

Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira – 2020/21

RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

N. ° 9/2024-FS-SRMTTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TRIBUNAL DE
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 5/2023–AUD/FS-SRMTC

**Auditoria à Associação de Promoção
da Região Autónoma da Madeira – 2020/21**

RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

N.º 9/2024-FS-SRMTC



ÍNDICE

1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO	5
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	5
1.2. METODOLOGIA.....	7
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	7
1.4. CONDICIONANTES	8
1.5. QUADRO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL	9
1.5.1. CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL.....	9
1.5.2. REGIME CONTABILÍSTICO.....	19
1.5.3. FINANCIAMENTO E REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO.....	20
1.5.4. CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	21
1.5.5. O REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA CONSAGRADO NO DL N.º 10-A/2020.....	24
1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS	31
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA	35
2.1. DOS RECURSOS FINANCEIROS ATRIBUÍDOS À ASSOCIAÇÃO EM 2020 E 2021	35
2.1.1. CONTRATOS-PROGRAMA CELEBRADOS COM A RAM.....	35
2.1.2. CONTRATOS/PROTOCOLOS CELEBRADOS COM O TURISMO DE PORTUGAL.....	36
2.2. APRECIÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ASSOCIAÇÃO	36
2.3. DA EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA.....	39
2.3.1. APLICAÇÃO DO FINANCIAMENTO OBTIDO EM 2020 E 2021.....	39
2.3.2. PLANOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA.....	39
2.3.3. CAMPANHAS E/OU AÇÕES DE PROMOÇÃO E MARKETING DO DESTINO MADEIRA	50
2.3.4. OUTROS EVENTOS E/OU AÇÕES PROMOVIDOS PELA ASSOCIAÇÃO DE PROMOÇÃO DA MADEIRA.....	56
2.3.5. CONTRATAÇÃO EMERGENTE DO CONTRATO-PROGRAMA CELEBRADO A 21 DE MAIO DE 2021 COM A RAM.....	79
3. CONCLUSÕES	96
4. RECOMENDAÇÕES	99
5. DECISÃO	100
ANEXOS	103
I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	105
II. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO ASSOCIADOS AOS APOIOS ANALISADOS	200
III. CONTRATAÇÃO PÚBLICA ABRANGIDA PELO CONTRATO-PROGRAMA DE 2021 (CONTRATOS ANALISADOS).....	207
IV. AMOSTRA DOS PROCESSOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA SELECIONADOS PARA VERIFICAÇÃO.....	209
V. APOIOS A CAMPANHAS E/OU AÇÕES DE PROMOÇÃO E MARKETING DO DESTINO MADEIRA.....	247
VI. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	264

FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Gilberto Tomás	Auditor-Chefe
Equipa	
Filipa Brazão	Auditora Verificadora
Lúcia Marujo	Auditora Verificadora
Isabel Gouveia	Auditora Verificadora

SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO	SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
ACIF-CCIM	Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira	GR	Governo Regional
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.	ICEP	Instituto do Comércio Externo de Portugal, I.P.
al.(s)	Alínea(s)	I.P.	Instituto Público
ANT	Associação Nacional das Regiões de Turismo	IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, I.P.
APM	Associação de Promoção da Madeira	IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
ARPT	Agência(s) Regional(ais) de Promoção Turística	JC	Juiz Conselheiro
Art.º(s)	Artigo(s)	JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
Aud	Auditoria	Lda.	Limitada
c/	Com	LOE	Lei do Orçamento do Estado
CA	Companhia(s) Aérea(s)	LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
CCP	Código dos Contratos Públicos	MICE	Mercado(s) de Incentivo(s), Congresso(s) e Evento(s)
Cf./cfr.	Confrontar	OT	Operador(es) Turístico(s)
CP	Contrato-programa	OTA	Online Travel Agencies
CPA	Código do Procedimento Administrativo	P./Pág.	Página
CRP	Constituição da República Portuguesa	PCV	Plano(s) de Comercialização e Venda
DAT	Departamento de Apoio Técnico	PCVEx	Plano(s) de Comercialização e Venda Extraordinário(s)
DL	Decreto(s)-Lei(s)	PG	Plenário Geral
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(ais)	PGA	Plano Global da Auditoria
DR	Diário da República	RAM/Região	Região Autónoma da Madeira
DRR	Decreto(s) Regulamentar(es) Regional(ais)	RCG	Resolução do Conselho do Governo Regional
DRT	Direção Regional do Turismo	Ref.ª	Referência
E.P.E.	Entidade Pública Empresarial	s/	Sem
ERT	Entidades Regionais de Turismo	S.A.	Sociedade Anónima
EUA	Estados Unidos da América	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
Fl./fls.	Folha(s)		
FS	Fiscalização Sucessiva		



SIGLA/ ABREVI- TURA	DESIGNAÇÃO
SRETC	Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura
SRTC	Secretaria Regional de Turismo e Cultura
TContas	Tribunal de Contas
TdP	Turismo de Portugal, I.P.

SIGLA/ ABREVI- TURA	DESIGNAÇÃO
TO	<i>Tour Operator(s)</i>
UAT	Unidade de Apoio Técnico
Vd.	<i>Vide (veja-se)</i>



1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira (adiante designada simplesmente por *Associação de Promoção da Madeira* ou APM), prevista no Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2022¹, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas na sua sessão de 10 de dezembro de 2021.

