

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 756/2020

Sumário: Julga improcedentes os recursos da decisão da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos que julga prestadas com as irregularidades nela discriminadas as contas apresentadas pelo Partido Socialista relativas à Campanha Eleitoral respeitante à eleição para a Assembleia da República, de 4 de outubro de 2015; julga parcialmente procedente os recursos de contraordenação interpostos pelo Partido Socialista e pelo Mandatário Financeiro para a Campanha em causa.

Processos n.ºs 248 e 249/2020

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I — Relatório

1 — Por decisão datada de 20 de junho de 2018, a Entidade das Contas e dos Financiamentos Políticos (doravante, “ECFP”) julgou prestadas com as irregularidades que a seguir se discriminam, as contas pelo Partido Socialista (PS) relativas à Campanha Eleitoral para a Eleição, realizada em 4 de outubro de 2015, dos deputados para a Assembleia da República [artigos 27.ª, n.º 4, da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de Abril (Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, doravante, “LFP”) e 43.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro (Lei de Organização e Funcionamento da ECFP, doravante, “LEC”).

Foram as seguintes as irregularidades apuradas:

- a) Contribuições do Partido indevidamente refletidas como contribuições em espécie, situação atentatória do artigo 15.º, n.º 3, da LFP;
- b) Despesas com deslocações ao estrangeiro não elegíveis, em violação dos artigos 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de Janeiro, e 19.º da LFP;
- c) Impossibilidade de concluir sobre a razoabilidade da valorização de algumas despesas, contrariando o disposto no artigo 15.º da LFP.

2 — Desta decisão foram interpostos recursos pelo PS e pelo Mandatário Financeiro para a Campanha em causa, Hugo Filipe Bento Pereira, nos termos dos artigos 23.º da LEC e 9.º, alínea e), da LTC, tendo sido determinada a subida a *final*, por ocasião da impugnação da decisão sancionatória, nos termos do n.º 3 do artigo 407.º do Código de Processo Penal (doravante, “CPP”), *ex-vi* do artigo 41.º do Regime Geral das Contraordenações (doravante, “RGCO”).

3 — Na sequência da decisão relativa à prestação de contas, a ECFP levantou um auto de notícia e instaurou processos contraordenacionais contra o Partido e o Mandatário Financeiro, pela prática das irregularidades discriminadas naquela decisão.

4 — No âmbito do procedimento contraordenacional instaurado contra o PS (Processo n.º 22/2018), a ECFP, por decisão proferida em 28 de novembro de 2019, aplicou ao Partido uma coima no montante de €4.668,00, equivalente a 18 (dezoito) SMN de 2008, pela prática da contraordenação prevista e punida pelo artigo 31.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho (Lei Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, doravante “LFP”); e ao Mandatário Financeiro (Processo n.º 23/2018), na mesma data e com fundamento no artigo 31.º, n.º 1, da mesma lei, uma coima no montante de €1.704,00, equivalente a 4 (quatro) SMN de 2008.

5 — Desta decisão foram interpostos recursos pelo PS e pelo Mandatário Financeiro.

6 — Recebidos os requerimentos de recurso, subscritos pelo PS e pelo Mandatário Financeiro, a ECFP sustentou as decisões recorridas e determinou a remessa dos autos ao Tribunal Constitucional.

4. [sic] Admitidos os recursos, ordenou-se a abertura de vista ao Ministério Público, nos termos do n.º 1 do artigo 103.º-A da LTC.

5. [sic] O Ministério Público emitiu parecer, pronunciando-se pela improcedência do recurso, parecer que foi notificado ao Partido e ao Mandatário Financeiro.

6. [sic] O PS e o Mandatário Financeiro não se pronunciaram.

II. Considerações gerais sobre o novo regime de fiscalização das contas dos partidos e das campanhas eleitorais

7 — A Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, veio alterar, entre outras, a LFP e a LEC, introduzindo profundas modificações no regime de apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e no regime de aplicação das respetivas coimas.

Considerando que à data de entrada em vigor desta lei — 20 de abril de 2018 (artigo 10.º) — os presentes autos aguardavam julgamento respeitante à legalidade e regularidade das contas, tal regime é-lhes aplicável, nos termos da norma transitória do artigo 7.º da referida Lei Orgânica.

A respeito do novo regime legal, quer quanto à competência de fiscalização, quer no que respeita ao regime processual, v. Acórdão n.º 421/20.

III — Dos Recursos das decisões da ECFP relativos à legalidade e irregularidade das contas de campanha

A — Factos Provados

8 — Com relevo para a decisão provou-se que:

8.1 — O Partido Socialista (PS) é um partido político português, constituído em 1 de Fevereiro de 1975, cuja atividade se encontra registada junto do Tribunal Constitucional.

8.2 — O PS apresentou candidatura às eleições para a Assembleia da República, realizadas a 4 de outubro de 2015.

