

PARTIDO SOCIALISTA – PS

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 pelo Partido Socialista

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 pelo Partido	3
2.1. Contribuições do Partido indevidamente refletidas como contribuições em espécie (Ponto 1. da Secção C. do Relatório da ECFP).....	3
2.2. Despesas fora do período de elegibilidade (Ponto 2. da Secção C. do Relatório da ECFP)	4
2.3. Ultrapassagem do limite de 25% da subvenção em estruturas, cartazes e telas (Ponto 3. da Secção C. do Relatório da ECFP)	6
2.4. Pedido de reembolso do IVA das despesas de Campanha. Eventual sobrevalorização das despesas da Campanha (Ponto 4. da Secção C. do Relatório da ECFP)	8
2.5. Despesas não elegíveis com deslocações ao estrangeiro (Ponto 5. da Secção C. do Relatório da ECFP)	12
2.6. Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas (Ponto 6. da Secção C. do Relatório da ECFP).....	14
2.7. Não obtenção de respostas ao pedido de confirmação de saldos e transações de fornecedores (Ponto 7. da Secção C. do Relatório da ECFP)	20
3. Decisão	21

Lista de siglas e abreviaturas

AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
ECFP	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
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)
PS	Partido Socialista

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

A ECFP concluiu a elaboração, a 29.09.2017, do Relatório previsto no art.º 41.º, n.º 1, da LO 2/2005, relativo ao PS. Nesse seguimento, o Partido foi notificado nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 da mesma disposição legal, tendo exercido o seu direito de pronúncia.

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

Ao nível da informação financeira e do âmbito do trabalho de auditoria, objeto de relato 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 pelo Partido

2.1. Contribuições do Partido indevidamente refletidas como contribuições em espécie (Ponto 1. da Secção C. do Relatório da ECFP)

O PS registou contribuições em espécie, no valor de 4.744,50 Eur., relacionadas com ações de Campanha ocorridas em Setúbal e na Madeira, cujas faturas foram liquidadas diretamente pelo Partido (cfr. ainda o ponto 6.2. da Secção B do Relatório).

Considera-se esta situação anómala, uma vez que, sendo o caso relativo a despesas de Campanha, o pagamento deveria ser feito por via da conta bancária, pelo que, a haver contribuição do Partido nestes termos, deveria ser contribuição financeira e não contribuição em espécie.

Com efeito, o procedimento seguido é inadequado face ao n.º 3 do art.º 15.º da L 19/2003, que determina que todas as despesas de Campanha devam ser pagas pela respetiva conta bancária específica.

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

1. Contribuições do Partido indevidamente refletidas como contribuições em espécie

A ECFP refere que "o PS registou contribuições em espécie, no valor de 4.744,50 EUR, relacionadas com ações de campanha ocorridas em Setúbal e na Madeira, cujas faturas foram liquidadas diretamente pelo Partido."

Estas contribuições em espécie referem-se a despesas com Campanha, correspondendo a custos realizados em período de Campanha e com ela relacionados, pelo que, teriam que ser reconhecidos, independentemente, do titular do seu pagamento. De facto, o Partido deveria ter efetuado a correspondente contribuição financeira na Campanha, mas por razões tempestivas não a efetuou, tendo havido a antecipação das estruturas locais do Partido no pagamento das despesas, com reembolso.

Perante esta situação, o Partido tentou resolver a situação com o reconhecimento dos custos de campanha, pelo que solicita atenuação quanto à forma de pagamento.

Apreciação do alegado pelo Partido:

Atenta a posição assumida pelo próprio Partido, em sede de contraditório, verifica-se a ocorrência da infração, nos termos plasmados no Relatório da ECFP e mencionados supra.

2.2. Despesas fora do período de elegibilidade (Ponto 2. 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. Para a Campanha em análise o período elegível decorreu entre 4 de abril e 2 de outubro de 2015.

In casu, foram identificadas despesas ocorridas na noite eleitoral, no valor total de 11.906,40 Eur. (fatura n.º 71 da AEDIS, de 05/10/2015), relacionadas com a montagem de estruturas, equipamento de som, equipamento de iluminação e outros equipamentos, no dia 4 de outubro (noite das Eleições), no Hotel Altis.

O Partido, sobre esta questão, referiu que “... tem uma posição de princípio que a planificação, montagem e realização do evento da “Noite eleitoral” para apresentação dos resultados eleitorais, isto é, do resultado final da campanha e reações dos candidatos aos mesmos, se enquadram inequivocamente na tipologia de despesa da campanha. Na verdade, as declarações públicas dos candidatos do partido interpretam e conformam a leitura dos resultados, realçam compromissos assumidos na campanha e retiram consequências políticas do próprio ato eleitoral pelo que devem ser tidos em conta no cômputo geral das despesas de campanha. Uma campanha sem os seus resultados não cumpre os seus objetivos cívicos e políticos”.