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

“Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com competência plena em razão da matéria na respetiva região (...)” [n.º 4 do artigo 214.º da CRP].

O Tribunal de Contas de Portugal, previsto como tal nos artigos 209.º e 214.º da lei fundamental portuguesa, é o órgão jurisdicional português de controlo externo das contas e das despesas públicas.

Por outras palavras, o Tribunal de Contas é o órgão jurisdicional supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente: a) dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social; b) dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; c) efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei; d) exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei (assim o n.º 1 do artigo 214.º da CRP). A lei ali referida é sobretudo a Lei n.º 98/97 (LOPTC), que naturalmente confirma a CRP ao atribuir aos juizes conselheiros deste tribunal financeiro o mesmo restrito estatuto dos juizes do S.T.J. e do S.T.A.: por exemplo, os juizes deste tribunal português, tal como os dos outros tribunais supremos portugueses (S.T.A. e S.T.J.), (i) não podem integrar duas ou mais carreiras profissionais² e (ii) são selecionados através de concurso.

Portanto, o Tribunal de Contas de Portugal, previsto nos artigos 209.º n.º 1 e 214.º da CRP, é o órgão jurisdicional de controlo e julgamento supremos das finanças públicas de Portugal (cf. assim o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023).

A atividade própria deste tribunal supremo português não é, pois, a de uma instituição administrativa de controlo financeiro, como é regra no estrangeiro; é uma atividade de um verdadeiro tribunal previsto na lei fundamental portuguesa como tal e, por isso, implica também as tutelas jurídica e jurisdicional dos interesses presentes no concreto processo, seja este um processo contencioso ou materialmente jurisdicional, seja este um processo não contencioso como o são a auditoria ou a fiscalização prévia (processos formal e organicamente jurisdicionais: é este o ponto de vista constitucional para efeitos da separação dos poderes estaduais e da natureza das decisões de cada um

¹ Através da Resolução n.º 9/2021-PG, publicada no Diário da República (DR), 2.ª série, Parte D, N.º 247, de 23/12/2020, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), Série II, N.º 42, de 04/03/2022.

² Com efeito, o juiz português só pode ter uma atividade contínua, a judicatura, como claramente diz a CRP. Por outro lado, toda a carreira profissional pressupõe remuneração, a qual é legalmente irrenunciável, pelo que os juizes portugueses não podem exercer duas ou mais carreiras profissionais.

desses poderes e respetivos órgãos decisores) - cf. o cit. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023³.

Assim, a Constituição e a lei em sentido amplo (artigo 112.º da CRP) estão sempre presentes na adoção e aplicação por este tribunal do ordenamento jurídico-administrativo-financeiro.

Ora, inserindo-se no âmbito do controlo financeiro sucessivo a cargo deste tribunal, esta ação de controlo corporiza uma auditoria de conformidade que se enquadra no âmbito do exercício da fiscalização sucessiva pelo Tribunal de Contas (TContas) nos termos do disposto nos artigos 50.º, n.º 1, e 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC⁴), direcionada para a verificação da legalidade e regularidade financeira dos recursos públicos utilizados no apoio ao turismo pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

Com esta ação pretendeu-se (i) analisar o regime legal de concessão de apoios públicos na área da promoção turística regional e do respetivo controlo, (ii) apreciar a legalidade e a regularidade da utilização dos recursos públicos por parte da *Associação de Promoção da Madeira* e o volume de despesa processada (montantes despendidos e/ou restituídos), entre 2020 e 2021, e (iii) analisar as

³ Citando o TConst.: - “Ao contrário do que o recorrente alega, quando considera que, no caso sub judice, o Tribunal de Contas não atuou nas suas vestes de órgão jurisdicional, mas antes como entidade suprema de controlo administrativo (...), o Tribunal de Contas não tem uma natureza híbrida (jurisdicional e administrativa), porquanto em qualquer das suas vertentes de competência material, o Tribunal de Contas é sempre um verdadeiro Tribunal”;

- “Este erro de paralaxe genético necessariamente inquina as conclusões alcançadas por alguns autores que, por força do carácter não jurisdicional de algumas decisões (como as de aprovação dos relatórios de auditoria como aquele aqui em apreço) concluem erradamente – ressalvado o devido respeito – ter o Tribunal de Contas natureza também administrativa. Tal conclusão choca desde logo frontalmente com a opção constitucional acima já analisada, de conferir natureza de verdadeiro Tribunal ao Tribunal de Contas, para o exercício de todas as suas competências”;

- “(...) Ora, se assim é, duas conclusões têm necessariamente de ser retiradas: (i) não é por alguns dos poderes que exerce serem de natureza [materialmente] não jurisdicional que o Tribunal de Contas deixa de ser um Tribunal, constitucionalmente previsto; (ii) mesmo quando exerce poderes de natureza não jurisdicional, o Tribunal de Contas não deixa de estar a atuar na veste de Tribunal.”.