8.3 — O Partido apresentou, em 29 de junho de 2016, junto do Tribunal Constitucional as respetivas contas relativas à campanha eleitoral mencionada no ponto 2.

8.4 — Nas contas apresentadas foram registadas como contribuições em espécie do Partido, no valor total de €4.744,50, as seguintes despesas cujas faturas foram liquidadas diretamente pelo Partido, sem que o valor respetivo tenha entrado na conta bancária da Campanha com o n.º 45467604916 05 do banco Millenium BCP — Private Banking:

8.4.1 — Fatura n.º 1500/000098, emitida em 25/09/2015, pelo fornecedor “Batikano’s — Indústria Hoteleira, L.ª”, no valor de €430,50;

8.4.2 — Fatura n.º FT 002/2095, emitida em 29/09/2015, pelo fornecedor “TASCAKEFISH, L.ª”, no valor de €946,00;

8.4.3 — Fatura n.º FAC SEDE/6597, emitida em 29/09/2015, pelo fornecedor “Florineve — Produção e Comércio de Flores, L.ª”, no valor de €318,00;

8.4.4 — Fatura n.º 2015FT/74, emitida em 16/10/2015, pelo fornecedor “Samuel Camacho, Luz e Som”, no valor de €1.098,00;

8.4.5 — Fatura n.º FT 2015/41, emitida em 21/01/2016, pelo fornecedor “Os Amigos da Música — Conjunto Musical, L.ª”, no valor de €1.952,00.

8.5 — O Arguido registou nas contas apresentadas as seguintes despesas de campanha:

8.5.1 — Fatura n.º FT2015A1/157, emitida em 25/08/2015, pelo fornecedor “AXIMAGE, COMUNICAÇÃO E IMAGEM, L.ª”, no valor de €2.767,50, com o descritivo “Realização de duas reuniões de grupo nos dias 2 e 3 de setembro, conforme nossa proposta e vossa nota de encomenda, n.º AP 22/0815, 50 % iniciais”;

8.5.2 — Fatura n.º FT2015/000670, emitida em 25/05/2015, pelo fornecedor “BOLD Internacional”, no valor de €4.081,14, com o descritivo “Desenvolvimento Website PS2015, Diamond by BOLD”;

8.5.3 — Fatura n.º 586/2015 (FA), emitida em 31/08/2015, pelo fornecedor “CUNHA VAZ & ASSOCIADOS-Consult. em Comunicação, S. A.”, no valor de €25.215,00, com o descritivo “50 % valor total Serviços de Media Training e Apoio às Redes Sociais”;

8.5.4 — Fatura n.º FAC 4/72, emitida em 01/10/2015, pelo fornecedor “domp — Desenvolvimento Organizacional, Marketing e Publicidade S. A.”, no valor de €4.781,01, com o descritivo “SERVIÇO DE TRABALHOS ESPECIALIZADOS VOSSA NOTA DE ENCOMENDA N.º AP 40/0915”;

8.5.5 — Fatura n.º 232, emitida em 07/04/2015, pelo fornecedor “Edson-FCB Publicidade, L.ª”, no valor de €18.450,00, com o descritivo “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 o reset desse guião); Criação de peças chave da campanha; Participação (no papel de communication

adviser) em algumas reuniões de coordenação política/estratégica; Análise regular da campanha nas redes sociais.”.

8.5.6 — Fatura n.º 46/2015 [FA], emitida em 13/07/2015, pelo fornecedor “GRANDEVEN-TO — Organização de Eventos”, no valor de €49.999,50, com o descritivo “ELEIÇÕES LEGISLATIVAS 2015, Levantamento Nacional de Locais para Comícios (conforme relatório anexo); Valores dos Serviços prestado e acima relacionados. Os serviços facturados foram disponibilizados ao adquirente nesta data (n.º 5 — alínea F do art.º 36.º do CIVA)”;

8.5.7 — Fatura n.º 1/8, emitida em 29/05/2015, pelo fornecedor “LPM STRATEGIES, UNIPES-SOAL, LDA.”, no valor de €6.150,00, com o descritivo “Prestação de serviços de consultoria de marketing e comunicação — 1.ª tranche.; valor; *Encomenda N.º: AP 53/0415; *Serviços prestados ou bens fornecidos no corrente mês.”;

8.5.8 — Fatura n.º 2015/82, emitida em 31/08/2015, pelo fornecedor “Naughty Boys”, no valor de €5.535,00, com o descritivo “Legislativas 2015; Assessoria Mediática 1.ª tranche”;

8.5.9 — Fatura n.º 2015/37, emitida em 01/09/2015, pelo fornecedor “Savvy Pirate Commu-nication”, no valor de €34.855,13, com o descritivo “Ativação Digital; Filme; Criação do conceito para a Campanha “Eu Confio”; Outdoor Físico; Fee de Agência”;