Em sede de Relatório e atento o quadro legal então vigente, não obstante a argumentação apresentada pelo PS, considerou-se que tais despesas foram incorridas após o termo da Campanha 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 pelo Partido:

2. Despesas fora do período de elegibilidade

Neste ponto, a ECFP afirma que “Foram identificadas despesas ocorridas na noite eleitoral, no valor total de 11.906,40 EUR (fatura n.º 71 da AEDIS, de 05/10/2015), relacionadas com a montagem de estruturas, equipamento de som, equipamento de iluminação e outros equipamentos, no dia 4 de outubro (noite das Eleições), no Hotel Altis.”

Reafirma-se a resposta aos auditores: O PS tem uma posição de princípio que a planificação, montagem e realização do evento da “Noite eleitoral” para apresentação dos resultados eleitorais, isto é, do resultado final da campanha e reações dos candidatos aos mesmos, se enquadram inequivocamente na tipologia de despesa da campanha. Na verdade, as declarações públicas dos candidatos do partido interpretam e conformam a leitura dos resultados, realçam compromissos assumidos na campanha e retiram consequências políticas do próprio ato eleitoral pelo que devem ser tidos em conta no cômputo geral das despesas de campanha. Uma campanha sem os seus resultados não cumpre os seus objetivos cívicos e políticos.

De resto, as aludidas despesas com o anúncio e apresentação dos resultados eleitorais são contratadas em pleno período o de campanha eleitoral, sendo portanto tempestivas, e são legítimas, na medida em

¹ Sobre a matéria das despesas após o ato eleitoral, v. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 574/2015, de 2 de novembro (ponto 9.8.).

que permitem fechar o círculo operacional e político das eleições, estando intimamente relacionadas com a campanha, constituindo o seu desfecho e conclusão. Nessa medida, é convicção inequívoca do Partido Socialista que estas são despesas totalmente legais, relacionadas de forma inequívoca com a campanha e justificando plena elegibilidade para efeitos de cobertura pela subvenção.

Logo, face ao descrito, não se vislumbra, por parte do PS qualquer violação ao disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 19/2003.

Apreciação do alegado pelo Partido:

Em sede de exercício do direito ao contraditório, o Partido reitera 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. No entanto, são 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.

2.3. Ultrapassagem do limite de 25% da subvenção em estruturas, cartazes e telas (Ponto 3. 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, segundo o qual “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”, tal limite ascende, nesta Campanha, no caso concreto do PS, a 534.430,69 Eur. (tendo em consideração o valor de subvenção efetivamente recebida).

O Mapa “M8 – Estruturas, Cartazes e Telas” apresentado pelo Partido tem inscrito um montante de despesas no total de 535.910,78 Eur., excedendo, portanto, o limite previsto no n.º 6 do art.º 18.º da L 19/2003, em 1.480,09 Eur.

Em sede de Relatório, a ECFP considerou que “tal limite não seria ultrapassado caso o valor de subvenção atribuída pela Assembleia da República tivesse sido corretamente calculado, conforme referido no Ponto 5 da Secção B deste Relatório”.

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

3. Ultrapassagem do limite de 25% da subvenção em estruturas, cartazes e telas

A ECFP afirma que o limite de 25% da subvenção em estruturas, cartazes e telas, foi ultrapassado, considerando-se o valor da subvenção recebida da Assembleia da República (€ 2 137 772,74).

Tal como evidenciado no relatório da ECFP, o PS considerou como receitas, para efeitos de prestação de contas, o valor de € 2 252 577,25, em função dos resultados eleitorais. Tendo contestado o valor da subvenção recebida da Assembleia da República.

Desta forma, o valor das estruturas, cartazes e telas (€ 535 910,78) considerados pelo PS encontram-se dentro dos limites dos 25% da subvenção (€ 563 144,31 — € 2 252 577,25 x 25%).

Ora, embora o Partido tenha optado por não prosseguir a sua querela jurídica de contestação às decisões tomadas pelo Senhor Presidente da Assembleia da República em matéria do valor da subvenção estatal a que tem direito, não pode deixar de sinalizar que se manteve dentro dos limites de despesa com propaganda exterior (outdoors), ou seja, de 25% da subvenção a que tem direito. Coisa diferente é a subvenção que lhe foi atribuída, inferior aquela a que efetivamente tem direito.