Logo, segundo o TConst, todas as decisões do TContas são - como é evidente - *organicamente jurisdicionais* por assumida imposição constitucional (*ex vi* artigos 202.º ss, 209.º n.º 1 e 214.º n.ºs 1 e 4 da CRP). O que tem consequências importantes por causa do artigo 80.º da LOPTC, nomeadamente em sede dos - por vezes esquecidos - artigos 1.º ss, 410.º ss, 615.º (casos de nulidade da sentença ou do acórdão), 616.º (reforma da sentença, do acórdão ou do relatório), 635.º n.º 4 (delimitação objetiva dos recursos), 639.º (ónus de alegar e formular conclusões), 640.º (ónus a cargo do recorrente que impugne a decisão relativa à matéria de facto) e 662.º (modificabilidade da decisão de facto) do CPC, *ex vi* artigo 80.º cit.

Cf. ainda a DECISÃO do Tribunal de Contas de 15-jan.-2024 no processo n.º 2/2023-RO-2ªS, transitada em julgado (subscrita por PAULO PEREIRA GOUVEIA):

- “Afinal, (i) a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e (ii) o aplicável CPC contêm todos os meios processuais para que, em qualquer processo do Tribunal de Contas de Portugal, haja tutela (organicamente) jurisdicional efetiva, uma vez que todos os processos de julgamento de contas, de auditoria e de contencioso do atual Tribunal de Contas de Portugal, com ou sem irrecorribilidades, são processos legalmente devidos, com contraditório e sempre decididos por juizes independentes num tribunal estadual previsto, concreta e expressamente, na CRP. E relembramos: como é consabido, nem sempre tem de haver duplo grau de jurisdição contra decisões em processos organicamente jurisdicionais e não sancionatórios, como são todos os processos de v.i.c., de v.e.c. e de auditoria deste órgão de soberania jurisdicional de Portugal”.

⁴ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015 de 9-3 e ainda pelas Leis n.º 42/2016 de 28-12, n.º 2/2020 de 31-03, n.º 27-A/2020 de 24-07, n.º 12/2022 de 27-06 e n.º 56/2023 de 06-10.



medidas de controlo, acompanhamento e fiscalização da execução material e financeira dos projetos financiados, e da sua implementação.

1.2. Metodologia

O desenvolvimento dos trabalhos da auditoria compreendeu as fases de planeamento, execução e relato, atendendo-se às normas previstas no *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*⁵, salvaguardando, no entanto, as matérias vigentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TContas, de 1999⁶, que não colidam com as constantes daquele Manual, seguindo a metodologia traçada no Plano Global de Auditoria e na delimitação da correspondente amostra⁷.

Os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se, sobretudo, na solicitação de elementos e esclarecimentos à entidade e na obtenção de documentos probatórios, com vista à emissão de uma opinião e conclusão assentes nas evidências obtidas e nos elementos produzidos diretamente pela equipa de auditoria.

1.3. Identificação dos responsáveis

No período abrangido pela ação – o biénio 2020 a 2021 – a Direção da *Associação de Promoção da Madeira* apresentou a seguinte constituição:

Quadro I - Relação dos responsáveis em 2020 e 2021

Responsável	Cargo/função ⁸	Período de responsabilidade
António Eduardo de Freitas Jesus ⁹	Presidente	de 01/01/2020 a 31/12/2021

⁵ Aprovado na reunião, em Plenário Ordinário da 2.ª Secção do TContas de 29-9-2016 e adotado por esta SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC-SRMTC de 22-02.

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção de 28-1 e adotado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC-SRMTC de 15-11.

⁷ Aprovados, respetivamente, pelos despachos do ora Juiz Conselheiro da SRMTC de 31-03-2023 e 05-07-2023, exarados nas Informações n.º 26/23-DAT-UAT3 e 47/23-DAT-UAT3 de 31-03 e 05-07-2023 (de folhas 51 a 72 e 106 a 115 da Pasta do Processo, respetivamente). Os trabalhos iniciaram-se após a aprovação do PGA, tendo a elaboração do relato da auditoria respeitado as regras definidas pelo ponto 8.3. do *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, de acordo com o estabelecido pelo artigo 24.º n.º 3 al. b), do Regulamento do TContas (alterado e republicado pela Resolução n.º 3/2023-PG de 15-12-2023, publicada no DR, 2.ª série, n.º 5, de 08-01-2024).

⁸ Em resultado do processo eleitoral para os órgãos sociais da Associação, ocorrido no final de cada ano.

Nos termos do artigo 18.º dos respetivos Estatutos, compõem a Direção da Associação, um presidente, um vice-presidente e 5 vogais, sendo os cargos de presidente e 2 vogais ocupados pelo associado fundador RAM, através da Secretaria Regional de Turismo e Cultura (SRTC), e os de vice-presidente e restantes 3 vogais ocupados pelo outro associado fundador, a Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira (ACIF-CCIM).

Sob a dependência direta da Direção, funciona um gestor executivo, encarregue da execução das deliberações e resoluções emanadas dos órgãos da Associação (cf. os artigos 27.º e 28.º dos Estatutos).

⁹ Nomeado titular da pasta do Turismo e Cultura pelo Decreto do Representante da República para a RAM n.º 1-D/2019 de 15-10 (DR, 1.ª série - N.º 198 – 15-10-2019).