8.5.10 — Fatura n.º FA 2015/391, emitida em 03/07/2015, pelo fornecedor “Espiral de Le-tras — Publicidade e Eventos, L.ª”, no valor de €39.572,18, com o descritivo “Impressão de 420 cartazes com o tema “Trabalhar com Rigor Para as Pessoas”; Desconto Cartazes de reposição; Colagem de 391 cartazes com o tema “Trabalhar com Rigor Para as Pessoas”; Legislativas 2015”;

8.5.11 — Fatura n.º 68/2015 [FA], emitida em 01/10/2015, pelo fornecedor “AEDiS — Assessoria e Estudos de Imagem, L.ª”, no valor de €165.000,02, com o descritivo “ELEIÇÕES LEGISLATIVAS 2015; 30 % restantes relativo à nossa proposta para a produção de comícios nas eleições legislativas de 2015, VOSSA ENCOMENDA N.º AP-37/0715 DE 24/07/2015; Os serviços facturados foram disponibilizados ao adquirente nesta data (n.º 5 — alínea F do artigo 36.º do CIVA)”;

8.5.12 — Fatura FA 2015/81, emitida em 14/07/2015, pelo fornecedor “Rotacut — Solutions, L.ª”, no valor de €29.981,25, com o descritivo “Produção de Bonés conforme n/ Orçamento 062A_2015. Corresponde à verba remanescente do nosso orçamento que completa o pedido.”;

8.5.13 — Fatura n.º FT 0115/1882, emitida em 22/07/2015, pelo fornecedor “PROMOBRIN-DE — A. Silva, LDA.”, no valor de €27.828,75, com o descritivo “50 % RELATIVO AO VALOR DAS VOSSAS ENCOMENDAS DAS LEGISLATIVAS DE 2015: ENCOMENDA N.º 20 DE VALOR: €3.997,50; ENCOMENDA N.º 31 DE VALOR: €51.660,00”.

8.6 — Ao agir conforme descrito em 8.4. dos factos provados, registando nas contas da cam-panha como contribuições em espécie os valores das faturas referentes a despesas de campanha pagas diretamente pelo Partido, sem que o valor da contribuição respetiva tenha entrado na conta bancária da Campanha, os Arguidos representaram como possível que tal não identificasse a ori-gem e motivo das despesas e receitas da Campanha e conformaram-se com essa possibilidade, apresentando as contas nessas condições.

8.7 — Ao agir conforme descrito em 8.5.1., 8.5.3., 8.5.6, 8.5.9., 8.5.10., 8.5.11., dos factos provados, os Arguidos representaram como possível que tal impossibilitasse a identificação do bem ou serviço pago, conformando-se com essa concreta possibilidade.

8.8 — O PS sabia que a sua conduta era proibida e sancionável no plano contraordenacional, tendo agido livre, voluntária e conscientemente.

8.9 — O PS, nas contas referidas em 8.3., registou receitas no valor total de €3.346.547,95 e despesas no valor de €3.231.693,44.

8.10 — O Arguido recebeu subvenção pública para a campanha eleitoral relativa às eleições mencionadas no ponto 8.2. no valor de €2.252.577,25.

B — Factos não provados

9 — Ao agir conforme o descrito em 8.5.2., 8.5.4., 8.5.5, 8.5.7., 8.5.8., 8.5.12. e 8.5.13., o Arguido representou como possível que a falta de detalhe das faturas referidas impossibilitasse a identificação dos serviços efetivamente pagos, conformando-se com essa possibilidade.

C — Motivação

10 — A prova da factualidade provada resultou da análise conjugada da prova documental junta aos presentes autos e bem assim ao PA 7/AR/15/2018, que daqueles constitui apenso, e ainda ao Anexo I deste PA, conforme *infra* melhor se exporá.

Assim, para prova da factualidade elencada no ponto 8.1. dos factos provados, foi considerado o teor da publicação existente no sítio público da Internet do Tribunal Constitucional — <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/partidos.html>, da qual a mesma se extrai.

A prova do facto constante do ponto 8.2. dos factos provados adveio do teor de fls. 4 a 16 dos presentes autos.

Para prova da matéria factual indicada no ponto 8.3. dos factos provados, considerou-se o teor de fls. 38 do PA 7/AR/15/2018.

No que respeita à prova da factualidade constante do ponto 8.4. dos factos provados, atendemos ao teor de fls. 56 a 61 dos presentes autos e à análise do mapa de fls. 50 do PA 7/AR/15/2018, conjugada com a análise dos extratos da conta corrente “depósitos à ordem”, de fls. 346 a 364 do Anexo I do referido PA.

A matéria de facto provada elencada no ponto 8.5. resultou da análise do teor das faturas juntas aos presentes autos a fls. 62 a 70 e das faturas de fls. 747, 751, 798, 937, 960, 1024, 1025, 1029 e 1432 do Anexo I do PA 7/AR/15/2018, de cuja análise a mesma se extrai.