Nessa medida, considera o PS que se conteve dentro dos limites legais expectáveis com que devia contar. Mais acrescenta que com a receita da angariação de fundos/donativos, a somar ao valor de subvenção, permite comportar o excesso dos 25% despesa com a rubrica “estruturas, cartazes e telas”, caso se aceite o v/ entendimento.

Apreciação do alegado pelo Partido:

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 2.137.722,74 Eur.;
- As despesas de Campanha ascenderam a 3.231.693,44 Eur.;
- O valor das angariações de fundos situou-se nos 159.068,25 Eur.;
- O valor das despesas relativo a estruturas, cartazes e telas foi de 535.910,78 Eur.

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

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.

2.4. Pedido de reembolso do IVA das despesas de Campanha. Eventual sobrevalorização das despesas da Campanha (Ponto 4. da Secção C. do Relatório da ECFP)

As despesas da Campanha (no montante global de 3.231.693,44 Eur.) foram imputadas com IVA incluído, conforme mencionado no ponto 4 do Anexo às Contas da Campanha.

O PS apresentou à AT o pedido de reembolso do IVA suportado nas despesas da Campanha, no montante de 490.345,39 Eur. (ofício enviado em 6 de julho de 2016).

Em sede de Relatório, a ECFP, tendo em conta o procedimento adotado pelo PS, de solicitar o reembolso do IVA incluído nas aquisições de bens e serviços para a Campanha, entendeu que tal IVA não deveria ter sido imputado às despesas da Campanha, na medida em que, se viesse a ser reembolsado, poderia refletir uma sobrevalorização das despesas incorridas com a Campanha eleitoral.

A ECFP referiu, à época, não concordar com o procedimento adotado pelo PS, de apresentar as despesas eleitorais com IVA e, simultaneamente, requerer o reembolso do mesmo, permitindo que, do ponto de vista jurídico, as despesas eleitorais fossem subvencionadas com IVA e ao mesmo tempo que tal imposto fosse recuperado do Estado, mesmo que as despesas eleitorais fossem muito superiores ao montante da subvenção.

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

4. Pedido de reembolso do IVA das despesas de campanha eleitoral. Eventual sobrevalorização das despesas de campanha

Não pode o Partido Socialista aceitar as considerações apresentadas pela ECFP no seu relatório na parte em que faz referência ao pedido de reembolso de IVA das despesas de campanha eleitoral, uma vez que no âmbito do disposto no artigo 10^o n.º 1 al.g) da Lei 19/2003, os partidos beneficiam, sem qualquer exclusão ou limitação, do "direito à restituição do imposto sobre o valor acrescentado [IVA] na aquisição e transmissão de bens e serviços que visem difundir a sua mensagem política ou identidade própria, através de quaisquer suportes, sejam eles impressos, audiovisuais ou multimédia, incluindo os usados como material de propaganda, meios de comunicação e transporte, sendo a isenção efetivada através do exercício do direito à restituição do imposto", e o PS procede ao pedido de reembolso de IVA por considerar que as despesas faturadas em nome do Partido, em período eleitoral, ou fora dele, conferem direito à isenção do IVA.

Além do mais, vem a ECFP afirmar que o Despacho n.º 298/2006-XVII, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 20 de Fevereiro, é claramente inconstitucional, quando este despacho, fixa "a seguinte orientação:

- 1. A alínea g) do n.º 1 do artigo 10^o da Lei 19/2003, de 20 de Junho, que consagra uma isenção de IVA a favor dos partidos políticos, deve ser interpretada no sentido de abranger o IVA contido nas aquisições de bens e serviços dos partidos políticos nos termos e para os fins aí expressamente referidos, ainda que estas aquisições ocorram em períodos de campanha eleitoral a que estes se candidatem, quer isoladamente, quer em coligação.***
- 2. A restituição do IVA suportado pelos partidos políticos relativamente a despesas que os mesmos hajam efetuado e que se encontrem abrangidas pela referida alínea g), deve ser efetivada junto de cada partido individualmente, mediante a apresentação de faturas, emitidas em seu nome e devidamente processadas sob a forma legal".***

Com efeito, e fazendo aqui referência à (alegada) inconstitucionalidade do despacho em referência, importa precisar que nunca, em momento algum, tal despacho pode ser inconstitucional, na medida em

que a inconstitucionalidade recai sobre normas e não sobre atos administrativos, desconhecendo o Partido Socialista, pelo menos até ao momento, qual a norma reportada inconstitucional e que estriba o despacho sinalizado. Por outro lado, e sem grandes aprofundamentos teóricos, importa aqui deixar claro que quem aprecia a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de normas é o Tribunal Constitucional (artigo 6º da Lei 28/82, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 143/85, de 26 de novembro, pela Lei nº 85/89, de 7 de setembro, pela Lei nº 88/95, de 1 de setembro, pela Lei nº 13-A/98, de 26 de fevereiro, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2011, de 30 de novembro, 5/2015, de 10 de abril e 11/2015 de 28 de agosto) não podendo a ECFP (ou até a Autoridade Tributária) invocar a inconstitucionalidade de normas, muito menos de atos administrativos.