Responsável	Cargo/função8	Período de responsabilidade
António Maria Trindade Jardim Fernandes	Vice-Presidente	de 01/01/2020 a 31/12/2021
Dorita Mendonça	Vogal	de 01/01/2020 a 31/12/2021
Cátia Maria Ferreira Vieira	Vogal	de 01/01/2020 a 31/12/2021
António Gabriel de Castro Gonçalves	Vogal	de 01/01/2020 a 31/12/2021
Roland Bachmeier	Vogal	de 01/01/2020 a 12/05/2020
João Paulo Araújo	Vogal	de 05/05/2020 a 04/11/2020
Tiago Correia de Frias Massa Pereira	Vogal	de 05/11/2020 a 31/12/2021
Cora Maria Gonçalves Teixeira	Vogal	de 27/10/2020 a 31/12/2021
Nuno Filipe de Carvalho do Vale ¹⁰	Diretor Executivo	de 01/03/2020 a 31/12/2021

Fonte: Ata da Direção n.º 05/2020, de 02/03, ponto 3.1. da resposta da Associação de 18/04/2023 e Atas da Direção de 2020 e 2021.

1.4. Condicionantes

A este propósito, importa sublinhar que a ação, iniciada em junho de 2022¹¹, registou constrangimentos relacionados, sobretudo, com o atraso na disponibilização das informações e/ou documentação solicitados pelo Tribunal – mais concretamente cerca de 175 dias de pedidos de prorrogação de prazo para entrega dos elementos a acrescer ao prazo inicialmente concedido.

Refira-se ainda que os elementos e esclarecimentos solicitados foram fornecidos em formato digital, mas espaçadamente – no total registaram-se vinte respostas da Associação - que exigiram da equipa um trabalho suplementar na confirmação da remessa dos elementos e esclarecimentos solicitados, bem como na forma de arquivo dos mesmos, e só depois podendo proceder à sua análise propriamente dita.

Acresce o facto de não ter sido possível concretizar trabalhos de campo, na data agendada para a deslocação da equipa à Associação, pois os elementos previamente solicitados não se encontravam organizados, impedindo assim a realização eficiente e eficaz dos métodos de auditoria e o contacto com os serviços e com os responsáveis da entidade.

¹⁰ Contrato de Trabalho em Regime de Comissão de Serviço celebrado em 12 de fevereiro de 2020, com produção de efeitos a partir de 1 de março de 2020 (CD_Processo/2023-04-18_Resposta_APM/3.6 Contratos de trabalho.zip).

¹¹ No seguimento do meu despacho de 15 de junho de 2022, aposto na Informação n.º 27/22-DAT-UAT III (a folhas 1 da Pasta do Processo).

Ainda assim, realça-se a cordialidade por parte dos responsáveis e colaboradores da Associação.

1.5. Quadro normativo e organizacional

1.5.1. Caracterização institucional e organizacional

1.5.1.1. Da criação da Associação de Promoção da Madeira

A criação, o seu como e o seu porquê, de uma entidade que vai realizar despesa pública são sempre tema muito interessante e útil para a fiscalização.

A origem desta Associação remonta ao “Protocolo para a Concertação e Contratualização da Promoção Turística” firmado, em 30 de maio de 2003, entre cinco entidades – as secretarias regionais com a tutela do Turismo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o Instituto de Comércio Externo de Portugal¹², a Confederação do Turismo Português e a Associação Nacional das Regiões de Turismo –, definidor das “*normas de concertação (...) e [d]os princípios a que deve obedecer a contratualização da promoção turística do país e das suas regiões*”.

O Protocolo postulava a criação de associações de direito privado, sem fins lucrativos, que integrassem entidades públicas e privadas¹³, com responsabilidade pela elaboração, apresentação e execução de planos regionais de promoção turística, bem como da sua divulgação^{14 e 15}.

¹² Corresponde à atual Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. (AICEP), uma pessoa coletiva de direito público com natureza empresarial, que resulta da fusão do ICEP Portugal, I.P. e da API - Agência Portuguesa para o Investimento, E.P., e criada pelo DL n.º 229/2012, de 26/10 (alterado pelos DL n.ºs 219/2015, de 8/10, e 75/2020, de 25/9).

¹³ As entidades privadas integrariam representantes de agentes económicos do turismo e empresas privadas com atividade turística. As entidades públicas, organismos do sector público, de âmbito regional ou local.

¹⁴ Em linha de conta com as recomendações da Organização Mundial do Turismo, suportadas nas práticas de países com relevância no domínio da atividade turística, que defendem a redução da intervenção direta das entidades públicas em matéria de organização da promoção turística, e do desenvolvimento de parcerias entre os setores público e privado.

¹⁵ O Protocolo tem como escopo a atuação concertada entre organismos públicos, associações empresariais e empresas turísticas intervenientes na promoção turística do país e das regiões. Nesse contexto, aponta para a articulação de estratégias e a coordenação de esforços no sentido do reposicionamento da marca turística Portugal e das marcas, submarcas e produtos das diferentes regiões do País, bem como para o envolvimento não só dos intervenientes públicos e privados na promoção turística das regiões do Continente, mas também das regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

Igualmente, prevê em matéria de concertação/harmonização da promoção turística nacional e regional, a criação de uma estrutura composta por dois órgãos: i) um consultivo e deliberativo, o Conselho Estratégico de Promoção Turística, constituído por representantes do Turismo de Portugal, dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores, e do sector privado através da Confederação do Turismo Português, das Agências Regionais de Promoção Turística e das Entidades Regionais de Turismo, encarregue da coordenação e concertação das diversas componentes da promoção turística de âmbito nacional e regional, nos mercados externos e também interno; e ii) um executivo, o Núcleo Executivo para a Promoção Turística.