A prova da factualidade elencada nos pontos 8.6. a 8.8. dos factos provados extrai-se da matéria dada como provada — que, de acordo com as regras da experiência comum, deixa antever a sua verificação; tanto mais quanto do Relatório da ECFP de fls. 150 a 192 do processo administrativo relativo à apreciação das contas aqui em apreço, apenso aos presentes autos, constavam já todas as situações em análise, sendo que o Partido e o respetivo Mandatário Financeiro foram do mesmo notificados; e, apesar de lhes ter sido concedido prazo para se pronunciarem e/ou retificarem as contas nesta parte, não retificaram as contas apresentadas.

Relativamente à prova da factualidade constante do ponto 8.9. dos factos provados, a convicção resultou do teor de fls. 48 e 55 do PA 7/AR/15/2018, apenso aos presentes autos.

A prova da matéria indicada no ponto 8.10. dos factos provados adveio do teor de fls. 48 e 147 do PA 7/AR/15/2018, apenso aos presentes autos.

O Arguido representou como possível que o conteúdo das faturas referidas no ponto 14. não permitisse identificar os bens e serviços efetivamente pagos.

11 — Das irregularidades

Na decisão recorrida são identificados três grupos de irregularidades.

11.1 — O primeiro grupo respeita a cinco faturas no montante total de €4.744,50, que foram registadas como contribuições em espécie do Partido e que foram liquidadas por este, sem que o valor respetivo tenha dado entrada na conta bancária da campanha.

Encontramo-nos, objetivamente, perante uma irregularidade, assente no desrespeito pelo procedimento imposto pelo n.º 3 do artigo 15.º da Lei n.º 19/2003, que determina que todas as despesas de Campanha devam ser pagas pela respetiva conta bancária específica.

11.2 — O segundo grupo refere-se a despesas com deslocações ao estrangeiro.

Nas Contas de Campanha apresentadas pelo PS verificou-se a existência de despesas com deslocações ao estrangeiro, no valor total de €17.388,98, que a ECFP entendeu não serem elegíveis, em virtude de a lei eleitoral não prever outros meios de propaganda no estrangeiro que não sejam os divulgados por via meramente postal (*cf.* artigos 3.º e 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 95-C/76).

É o seguinte o teor de tais preceitos:

Artigo 3.º

(Campanha eleitoral)

A campanha eleitoral consiste na elucidação do eleitor e será realizada exclusivamente, através da remessa, a este feita directamente, de documentação escrita.

Artigo 4.º

(Promoção e realização da campanha eleitoral)

1 — A promoção e a realização da campanha eleitoral caberão sempre aos candidatos e aos partidos políticos, que para tais fins utilizarão, exclusivamente, a via postal.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, os partidos políticos poderão obter, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, cópias dos cadernos de recenseamento, desde que se responsabilizem pelas despesas efectuadas, ou proporcionem meios técnicos e humanos adequados à obtenção dos exemplares pretendidos.

Importa ainda atender ao n.º 1 do artigo 19.º da LFP, nos termos do qual: *[c]onsideram-se despesas de Campanha Eleitoral as efetuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo.*

Os Recorrentes não contestam a realização da referida despesa com deslocações ao estrangeiro, no valor total de €17.388,98, nem o respetivo registo nas Contas de Campanha, mas apenas a qualificação da despesa em causa como não elegível. Utilizam dois outros argumentos.

O primeiro argumento não faz grande sentido, pois a ECFP nunca disse que as referidas despesas tinham sido feitas com fornecedores estrangeiros.

O segundo argumento merece melhor ponderação. Segundo o PS, a posição da ECFP acarretaria uma inaceitável limitação ao direito dos candidatos de contactar os eleitores. A evolução tecnológica e do sistema jurídico imporiam uma interpretação atualista dos citados artigos 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de forma a admitir as viagens ao estrangeiro enquanto meio de realização de campanha eleitoral.

No entender da Entidade, «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».

Mais considerou a ECFP que tal interpretação ultrapassava os termos definidos no artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil, segundo os quais não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

Naturalmente que não está em causa que nos encontramos perante uma limitação ao direito de contactar os eleitores. A inultrapassável dificuldade reside na circunstância de não caber àquela Entidade — nem a este Tribunal — modificar as leis, competindo-lhes tão só procurar assegurar o cumprimento do regime legal vigente.

Em face de tudo o que ficou dito, não se considera existirem fundamentos para afastar o entendimento da ECFP, constante da decisão relativa à apreciação de contas.

Não se ignora que, após prolação da decisão da ECFP agora recorrida, a Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 agosto, revogou o Decreto-Lei n.º 95-C/76 e alterou, no que ao caso importa, a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, tendo subsequentemente alterado o regime vigente sobre a forma de realização de campanha eleitoral no estrangeiro. Presentemente, passou a constar do artigo 54.º, n.º 3, da Lei Orgânica n.º 3/2018 que a realização de campanha eleitoral nos círculos eleitorais do estrangeiro «é feita pela via postal ou eletrónica e por quaisquer outros meios autorizados, pelos países onde se efetue, a todas as forças políticas concorrentes».