Aliás, como bem nota o Relatório sub judice, nunca o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional qualquer norma legal que suporte o pedido de restituição do IVA suportado, nem arguiu de ilegalidade esse mesmo pedido, pelo que o mesmo continua a ser feito dentro da mais completa legalidade e legitimidade.

Dito isto, o Partido Socialista apenas cumpre a Lei e as orientações emitidas sobre a interpretação das normas tributárias em vigor no momento do facto tributário e que vinculam a administração tributária, sendo que, e especificamente quanto à referência feita pela ECFP quanto ao facto de o Partido Socialista ser o único partido que invoca a devolução do IVA de campanhas, apenas temos a referir que o partido faz uso de um direito constitucional de aceder ao Direito e ao Tribunais, como forma de fazer valer os respetivos direitos, nada mais.

Não pode o PS, por último, deixar de contestar o título da imputação feita pela ECFP neste número, pois não existe aqui qualquer "Eventual sabrevalorização de despesas de campanha", uma vez que é a própria lei que exige a apresentação das despesas de campanha incluindo o IVA que for devido e cujo pagamento foi feito, aquando da liquidação da fatura respetiva. Se assim não fosse, e se admitisse a inclusão nas contas de campanha de despesas sem IVA, ou com dedução do imposto, aí estaríamos em presença de uma redução artificial - e ilegal - da despesa real de campanha, o que não seria minimamente aceitável, até por contender com a verificação dos limites globais de despesa admissível face à lei.

Uma nota final, para referir que caso esta situação estivesse devidamente clarificada como o Partido Socialista vem pedindo há muito tempo, seria mais fácil fazer eventuais correções às contas de campanha, com a dedução do valor IVA eventualmente reembolsado. No entanto, com o volume de despesa que o PS tem na campanha das eleições Legislativas de 2015, face ao valor de subvenção recebido, nunca estaria em causa a diminuição do valor de subvenção por um valor de despesa sem IVA, inferior à mesma.

Apreciação do alegado pelo Partido:

Atento o alegado pelo Partido e o enquadramento legal da questão em análise, desde já se refira que se entende que, não obstante a posição assumida em sede de Relatório por esta Entidade, tal posição deve ser revista, considerando-se que assiste razão ao Partido.

Sem prejuízo de se entender haver alguma pertinência que justifique esclarecimentos na fase do Relatório, desde logo se refira que não compete a esta Entidade, em casos como o em apreciação, emitir qualquer juízo em torno da (in)constitucionalidade de normas, sendo certo que, como referido pelo PS, no nosso ordenamento o juízo de inconstitucionalidade não recai sobre atos.

Por outro lado, a aferição da procedência ou improcedência de um pedido de reembolso de IVA não é competência da ECFP, mas sim da AT.

Trata-se, pois, de matéria estranha às competências da ECFP em matéria de análise de Contas de Campanha, como, aliás, tem sido referido pelo Tribunal Constitucional², pelo que não se verifica qualquer violação do regime legal aplicável nesta específica matéria.

Quanto à questão de o IVA poder ser “duplamente” pago (via reembolso e via subvenção), há que ter em conta, ademais, que, no caso:

- Foi solicitado um reembolso no valor de 490.345,39 Eur.;
- A subvenção paga foi de 2.137.722,74 Eur.;
- As despesas de Campanha ascenderam a 3.231.693,44 Eur.

Assim, mesmo desconsiderando o valor relativo a IVA, sempre o valor das despesas de Campanha é superior ao valor da subvenção paga, pelo que a questão da duplicação não se coloca³.

Face ao exposto, não se verifica qualquer imputação ao Partido, nesta parte.

² Cfr. o Acórdão daquele Tribunal n.º 574/2015, de 02 de novembro [ponto 9.12.b)].

³ Cfr., em sentido idêntico, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 8.).

2.5. Despesas não elegíveis com deslocações ao estrangeiro (Ponto 5. da Secção C. do Relatório da ECFP)

De acordo com o previsto nos art.ºs 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, para os eleitores residentes no estrangeiro a Campanha eleitoral será realizada exclusivamente através da remessa de documentação escrita, cabendo a promoção e a realização da Campanha eleitoral sempre aos candidatos e aos partidos políticos, que para tais fins utilizarão, exclusivamente, a via postal.