Também, designa as Áreas Promocionais de Turismo de âmbito territorial compreendidas por 7 regiões (5 de Portugal Continental e 2 das regiões autónomas da Madeira e dos Açores), e ainda as Agências Regionais e Promoção Turística (uma por cada Área Promocional do Porto e Norte de Portugal, de Lisboa, do Algarve, dos Açores, do Centro de Portugal, do Alentejo e da Madeira), ou seja, as associações de direito privado, sem fins lucrativos, compostas por representantes dos agentes económicos na área do turismo, por empresas privadas de atividade turística e entidades públicas de âmbito local ou regional envolvidas na promoção turística.

Anualmente, o “Turismo de Portugal, IP” – organismo da administração indireta do Estado que, enquanto Autoridade Turística Nacional, concentra atualmente as competências institucionais na dinamização do turismo e na coordenação da promoção interna e externa de Portugal como destino turístico, sendo responsável pela sua promoção, valorização e sustentabilidade – contratualiza a sua atribuição de promoção externa dos destinos regionais do país com as Agências Regionais de Promoção Turística para a operacionalização dos Planos Regionais de Promoção Turística Externa.

Este modelo organizativo e de contratualização do turismo em Portugal, que permite a participação ativa de entidades públicas e privadas no desenvolvimento do sector, pretende criar uma maior dinâmica e reforçar a competitividade do país nos mercados internacionais.

Em termos de delegação de responsabilidades, o Protocolo prevê que a promoção da marca turística Portugal seja feita pelo organismo nacional com competências para o efeito, e a promoção turística das marcas, submarcas e produtos turísticos regionais de cada uma das áreas promocionais, por associações de direito privado sem fins lucrativos e de carácter regional designadas por Agências Regionais de Promoção Turística.

Nessa senda, e porque a parceria entre a RAM e a “Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira”¹⁶ seria corporizada através da constituição da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, o Conselho do Governo Regional, reunido em plenário a 28 de janeiro de 2004, pela Resolução n.º 107/2004¹⁷, aprovou os respetivos estatutos e mandatou o Secretário Regional do Turismo e Cultura para, em representação da RAM, outorgar a escritura da sua constituição.

Por escritura, lavrada em 31 de março de 2004, foi, então, constituída a associação de direito privado, sem fins lucrativos, denominada “Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira”, com o objetivo de “*promover e divulgar a Região (...) como destino turístico, (...) particularmente, na promoção e captação do negócio.*”, através da “*(...) criação de oportunidades para o destino com especial incidência na consolidação dos atuais fluxos turísticos e (n) a criação de novos e diferenciados fluxos, (...) de actividades nas áreas de relações públicas, apoios a eventos, congressos, publicidade ao consumidor final e incentivos,*

¹⁶ Esta entidade, fundada em 1836 e designada por Associação Comercial e Industrial do Funchal (ACIF) a partir de 1976, foi declarada instituição de utilidade pública em 1985, tornando-se Câmara de Comércio e Indústria da Madeira (CCIM) em 1994. É uma pessoa coletiva de direito privado, sem fins lucrativos, e como associação empresarial, representa as entidades empresariais que exercem atividade no território regional nas áreas do comércio, serviços, indústria e turismo (vd. <https://www.acif-ccim.pt/historial/>).

¹⁷ Publicada no JORAM, I Série, N.º 13, de 5/2/2004.



ações promocionais e de parceria (...)”¹⁸, e de durabilidade sujeita à vigência dos pressupostos vertidos no mencionado *Protocolo para a Concertação e Contratualização da Promoção Turística* (de 30 de maio de 2003)¹⁹.

Nos termos do n.º 6 do artigo 3.º dos correspondentes Estatutos, a recém-criada Associação não pretende com a sua constituição “(...) substituir os órgãos competentes do Governo Regional da Madeira no desenvolvimento e promoção do turismo, nem cercear o seu campo de actuação tradicional”, mas antes atuar e intervir “(...) em complementaridade, ou não, com a Administração Regional.”, nas áreas anteriormente mencionadas.

Apensos à referida escritura constam, para além dos estatutos pelos quais a Associação se rege, os anexos seguintes:

- I – *Protocolo para a Concertação e Contratualização da Promoção Turística*;
- II – *Documento subscrito pelos sócios fundadores*, no qual anuem e acordam na identificação concreta do objeto da Associação, e que é o da “(...) promoção turística especialmente orientada para a captação de novos e diferenciados fluxos turísticos, em complementaridade, ou não com a Administração Regional”, e na compatibilização do seu plano de atividades “(...) com os objetivos definidos nos planos, programas e ações promocionais (...) do Governo Regional;” e na intervenção direta, ou em cooperação, com quaisquer entidades estrangeiras, públicas ou privadas, nomeadamente, nas áreas de relações públicas²⁰, ações promocionais²¹ e parcerias²².

1.5.1.2. Do reconhecimento do estatuto de utilidade pública

O estatuto de utilidade pública é também sempre aspeto muito interessante para os órgãos de fiscalização.