Porém, tal só relevará em sede de procedimento contraordenacional, atenta a regra especial da aplicação da lei mais favorável ao arguido (artigo 3.º do RGCO).

Resta, pois, concluir pela violação do artigo 19.º, n.º 1, da LFP, lido em consonância com os artigos 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 95-C/76, atenta a consideração de despesas não elegíveis como despesas de campanha.

11.3 — O terceiro grupo abrange treze faturas, no montante global de €412.217,73, «cujo descritivo incompleto do documento de suporte (fatura) e a ausência de elementos complementares de comparação de preços não permitem concluir sobre a razoabilidade da despesa face aos valores de mercado».

Eis a lista das faturas:

1.ª Fatura n.º 157 de “Aximage”, no montante de €2.765,70;

2.ª Fatura n.º 670 de “Bold Internacional — Agências de Comunicação e Mark”, no montante de €4.081,14;

- 3.ª Fatura n.º 586 de “Cunha Vaz & Associados — Cons.Com., SA”, no montante de €25.215,00;
- 4.ª Fatura n.º 72 de “DOMP — Des. Organ., Mark e Pub., SA”, no montante de €4.781,01;
- 5.ª Fatura n.º 232 de “Edson — FCB Publicidade, L.ª”, no montante de €18450,00;
- 6.ª Fatura n.º 46 de “Grand Evento — Com. Org. Eventos, L.ª”, no montante de €49.950,50;
- 7.ª Fatura n.º 1/8 de “LPM Strategies Unipessoal, L.ª”, no montante de €6.150,00;
- 8.ª Fatura n.º 82, de “Naughty Boys”, no montante de € 5.535,00;
- 9.ª Fatura n.º 37 de “Savvy Pirate Communic., L.ª”, no montante de €34.855,13;
- 10.ª Fatura n.º 39 de “Espiral de Letras — Publicidade, LDA”, no montante de €39.572,18;
- 11.ª Fatura n.º 68 de “AEDIS”, no montante de €165.000,02;
- 12.ª Fatura n.º 81 de “Rotacut — Solutions, L.ª”, no montante de €29.981,25;
- 13.ª Fatura n.º 1882, de “Promobrinde — A. Silva, L.ª”, no montante de €25.830,00.

Repetimos o que diz a ECFP sobre estas despesas (fl. 167- volume I): «o descritivo da documentação de suporte se apresenta incompleto ou não é suficientemente claro para aferir a sua natureza e concluir sobre a razoabilidade do seu montante, face aos valores de mercado».

Para se compreender cabalmente qual a patologia das faturas que titulam as despesas em causa, começaremos por estabelecer uma tipologia, repartindo-as em quatro grupos (fls. 215-verso a 218-verso, do volume II).

Num primeiro grupo (a), incluiremos as despesas tituladas por faturas que não permitem identificar a natureza, qualidade ou quantidade daquilo que se pagou. São estas, verdadeiramente, as faturas *incompletas*.

Num segundo grupo (b), estão as despesas que representam gastos relativos a bens e serviços incluídos na Listagem n.º 38/2013, cujos valores se situam dentro dos limites máximo e mínimo aqui estabelecidos.

Num terceiro grupo (c), incluímos as despesas que representam gastos relativos a bens e serviços incluídos na Listagem, cujos valores se situam fora dos limites estabelecidos naquela Listagem.

No último grupo (d), estão as despesas relativas a bens e serviços não incluídos na Listagem referida.

Tentaremos agora classificar as treze faturas em causa num dos quatro grupos. A ideia essencial subjacente é a de encontrar um critério justo e adequado de repartição do ónus da prova da irregularidade.

Assim:

a) as faturas do grupo (a) são consideradas irregulares enquanto instrumento de titulação de despesas de campanha;

b) as faturas do grupo (b) são consideradas regulares;

c) as faturas do grupo (c) são consideradas irregulares, salvo se o partido ou coligação concorrente tiver demonstrado cabalmente a razão de ser do desvio;

d) relativamente às faturas do grupo (d) que discriminem clara e precisamente o que é que foi pago, cabia à ECFP demonstrar que os respetivos montantes carecem de credibilidade, por excessivamente elevados ou demasiado reduzidos; não tendo sido feita tal demonstração, as faturas serão consideradas regulares. Naturalmente que a ECFP poderá reduzir o número destas despesas, simplesmente atualizando a Listagem oportunamente (está em vigor uma Listagem que já tinha dois anos à data das eleições de 2015, que não inclui prestações de serviços hoje comuns nas campanhas eleitorais). Não tendo procedido à atualização — que porventura faria sentido fazer anualmente — parece justo e adequado que recaia sobre si o ónus de provar a desrazoabilidade das despesas.