Conforme indicado no Ponto 7.4. da Secção B do Relatório da ECFP, para o qual se remete, identificaram-se despesas relacionadas com deslocações ao estrangeiro, no âmbito das ações de “Apoio a Candidatos Europa e Fora da Europa”, no valor total de 17.388,98 Eur., que não se enquadram na forma legal de realizar Campanha eleitoral junto do eleitorado residente no estrangeiro.

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

5. Despesas não elegíveis com deslocações ao estrangeiro

As despesas descritas referem-se a pagamento efetuados a fornecedores nacionais no âmbito da campanha eleitoral, não havendo qualquer pagamento no estrangeiro. É certo, todavia, que se referem a deslocações feitas pelos candidatos aos círculos da Europa e de Fora da Europa, o que, se fosse inviabilizado por algum entendimento legal mais enviesado, determinaria uma inaceitável limitação ao direito de contactar com os eleitores de cada círculo eleitoral (e especificamente dos Portugueses residentes no estrangeiro), no que nem se admite como entendimento possível.

Considerando haver uma falha legislativa a este nível, com a impossibilidade de uma campanha eleitoral efetiva nos círculos eleitorais da "Europa" e "Fora da Europa", demos indicações claras para não haver nenhuma despesa de campanha fora de Portugal e com fornecedores sem número de identificação fiscal português.

Apreciação do alegado pelo Partido:

O PS funda a sua posição de discordância com a interpretação plasmada no Relatório da ECFP, por duas ordens de razão:

- a) A primeira é a de que não realizou despesas com fornecedores estrangeiros;

b) A segunda é a de que a limitação defendida pela ECFP implicaria uma inaceitável limitação ao direito de contactar os eleitores.

Vejamos.

Refira-se, desde já, que a primeira razão alegada carece de relevância: com efeito a limitação legalmente prevista respeita ao destino da despesa em concreto, ao facto de a mesma respeitar a despesas com Campanha no estrangeiro, sendo irrelevante, para este efeito, a nacionalidade do fornecedor em concreto.

Resta, pois, apreciar o argumento atinente à “inaceitável limitação ao direito de contactar os eleitores”.

Em causa está o valor de 17.388,98 Eur., relativo a deslocações ao estrangeiro, no âmbito das ações de “Apoio a Candidatos Europa e Fora da Europa”, como não é controvertido.

O Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, relativo à organização do processo eleitoral no estrangeiro, determina, nos seus art.ºs 3.º e 4.º, os termos em que é realizada a Campanha eleitoral direcionada para os eleitores residentes no estrangeiro, definindo que a Campanha se circunscreve a meios nos quais seja utilizada a via postal.

Reconhece-se que este normativo carece de ser interpretado atualisticamente. Com efeito, trata-se de diploma que, por referência ao ato eleitoral a que respeita a presente decisão, tem quase quarenta anos, pelo que as regras de interpretação ditam justamente esse *iter* a percorrer. Aliás, tal resulta expresso no art.º 9.º, n.º 1, *in fine*, do Código Civil, nos termos do qual: “A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada” (sublinhado nosso).

No entanto, a mesma disposição legal refere, no seu n.º 2, que “[n]ão pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”.

Ora, no caso, uma interpretação atualista e considerando a *ratio legislatoris* admitiria, por exemplo, a utilização do correio eletrónico.

No entanto, não se vislumbra de que forma tal interpretação possa abranger viagens ao estrangeiro. Com efeito, hoje como há quarenta anos atrás é possível a realização de viagens ao estrangeiro, para efeitos de Campanha eleitoral. O legislador, com a previsão normativa em análise, pretendeu claramente circunscrever a propaganda eleitoral a meios não presenciais.

O entendimento do PS de que a limitação defendida pela ECFP implicaria uma inaceitável limitação ao direito de contactar os eleitores é um entendimento que extravasa os poderes desta Entidade, a quem, atento o facto de estar adstrita ao respeito pelo princípio da legalidade, compete a aplicação do regime legal vigente.

Assim, não se considera existirem fundamentos para afastar o entendimento da ECFP, vertido no Relatório, entendimento esse que se mantém, verificando-se, pois, infração do regime vigente, por consideração de despesas legalmente não elegíveis (cfr. art.º 19.º da L 19/2003).

2.6. Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas (Ponto 6. da Secção C. do Relatório da ECFP)

Foram identificados casos de despesas cujo descritivo da documentação de suporte se apresenta incompleto ou não é suficientemente claro para permitir aferir a sua natureza e concluir sobre a razoabilidade do seu montante, face aos valores de mercado (cfr. Ponto 7.3. da Secção B do Relatório).