O facto da Associação prosseguir, “*sem fins lucrativos*”, “(...) atividades de utilidade pública, através da promoção e divulgação da Região (...) enquanto destino turístico, (...) particularmente, na promoção e

¹⁸ A constar de documento próprio a subscrever pelos sócios fundadores, podendo, para o efeito, “(...) cooperar com quaisquer entidades estrangeiras, públicas ou privadas (...)” e recorrer ao *outsourcing*, ou seja, à subcontratação de serviços a empresas especializadas em determinadas áreas, – cfr. os n.ºs 1 a 5 do artigo 3.º dos seus termos estatutários.

Note-se que a prossecução do aludido objeto resulta da alteração estatutária operada a 14 de setembro de 2015, porquanto, originariamente, a Associação tinha como propósito a “(...) criação de oportunidades para os seus associados (...)” e a “(...) especial incidência em novos e diferenciados fluxos turísticos (...)” nas atividades acima reproduzidas, às quais foi acrescida por força desta nova modificação a área da “publicidade ao consumidor final”.

¹⁹ De acordo com o n.º 3 do artigo 1.º dos respetivos Estatutos.

Vd. a publicação do contrato de constituição da Associação no JORAM, II Série, N.º 78, Suplemento, de 21/4/2004.

²⁰ Envolvendo ações educacionais junto de: agentes de viagens, através de operadores turísticos (OT); mercados de incentivos, congressos e eventos (MICE); mercados de golfe; e novos mercados.

²¹ Pela participação em feiras multi-produtos, nomeadamente, a *Feira Internacional de Turismo* (FITUR), de Madrid; a *Borsa Internazionale del Turismo* (BIT), de Milão; a *Internationale Tourismus Börse* (ITB), de Berlim; a *World Travel Market* (WTM), de Londres; em *workshops*, *campanhas de imagem de produtos* e outras ações de Mercados de Incentivos, Congressos e Eventos e de golfe; em ações porta a porta em mercados internacionais; e demais ações incidentes exclusivamente na promoção de produtos turísticos.

²² Mediante novas ligações aéreas com a RAM e no prolongamento das ligações existentes, e ainda no apoio aos Operadores Turísticos, quer através de inserções (do destino) em brochuras, quer de novos programas de Operação Turística com a RAM e ainda de campanhas publicitárias conjuntas.

captação de fluxos turísticos”, o seu “papel aglutinador dos intervenientes na área do Turismo, (...) designadamente, hotelaria, agências de viagem e demais parceiros”, na criação de “novas oportunidades, através de atividades nas áreas de relações públicas, no apoio a congressos e incentivos, ações promocionais, entre outras” e de cooperação “com as mais diversas entidades e com a administração regional e local”, constituíram fundamentos que sustentaram o reconhecimento pelo Conselho do Governo Regional, a 5 de fevereiro de 2015, do estatuto de utilidade pública²³.

1.5.1.3. Da “transferência de competências” da Direção Regional do Turismo

A necessidade de “concentrar a promoção numa única entidade”, de modo a permitir “uma dinâmica e uma aproximação aos mercados mais imediata e articulada” preconizou uma das orientações estratégicas para a promoção turística consagradas no Programa do XII Governo Regional - 2015-2019²⁴. Em sua execução, a orgânica da Direção Regional do Turismo vigente à data, o DRR n.º 19/2015/M, no seu artigo 2.º, n.º 3, consentiu a possibilidade de as respetivas “atribuições” neste âmbito poderem “ser cometidas a outras entidades vocacionadas para o efeito”, cujos termos e condições seriam definidos por Resolução do Conselho do Governo²⁵.

Assim, a 28 de maio de 2015, o Conselho do Governo Regional, reunido em plenário²⁶, resolveu autorizar a transferência de tais “competências públicas” para a Associação de Promoção, a ser formalizada mediante protocolo a submeter a aprovação do mesmo Conselho, tendo mandatado o Secretário Regional com a tutela do Turismo para esse efeito.

Na sequência da autorização concedida²⁷ foi outorgado a 13 de novembro de 2015 o Protocolo de transferência das competências do Governo Regional que tem por objeto (cláusula primeira) a «*definição da formalização dos termos da transferência das competências atribuídas ao Governo Regional, em matéria de promoção da Região Autónoma da Madeira, para a Associação de Promoção [da] Região Autónoma da Madeira*»²⁸.

Ora, nos termos da alínea s) do artigo 40.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira (adiante, abreviadamente, designado por Estatuto)²⁹, a matéria do «Turismo e hotelaria»

²³ Pela Resolução do Conselho do Governo n.º 94/2015, publicada no JORAM, I Série, N.º 26, de 11 de fevereiro.

²⁴ Concretamente, nas págs. 57-59.

²⁵ Uma disposição que se mantém no DRR n.º 36/2020/M de 22/5 (no artigo 3.º, n.º 2), que revogou o citado DRR n.º 19/2015/M e que estabelece a atual orgânica da Direção Regional do Turismo.

²⁶ Pela RCG n.º 447/2015, publicada no JORAM, I Série, n.º 81, de 4/6.

²⁷ Através da RCG n.º 971/2015, de 5/11, publicada no JORAM, I Série, n.º 173, de 10/11.