Vejamos então.

1.ª Fatura n.º 157 de “Aximage”, no montante de €2.765,70. A despesa, que não consta da Listagem, consistiu no pagamento de duas reuniões, realizadas nos dias 2 e 3 de setembro de 2015. A explicação dada pelo PS (fls.12-verso do processo contraordenacional) não menciona quantas

peças participaram nas reuniões por parte do prestador do serviço, nem quantas horas duraram as reuniões. Sem estes elementos não é possível esclarecer o que efetivamente se pagou e como. Nestas condições, resta dar por comprovada a irregularidade (a).

2.ª Fatura n.º 670 de “Bold Internacional — Agências de Comunicação e Mark” no montante de €4.081,14. O serviço pago consistiu na criação e desenvolvimento de uma parte do *website* da candidatura do PS. Trata-se de tarefas previstas na Listagem, tendo os limites mínimo de €2.500 e máximo de €10.000. Situando-se a despesa no intervalo, não se comprova a irregularidade (b).

3.ª Fatura n.º 586 de “Cunha Vaz & Associados — Cons. Com., SA”, no montante de €25.215,00, relativa a metade do valor dos serviços de *Media Training e Apoio às Redes Sociais*. A fatura e o documento anexo limitam-se a referir que se pagaram «trabalhos especializados», apresentando valores unitários iguais aos valores globais. Perante a total obscuridade quanto àquilo que se pagou, resta dar como comprovada a irregularidade (a).

4.ª Fatura n.º 72 de “DOMP — Des. Organ., Mark e Pub., SA”, no montante de €4.781,01. Tratou-se de serviços de *telemarketing* para promover e anunciar a campanha eleitoral no distrito de Viseu. Sendo igualmente um serviço não incluído na Listagem, fica-se a saber que se contrataram e pagaram «trabalhos especializados» e «outros trabalhos especializados»; o mapa anexo esclarece que foram realizados 3887 contactos telefónicos, o que conduz à conclusão que por cada contacto foram pagos €1,23. Não se comprovando a desrazoabilidade desta despesa, não se verifica a irregularidade (d).

5.ª Fatura n.º 232 de “Edson — FCB Publicidade, L.ª”, no montante de €18.450,00. Refere-se a variadas atividades no âmbito da “consultoria estratégica de comunicação, consultoria de planeamento de *storytelling*” e atividades conexas. Trata-se também de serviço não incluído na Listagem. A especificidade e a complexidade do trabalho desenvolvido, detalhadamente descrito pelo partido, não permite concluir pela desrazoabilidade da despesa, não se comprovando a irregularidade (d).

6.ª Fatura n.º 46 de “Grand Evento — Com. Org. Eventos, L.ª” no montante de €49.950,50. O serviço pago foi o levantamento, por todo o país, dos locais mais adequados para a realização de atividades de campanha, serviço não incluído na Listagem. Em anexo à fatura encontra-se uma lista dos espaços disponíveis, com indicação da respetiva capacidade — enfim, nada que não possa ser obtido por telefone ou pela *internet*. Igualmente em anexo, encontra-se um pequeno caderno de encargos e uma proposta base, ambos elaborados pelo Partido. Nada se encontra que possa identificar aquilo que, de entre os serviços mencionados nestes documentos, foi efetivamente feito e pago. Assim sendo, há que considerar comprovada a irregularidade (a).

7.ª Fatura n.º 1/8 de “LPM Strategies Unipessoal, L.ª”, no montante de €6.150,00. Tratou-se de serviços de consultoria e *marketing* de comunicação, serviço igualmente não abrangido na Listagem. O serviço prestado consistiu na participação nas reuniões semanais de estratégia e preparação da Campanha, nomeadamente no que respeitava à comunicação social. O Partido explicitou que a tarefa se desenvolveu durante três meses, o que leva a concluir que se terão realizado doze reuniões. Estima-se, assim, o montante pago por reunião em pouco mais de €500. Desta maneira, atendendo à natureza especializada do serviço prestado, o valor despendido não pode ser considerado desrazoável, não se comprovando a irregularidade (d).

8.ª Fatura n.º 82, de “Naughty Boys”, no montante de € 5.535,00. Em causa esteve a “produção de 16 vídeos, com a duração de 15 segundos cada, com celebridades, para serem colocados nas redes sociais das próprias e da campanha”. Não obstante este serviço não se encontrar previsto na Listagem, encontra-se aí um serviço do mesmo tipo: a produção de vídeos para tempos de antena — “Spots TV de 30 segundos -, com um preço mínimo de €1.440,00 e máximo de €1.760,00. Ora, a duração total dos vídeos produzidos foi de 4 minutos ou 240 segundos, o equivalente a 8 spots de TV. Se o fossem, teriam custado no mínimo €11.520,00 e no máximo €14.080,00, mais do dobro do montante pago pelo Partido. Admitindo que a produção de vídeos para TV seja mais exigente, complexa e dispendiosa do que a produção de vídeos para as redes sociais, não parece, de nenhum modo, que o valor pago tenha sido desrazoável. Não se comprova, pois, a existência de irregularidade (d).