Para estas despesas, foram analisados os procedimentos desenvolvidos pelo Partido, na contratação dos fornecedores (pedidos de orçamentos, cadernos de encargos, propostas, notas de encomenda e outra documentação).

O PS apresentou esclarecimentos sobre os principais aspetos que estiveram na base da contratação dos serviços junto dos referidos fornecedores, designadamente:

- a) Fatura n.º 157, do fornecedor “Aximage – Com. e Imagem, Lda.”, no valor de 2.767,50 Eur., relativa a Sondagens – Realização de duas reuniões de grupo, nos dias 2 e 3 de setembro, conforme proposta. Não estando contemplado na Listagem n.º 38/2013 um valor de referência para o serviço contratado, foi solicitado esclarecimento ao PS, tendo sido referido aos auditores externos:

“A despesa em causa corresponde à realização de “Focusgroups”, estudos de opinião, feitos à medida para aferição de temas de campanha que pudessem ter impacto num grande universo de eleitorado – eleitorados indecisos e abstencionistas. Não sendo um trabalho standard, sendo antes um trabalho bastante específico, com grande exigência ao nível do trabalho prévio de seleção e da análise pormenorizada posterior ao nível qualitativo, justifica o valor da despesa.”

- b) Fatura n.º 670 do fornecedor “Bold International - Agências de Comunicação e Mark.”, no valor de 4.081,14 Eur., relativa à criação e desenvolvimento de uma parte do website da candidatura do “PS 2015”.

Esclareceu o Partido que:

“Atendendo ao orçamento inicial proposto, verifica-se que não só está dentro dos preços de mercado (é uma parte de um site dinâmico com várias componentes, interação com os visitantes, com uma plataforma específica, realizado em prazos apertados e exigência de confidencialidade acima da média), como houve uma negociação com o fornecedor do serviço, baixando o valor inicialmente proposto.”

- c) Fatura n.º 586 do fornecedor “Cunha Vaz & Associados - Cons. Com., S.A.”, no valor de 25.215,00 Eur., referente a “Outros - 50% do valor total dos serviços de Media Training e Apoio às Redes Sociais”. O PS referiu que:

“A descrição do serviço está no orçamento (anexo) e mostra a especificidade do trabalho de media training de candidatos, pelo que justifica o valor.”

- d) Fatura n.º 72 do fornecedor “DOMP - Des. Organ. Mark e Pub. SA. “, no valor de 4.781,01 Eur., referente a serviços de telemarketing para anunciar e apelar à participação em eventos de Campanha no distrito de Viseu. Referiu o PS que:

“O facto de ser um distrito específico, com um universo de abrangência grande, aumenta o custo e justifica o valor pago.”

- e) Fatura n.º 232 de “EDSON - FCB Publicidade, Lda.”, no valor de 18.450,00 Eur., relativa a Agências de Comunicação e Mark. - Consultoria de planeamento

estratégico de comunicação; Consultoria de planeamento de storytelling, estabelecer através de inputs do candidato, o guião com as histórias principal e secundárias para a Campanha; fazer regularmente reset desse guião; Criação de peças chave da Campanha; Participação em algumas reuniões de coordenação política/estratégica; Análise regular da Campanha nas redes sociais. O PS salientou que:

“O trabalho da agência de comunicação “Edson – FCB Publicidade”, começado em maio e desenvolvido por um período de 5 meses, com inúmeras reuniões de planeamento estratégico da campanha, implicou vários trabalhos feitos pela empresa para preparar as reuniões semanais efetuadas em que participava o Presidente da empresa Edson FCB, Edson Athayde e a direção de campanha e o candidato António Costa. Tendo sido feitas consultas ao mercado para várias áreas, entendemos que nas áreas de estratégia de comunicação deve haver uma escolha dirigida com base na experiência e confiança anterior (Escolha com base na especial aptidão técnica).”

- f) Fatura n.º 46 de “Grand Evento - Com. Org. Eventos, Lda.”, no valor de 49.999,50 Eur., relativa a “Outros - Eleições Legislativas 2015 - Levantamento Nacional de Locais para Comícios, conforme relatório”. Referiu o PS que:

“Havendo necessidade de fazer comícios e almoços/jantares no país inteiro, foi previamente elaborado um caderno de encargos com as especificações do serviço a desenvolver, que é de importância vital para o sucesso da campanha. Apresenta-se o sumário executivo do trabalho efetuado por todo o país, com o levantamento dos locais mais adequados para realização dos eventos de campanha.”