²⁸ A importância desta matéria é tal que o Estatuto político Administrativo da RAM dedica um artigo, o 132.º, à “Promoção”, nos seguintes termos:

“1 - A Região beneficia na íntegra, e em plano de igualdade com o restante território nacional, da actividade dos departamentos nacionais encarregados da promoção externa do País, nomeadamente nas áreas do turismo, do comércio externo e da captação de investimentos estrangeiros.

2 - A promoção externa nacional terá em conta os interesses e características da oferta de bens e serviços da Região Autónoma da Madeira.

3 - Nas campanhas de promoção turística do País no exterior realizadas pelo Estado será dado, a solicitação do Governo Regional, o devido relevo aos destinos turísticos da Região Autónoma.”

²⁹ Aprovado pela Lei n.º 3/91, de 5 de julho e alterado pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto e 12/2000, de 21 de junho.



encontra-se consagrada como matéria de interesse específico sobre a qual a Assembleia Legislativa Regional detém competências legislativas [cfr. o artigo 37.º, n.º 1, als. c) e d) do Estatuto]. E, nos termos do artigo 69.º do Estatuto, o Governo Regional tem competências, entre outras, para exercer o poder executivo próprio, adotar as medidas necessárias à promoção e desenvolvimento económico e social, e aprovar a sua própria organização e funcionamento [vide as alíneas a) a c)].

Assim, a cláusula segunda do referido Protocolo determinou que, sem prejuízo do disposto nas leis orgânicas em vigor³⁰, «(...) são transferidas as competências atribuídas ao Governo Regional em matéria de promoção da Região Autónoma da Madeira para a Associação de Promoção [da] Região Autónoma da Madeira.», designadamente as de:

- a) *Desenvolver e executar, em articulação com o Governo Regional, a estratégia promocional do Destino turístico – Madeira e Porto Santo;*
- b) *Colaborar com o Governo Regional na definição da imagem do destino turístico e dos seus produtos;*
- c) *Desenvolver e executar o plano anual de marketing;*
- d) *Desenvolver e contratualizar ações promocionais em coordenação com organismos e entidades, de âmbito regional, nacional e internacional, em conformidade com a estratégia aprovada;*
- e) *Dinamizar e coordenar projetos promocionais com outras entidades públicas ou privadas;*
- f) *Promover a realização e assegurar a participação do Destino em seminários, feiras, conferências ou outras ações de interesse turístico;*
- g) *Assegurar a conceção e execução de materiais promocionais adequados à divulgação do Destino, incluindo a utilização de suportes em formato digital;*
- h) *Promover o lançamento de campanhas publicitárias nacionais e internacionais;*
- i) *Assegurar a divulgação do Destino através da internet e das redes sociais; (...)*
- o) *Assegurar as negociações comerciais com Operadores Turísticos e Companhias Aéreas, ao nível da promoção das operações para a Madeira;».*

Já o n.º 3 desta cláusula segunda determinou que ficava «subjacente à transferência de competências»:

- a) *O cumprimento das regras legais e ou regulamentares aplicáveis à atuação da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira;*
- b) *A adaptação dos estatutos da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira naquilo que se mostre contrário aos termos consagrados no presente protocolo, no prazo de sessenta (60) dias a contar do início da vigência do presente protocolo.».*

³⁰ Concretamente (i) no Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2015/M, de 18 de junho, que aprova a orgânica da Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura – SRETC, nomeadamente, no seu artigo 3.º, alínea j) – atribuições da SRETC, que dispõe competir-lhe “Participar na definição da estratégia de promoção da Região como destino turístico, suas marcas e produtos, coordenando a dinamização das ações promocionais”, e no seu artigo 13.º, n.º 1, que consagra que “A Direção Regional do Turismo, abreviadamente designada por DRT, é um serviço executivo da SRETC que tem por missão o estudo, a coordenação, a promoção, a execução e a fiscalização das atividades turísticas no âmbito da política governamental definida para o sector turístico, tendo por objetivo o desenvolvimento sustentado e equilibrado da atividade turística na Região Autónoma da Madeira”, e (ii) no diploma que aprova a orgânica da Direção Regional do Turismo.

Estamos, assim, perante uma transferência de execução das tarefas que incumbiam à Região Autónoma da Madeira, através do poder executivo regional, para uma associação de direito privado (cfr. o artigo 157.º e seguintes do Código Civil), com o intuito de desenvolver e executar os interesses públicos regionais na área do turismo consagrados como matéria de interesse específico no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira³¹ [cfr. o artigo 40.º, alínea t)].

Refira-se que o Estado Português definiu o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental, através da publicação da Lei n.º 33/2013, de 16/05, estabelecendo, no artigo 4.º, que as entidades regionais de turismo são pessoas coletivas públicas, de natureza associativa, com autonomia administrativa e financeira e património próprio. Tais entidades regionais, que podem juntar o Estado, os municípios abrangidos pela área regional de turismo e entidades privadas com interesses no turismo, representam «no plano institucional ou orgânico, um modelo de “administração partilhada”, “em condomínio” (estadual-municipal-privado)», tratando-se, «por isso, de “associações públicas em condomínio público-privado»³².