9.ª Fatura n.º 37 de “Savvy Pirate Communic., L.ª”, no montante de €34.855,13. Os serviços prestados encontram-se enunciados na fatura: “Ativação digital; Filme; Criação de Conceito para a

Campanha — Eu Confio”; *Outdoor* Físico; *Fee* de agência”. Trata-se ainda de serviço não incluído na Listagem. A explicação apresentada pelo Partido para o montante pago é francamente insuficiente, não permitindo esclarecer o que se pagou, para além de um filme e de um *outdoor*. Considera-se comprovada a irregularidade (a).

10.ª Fatura n.º 39 de “Espiral de Letras — Publicidade, L.ª”, no montante de €39.572,18, relativa à impressão, colocação e manutenção de 420 cartazes para *outdoors*. Trata-se de serviço previsto na Listagem (III) mas a falta de especificações do Partido não permite apurar se foram ou não respeitados os limites previstos, pois não esclarece de que são feitos, qual o tipo de impressão e quais as respetivas dimensões. Assim sendo, torna-se impossível esclarecer o que se pagou, pelo que se dá como provada a irregularidade (a).

11.ª Fatura n.º 68 de “AEDIS”, no montante de €165.000,02. A fatura refere-se ao pagamento de uma parte do serviço de «produção de comícios», almoços e jantares. Trata-se também de serviço não previsto na Listagem. A fatura não refere quantidades, mas fica-se a saber, através de documento anexo, que o montante total pago ascendeu a €500.000,00, dos quais €52.845,50 relativos a almoços e jantares. Sendo impossível determinar ao certo o que se pagou, resta considerar comprovada a irregularidade (a).

12.ª Fatura n.º 81 de “Rotacut — Solutions, L.ª”, no montante de €29.981,25. Respeita à produção de meio milhão de bonés em cartolina. A Listagem prevê bonés — com 5 painéis de algodão a 4 cores, situando-se o preço unitário, para mais de 10000 unidades, entre €0,75 e €0,85. Não prevê, porém, bonés em cartolina, que se supõe serem muito mais baratos, em função da precariedade do material utilizado. Contas feitas, cada boné saiu a €0,06. Note-se que o Partido consultou quatro fornecedores e procedeu à adjudicação à proposta de valor mais baixo. Não se afigura ser de questionar a razoabilidade da despesa, pelo que se não dá como provada a irregularidade (d).

13.ª Fatura n.º 1882, de “Promobrinde — A. Silva, L.ª”, no montante de €25.830,00. A despesa aparece identificada como “Canetas/Lápis — 50 % relativo ao valor das encomendas”. A explicação do PS acrescenta que foram consultados três fornecedores e que o adjudicatário forneceu “canetas e réguas”. Consultada a documentação existente, verificou-se que o Partido alterou a encomenda, passando a incluir esferográficas, réguas e bandeiras nacionais. O pagamento total foi de €55.675,00. A esferográficas (meio milhão) importaram em €0,05 a unidade; as bandeiras nacionais (cinco mil) em €0,65 a unidade; e as réguas (duzentas mil) em €0,85 a unidade. As esferográficas encontram-se previstas na Listagem, com um valor unitário situado entre €0,21 e €0,23; as bandeiras, com um valor unitário entre €0,94 e €0,96. As réguas não se encontram incluídas na lista. Ou seja: as esferográficas foram muito mais baratas, provavelmente considerando a enorme encomenda; as bandeiras cerca de um terço mais baratas. Quanto às réguas, o que se pode dizer é que o preço, inferior a um euro, não parece excessivo nem diminuto. Em conclusão: não se dá como provada qualquer irregularidade (d).

Encontramos, pois, sete faturas regulares — uma do grupo (b) e seis do grupo (d) — e seis faturas irregulares, por incompleição ou insuficiência — grupo (a). Concluímos, pois, que estas últimas, as faturas de Aximage, Cunha Vaz & Associados — Cons. Com., SA, Grand Evento — Com. Org. Eventos, L.ª, Savvy Pirate Communic., L.ª, Espiral de Letras — Publicidade, L.ª, e AEDIS, devem ser consideradas em desconformidade com o quadro legal aplicável.

Este juízo está em linha com a jurisprudência do Tribunal que considerou situações em que o descritivo do documento de suporte se mostrou insuficiente ou pouco claro para os efeitos acabados de referir — por conter uma discriminação vaga e imprecisa de cada um dos elementos implicados no serviço globalmente prestado — foram consideradas na jurisprudência do Tribunal, violação do dever de comprovação, através de documentos de suporte suficientemente concludentes e completos, das despesas da campanha eleitoral, imposto pelos artigos 15.º e 19.º, n.º 2, da LFP (cf. Acórdãos n.ºs 174/2014, 177/2014, 43/2015, 140/2015, 537/2015, 574/2015 e 98/2016).

