos que não têm de ser demonstrados, quando, na verdade, não existe qualquer norma que inverta o ónus da prova ou que consagre a favor da CE qualquer presunção que a dispense de demonstrar o que alega.

Assim, atento o alegado pela CE, a mesma continua a colocar o acento tónico na existência de exigências feitas por esta Entidade *contra legem*. Ora, como já se deixou claramente referido, do que se trata é de distribuição do ónus da prova e cabe à CE demonstrar e provar o que consta da sua contabilidade.

Ainda que a alegada cedência de viaturas se enquadrasse no âmbito do art.º 16.º, n.º 6, da L 19/2003 (o que *de per se* é controvertido), sempre seria de exigir à CE a demonstração dessa circunstância, fosse por que meio de prova fosse. A verdade é que há despesas associadas a viaturas de terceiros utilizadas pela CE, a título que não foi inequivocamente demonstrado. A existência dessas despesas implica que, em nome da transparência que deve nortear a prestação de contas, possa e deva haver controlo das mesmas.

Ora, no caso, a CE limita-se a invocar globalmente que todas as cedências foram feitas oralmente. No entanto, não provou tal circunstância, quedando-se, aliás, por afirmação de cariz genérico, não consubstanciada.

Cabendo à CE o ónus da prova da demonstração da existência das cedências e não tendo a CE procedido a tal demonstração, tal implica que haja um impedimento na aferição da admissibilidade das despesas às mesmas associadas, impedindo, pois, a aferição do cumprimento do regime legal atinente às Contas de Campanha, o que configura infração imputável à Coligação.

3. Decisão

Atentos os elementos recolhidos e analisados em sede de auditoria, a sua sistematização no âmbito do Relatório efetuado e os esclarecimentos ulteriores prestados pela Coligação e sua análise supra [não obstante parte das situações terem sido esclarecidas ou não serem imputáveis ao Partido ou terem sido supridas por força da alteração legal decorrente da LO 1/2018 (cfr. supra pontos 2.1., 2.2 e 2.5)], 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) Foram detetadas deficiências no suporte documental de despesas com ajudas de custo (ver supra ponto 2.3.), situação atentatória do art.º 15.º, n.º 1, e do art.º 19.º, n.º 2, ambos da L 19/2003;
- b) Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas (ver supra ponto 2.4.), situação atentatória do art.º 15.º da L 19/2003;

- c) Não foram apresentadas declarações com a descrição dos bens cedidos à Coligação pelo Partido coligado (ver supra ponto 2.6.), situação atentatória do art.º 16.º da L 19/2003; e
- d) Impossibilidade de aferição do cumprimento do regime legal relativo a despesas suportadas por boletins de deslocação em viatura própria e despesas com combustíveis referidas como respeitando a bens cedidos à Coligação por militantes, simpatizantes e apoiantes (ver supra ponto 2.7.), situação atentatória do art.º 16.º 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, com a menção de que da presente decisão cabe recurso para o Tribunal Constitucional, atento o disposto no art.º 9.º, al. e), da LTC.

Lisboa, 28 de junho 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)