- g) Fatura n.º 1/8 de “LPM Strategies Unipessoal, Lda.”, no valor de 6.150,00 Eur., relativa à 1.ª tranche de serviços prestados de consultoria de marketing e comunicação. O PS explicou que:

“O trabalho da LPM Strategies traduziu-se na participação de Luís Paixão Martins nas reuniões semanais de estratégia e preparação de campanha, nomeadamente no que concerne à comunicação social. Houve uma negociação para encontrar o

melhor valor conforme documento em anexo. O trabalho inicialmente previsto não foi totalmente realizado, só tendo sido realizados e faturados 3 meses, tendo sido suspenso na pré-campanha e campanha eleitoral.”

- h) Fatura n.º 82 de “Naughty Boys”, no valor de 5.535,00 Eur., relativa a serviços de assessoria mediática – 1.ª tranche. Segundo o esclarecimento prestado aos auditores externos pelo PS:

“O serviço de apoio à campanha nas redes sociais está apresentado em anexo (Assessoria mediática na área social e lifestyle para a campanha António Costa 2015 – Produção de 16 vídeos, duração de 15 segundos cada, com celebridades, para serem colocados nas redes sociais das próprias e da campanha.”

- i) Fatura n.º 37 do fornecedor “Savvy Pirate Communic., Lda.”, no valor de 34.855,13 Eur., referente a serviços prestados de Comunicação e Mark. - Ativação Digital; Filme; Criação de Conceito para a Campanha - Eu Confio; Outdoor Físico; Fee de Agência. Segundo o esclarecimento do PS:

“A campanha do PS teve uma estratégia específica e inovadora que foi a sub-campanha “Eu confio” para recuperação da confiança dos portugueses em figuras públicas. Foi a própria empresa contratada que a propôs e a concebeu.”

- j) Fatura n.º 391 de “Espiral de Letras – Publicidade, Lda.”, no valor de 39.572,18 Eur., referente a Outros cartazes, Impressão de 420 cartazes com o tema: “Trabalhar com Rigor para as Pessoas”. O Partido esclareceu que:

“O fornecedor Espiral de Letras foi responsável pela colocação de outdoors, impressão de cartazes para outdoors, colocação e manutenção dos cartazes nos suportes de outdoors ao longo de toda a campanha. É a empresa com a qual o PS tem contratada a sua rede de outdoors.”

- k) Fatura n.º 68 do fornecedor “AEDIS”, relativa a decoração de salas, no valor de 165.000,02 Eur. O Partido esclareceu que:

“A AEDIS foi o fornecedor responsável pela decoração das salas onde decorreram almoços/jantares de campanha e os comícios, com arrumação dos espaços,

definição de zona para comunicação social (melhor posicionamento para câmaras de filmar, evitar reflexos e contraluz, altura dos estrados com palco, etc.), colocação de palco, púlpito, sistema de som configurado com os órgãos de comunicação social para diretos, sistema de iluminação, etc. É um dos momentos de maior importância de toda a campanha. Foi feita uma consulta ao mercado, tendo sido elaborado caderno de encargos e consultadas as seguintes empresas: AEDIS, Avk-Soluções Audiovisuais, SA., Global Setup – Serviços para Eventos, SA.”

- l) Fatura n.º 81 do fornecedor “Rotacut – Solutions, Lda.”, no valor de 29.981,25 Eur., referente a Bonés - Produção de bonés - verba restante. O PS referiu que:

“Este fornecedor foi responsável pelo fornecimento de um dos brindes de campanha: bonés em cartolina. Foi feita consulta a 4 entidades (Jorge Fernandes, Rotacut, Ocyan e Digiflex), tendo sido selecionada a proposta com valor mais baixo. Inicialmente tinha sido previsto a produção de 1.000.000 bonés, tendo sido executado apenas 500.000 exemplares, havendo por isso o acerto de 0,01 EUR, de acordo com a proposta apresentada pelo fornecedor.”

- m) Fatura n.º 1882 de “Promobrinde - A. Silva, Lda.”, no valor de 25.830,00 Eur., relativa a Canetas/Lápis - 50% relativo ao valor das encomendas. Segundo esclarecimento do PS:

“Este fornecedor foi responsável pelo fornecimento de dois brindes de campanha: canetas e réguas. Foi feita consulta a 3 empresas (Promobrinde, Enerre e Pêbê).”

Pese embora as explicações transmitidas pelo Partido, em sede de Relatório considerou-se não ser possível concluir de forma inequívoca sobre a razoabilidade dos valores atribuídos e registados nas Contas da Campanha Eleitoral, relativamente a tais despesas, no montante global de 412.217,73 Eur., não tendo sido, em geral, apresentado o detalhe das especificações de cada serviço e/ou a respetiva quantidade e custo unitário.

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

6. Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas

A ECFP refere "...foram identificados casos de despesas cujo descritivo 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."