Confirma-se, desta forma, a decisão relativa à legalidade e regularidade das contas, com a especificidade de que a insuficiência da documentação comprovativa das despesas apenas se verificar relativamente a seis das treze faturas referidas naquela decisão.

IV — Decisão relativa às contraordenações

12 — Das contraordenações

O direito aplicável a estes factos é sempre o mesmo: os n.ºs 1 e 2 do artigo 31.º da LFP combinados com os artigos 12.º e 15.º, n.ºs 1 e 3, da mesma lei.

A factualidade dada como provada nos pontos 8.4. e 8.6. impõe a conclusão de que os Arguidos, ao registarem na conta da campanha, como contribuições em espécie do Partido, despesas que este pagou diretamente, sem que o respetivo valor tenha dado entrada naquela conta, infringiram o disposto no artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da LFP, do qual resulta a obrigatoriedade de todas as receitas e todas as despesas de campanha serem movimentadas pela conta bancária desta.

No que respeita à segunda irregularidade, resulta igualmente de jurisprudência uniforme e reiterada que tal violação é relevante no plano contraordenacional, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 31.º do mesmo diploma legal, na medida em que lhe corresponde uma situação de insuficiente comprovação das despesas da campanha.

Encontra-se, assim, preenchido, relativamente às despesas referenciadas, o elemento objetivo do tipo contraordenacional.

A verificação do elemento subjetivo do tipo exige que tenha existido atuação dolosa do agente. O dolo, pelo menos na sua modalidade menos grave de dolo eventual, consiste na prática do facto pelo agente, sabendo este que da sua conduta pode resultar, como consequência, o facto punível, mas conformando-se com tal possibilidade (operamos com um conceito penal, transponível para o plano contraordenacional). Ora, o PS e o seu Mandatário Financeiro sabiam que a sua conduta era proibida e punida como contraordenação, tendo agido livre, voluntária e conscientemente.

Há, pois, que confirmar o sancionamento das seis situações apontadas — despesas tituladas por faturas incompletas ou insuficientes.

13 — Medida concreta das coimas

Consideradas as conclusões alcançadas quanto à inexistência de sete das treze situações que integravam a segunda irregularidade, o Tribunal considera adequado reduzir as coimas aplicadas pela ECFP:

Do PS, de €7.668,00, equivalente a 18 (dezoito) SMN de 2008, para 11 (onze) SMN de 2008, no montante de €4.686,00;

Do Mandatário Financeiro, de €1.704,00, equivalente a 4 (quatro) SMN de 2008, para 2 (dois) SMN de 2008, no montante de €852.

V — Decisão

Pelo exposto, decide-se:

1 — Julgar improcedentes os recursos da decisão da ECFP que julga prestadas com as irregularidades nela discriminadas as contas apresentadas pelo Partido Socialista relativas à Campanha Eleitoral para a Assembleia da República de 4 de outubro de 2015, assim confirmando aquela decisão.

2 — Julgar parcialmente procedente o recurso de contraordenação interposto pelo Partido Socialista e, conseqüentemente, reduzir a coima aplicada pela ECFP pela prática da contraordenação prevista e punida pelas disposições conjugadas dos artigos 12.º, 15.º, n.º 1 e 31.º, n.ºs 1 e 2, LFP, que agora se fixa em €4.686,00 equivalentes a 11 (onze) SMN de 2008;

3 — Julgar parcialmente procedente o recurso de contraordenação interposto pelo Mandatário Financeiro para a Campanha em causa, Hugo Filipe Bento Pereira, e, conseqüentemente, reduzir a coima aplicada pela ECFP pela prática da contraordenação prevista e punida pelas disposições conjugadas dos artigos 12.º, 15.º, n.º 1 e 31.º, n.ºs 1 e 2, LFP, que agora se fixa em €852,00, equivalentes a 2 (dois) SMN de 2008.

O relator atesta o voto de conformidade ao presente acórdão do Conselheiro Presidente *Manuel da Costa Andrade* e dos Conselheiros *José António Teles Pereira*, *Fernando Vaz Ventura*, *Maria de Fátima Mata-Mouros* e *Lino Ribeiro*. *João Pedro Caupers*.

Lisboa, 17 de dezembro de 2020. — *João Pedro Caupers* — *Pedro Machete* — *Gonçalo Almeida Ribeiro* — *Joana Fernandes Costa* — *Mariana Canotilho* — *José João Abrantes* — *Maria José Rangel de Mesquita* — *Assunção Raimundo*.

Acórdão retificado pelo Acórdão n.º 122/2021, de 9 de fevereiro de 2021.

313990283