O PS apresentou os respetivos esclarecimentos, conforme descrito no relatório de auditoria. Pelo que reafirma que os preços apresentados correspondem aos preços obtidos, ou seja, aos preços reais e mesmo aos mais favoráveis que, na ocasião e de acordo com a pesquisa efetuada, foi possível encontrar no mercado. Por isso não conseguimos entender a objeção colocada.

Apreciação do alegado pelo Partido:

Como resulta do Relatório, cumpre aferir se está demonstrado que, em relação às despesas de Campanha identificadas supra, os custos das mesmas foram adequados face ao valor de mercado. Esta situação exige cabal esclarecimento, por forma a que, atento o princípio da transparência, seja afastada a hipótese de tais situações representarem donativos de pessoas coletivas (proibidos pelo art.º 16.º da L 19/2003).

O ónus de tal demonstração cabe ao Partido, o que em termos práticos se alcança através, por exemplo, da apresentação de consultas de mercado efetuadas.

Sucedem, porém, que nada foi apresentado pelo Partido, nem em sede de auditoria nem em sede de exercício do direito ao contraditório, que permita concluir por tal razoabilidade. Com efeito, ou foram feitas afirmações conclusivas, no sentido de que as despesas apresentam valores razoáveis, ou foi feita a referência a consultas de mercado, que não surgem demonstradas.

Assim, está-se perante casos cujas características evidenciam tratar-se de serviços para aos quais, como é notório, existem várias alternativas no mercado. Não sendo demonstrada a existência de consulta prévia ao mercado, tal circunstância impossibilita a emissão de um juízo sobre a razoabilidade dos valores pagos pelo Partido àquelas empresas, o que consubstancia uma violação do artigo 15.º da Lei n.º 19/2003.

2.7. Não obtenção de respostas ao pedido de confirmação de saldos e transações de fornecedores (Ponto 7. da Secção C. do Relatório da ECFP)

Foram realizados procedimentos de confirmação de saldos e transações aos principais fornecedores da Campanha (cfr. Ponto 7.5 da Secção B do Relatório).

Até à data da conclusão do trabalho de auditoria, não foi recebida a resposta dos fornecedores Cunha Vaz e Associados, Empresa Diário do Porto, Espiral de Letras, Savvy Pirate Communication, Grafisdecor, AEDIS e Promobrinde, pelo que não foi possível confirmar se existiam outras despesas que devessem ter sido registadas ou se existiam despesas que pudessem ter sido anuladas posteriormente.

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

7. Não obtenção de respostas ao pedido de confirmação de saldos e transações de fornecedores

A ECFP refere que o facto de não terem recebido as respostas de alguns fornecedores, não foi possível confirmar se existiram ou não, despesas por registar.

De acordo com o solicitado, procedemos ao pedido de confirmação junto dos fornecedores, cujas respostas concordantes se juntam:

- 1. Cunha Vaz e Associados (Anexo 1);*
- 2. Empresa Diário do Porto (Anexo 2);*
- 3. Espiral de Letras (Anexo 3);*
- 4. Savvy Pirate Communication (Anexo 4);*
- 5. Grafisdecor (Anexo 5);*
- 6. AEDIS (Anexo 6);*
- 7. Promobrinde (Anexo 7).*

Desta forma, as situações assinaladas encontram-se devidamente esclarecidas, em nada contraria o disposto no artigo 15º n.º 1 da Lei 196/2003

Apreciação do alegado pelo Partido:

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 Constitucional⁴, não existe aqui uma imputação direta ao Partido.

No entanto, sublinha-se o esforço do Partido no sentido do cabal esclarecimento das situações, que, no exercício do direito de audição, enviou as respostas concordantes dos fornecedores Cunha Vaz e Associados, Empresa Diário do Porto, Espiral de Letras, Savvy Pirate Communication, Grafisdecor, AEDIS e Promobrinde.

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 pelo Partido 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 2.2. a 2.4. e 2.7.)], verifica-se que se está perante uma situação de contas prestadas com irregularidades (art.º 43.º, n.º 1, da LO 2/2005).

São as seguintes as irregularidades apuradas:

- a) Contribuições do Partido indevidamente refletidas como contribuições em espécie (ver supra ponto 2.1.), situação atentatória do art.º 15.º, n.º 3, da L 19/2003;
- b) Despesas com deslocações ao estrangeiro não elegíveis (ver supra ponto 2.5.), em violação dos art.ºs 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, e 19.º da L 19/2003; e
- c) Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas, contrariando o disposto no art.º 15.º da L 19/2003 (ver supra ponto 2.6.).

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

⁴ Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 175/2014, de 19 de fevereiro (ponto 10.11.).



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, 20 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)