E, como defende P. C. GONÇALVES³³, embora «se dediquem à realização de fins de Estado, com recursos do Estado e sob controlo do Estado, as entidades regionais de turismo não pertencem ao Estado nem se encontram, enquanto associações, sob participação dominante do Estado (nos termos da lei, o Estado designa um representante para a assembleia geral de cada entidade regional de turismo; na assembleia, esse representante é titular de um voto, como cada um dos demais membros). Esta é a razão que explica a colocação destas entidades na Administração estadual indireta em sentido genérico, mas, em termos institucionais, “fora do Estado”.». Aquelas entidades regionais podem celebrar com o Turismo de Portugal, I.P., «contratos programa onde são estabelecidos os objetivos, as metas e as prioridades para as duas atividades. Em suma, as entidades regionais de turismo são instrumentos de realização da política do Estado para o setor do turismo, e desenvolvem a sua atividade ao nível regional, nos termos da lei, sob a tutela e, na prática, também sob a orientação do Governo».

A sujeição ao Código do Procedimento Administrativo

Embora na RAM a “transferência de competências” para a Associação não tenha ocorrido por via de diploma legal – ocorreu por via da autorização do Conselho do Governo Regional e com a assinatura do Protocolo acima já identificados – aquelas competências, originariamente a cargo do Governo da Região Autónoma da Madeira, devem ser desenvolvidas em articulação e seguindo as orientações e diretrizes da política de turismo definida pelo Governo Regional^{34 35}.

Esta «*privatização material*» da atuação administrativa - através da transferência das funções administrativas - mantém-se vinculada a regras e princípios próprios do Direito Administrativo, precisamente pela finalidade de prossecução de interesses públicos. Assim, a Associação consubstancia-se

³¹ Aprovado pela Lei n.º 13/91, de 13/06, alterado pelas Leis n.ºs 130/99, de 21/08, e 12/2000, de 21/06.

³² PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2019, p. 828.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Tal como ocorre com as entidades regionais de turismo previstas na Lei n.º 33/2013 de 16/05 (vide ainda Pedro Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 828).

³⁵ Nesse sentido vide P. C. GONÇALVES *et al*, *O Governo da Administração Pública*, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2013, p. 32.



numa pessoa coletiva de direito privado controlada pela RAM, que, no desenvolvimento das tarefas originariamente a cargo do Governo da RAM, se rege por um regime de direito público³⁶.

Desta forma, a Associação desenvolve uma «atividade administrativa de natureza jurídico-privada» a qual «encontra-se sempre vinculada ao respeito pela juridicidade no seu todo», nomeadamente no que se refere (i) aos princípios gerais da atividade administrativa e (ii) às «disposições do CPA que concretizam preceitos constitucionais» diretamente aplicáveis nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do CPA³⁷.

Note-se que o CPA, no seu artigo 2.º, estabelece um regime de aplicação diferenciado em função da natureza das entidades. Assim, para o que aqui interessa, o n.º 1 determina que as «disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo» (estamos perante um conceito de Administração Pública alargado, abrangendo as entidades «também privadas que exerçam a função administrativa, quer a título principal, quer a título acessório»³⁸).

E, atento o n.º 3, os «princípios gerais da atividade administrativa e as disposições do presente Código que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada», ou seja, aplicam-se mesmo quando perante atos da Administração Pública enquadráveis como privados³⁹.

Nessa medida, destacam-se, para o que aqui releva, os seguintes princípios:

- Princípio da legalidade, previsto no artigo 3.º do CPA, e que concretiza o artigo 266.º, n.º 2, 1ª parte da Constituição da República Portuguesa (CRP), cujo n.º 1 engloba o «“bloco da legalidade” que obriga a Administração Pública a todas as fontes do Direito Administrativo português, escritas e não escritas, e quer internas, quer externas», incluindo-se nas externas as «fontes transnacionais do Direito Administrativo»⁴⁰. Ressalva-se, ainda, que a Administração Pública não está só sujeita à lei (ato legislativo expresso), porquanto se encontra vinculada também aos princípios (princípio da juridicidade)⁴¹.
- Princípio da prossecução do interesse público (e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos), previsto no artigo 4.º do CPA e constitucionalmente consagrado no artigo 266.º, n.º 1 da CRP, o qual vincula a Administração Pública – entendida no sentido amplo, incluindo

³⁶ Nesse sentido vide VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997, p. 263, in L. F. COLAÇO ANTUNES com a colaboração de JULIANA COUTINHO, *A Ciência Jurídica Administrativa, Noções Fundamentais*, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2012, p. 122.

³⁷ Pois, segundo PAULO OTERO, a «natureza privada dos atos praticados pela Administração Pública não permite que sejam celebrados contra a juridicidade» (*Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, Edições Almedina, 2016, 1ª Edição reimpressa, p. 352).

³⁸ F. GONÇALVES et al, *Novo Código do Procedimento Administrativo, anotado e comentado*, Edições Almedina S.A., 2023, p. 50.

³⁹ Quando perante pessoas coletivas públicas, a aplicação do direito privado é a título excecional e apenas quando autorizadas para tal.

⁴⁰ F. QUADROS et al, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Edições Almedina, p. 23.

⁴¹ P. C. GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo, Vol. I*, Almedina, 2019, p. 376.

assim as entidades privadas que exerçam a função administrativa – segundo o qual a Administração está sempre ao serviço do interesse público e «está exclusivamente ao serviço deste interesse»⁴².

O interesse público pode ser definido como «o interesse coletivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum» e, num sentido mais restrito, representa a «esfera das necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a comunidade na sua totalidade e para cada um dos seus membros», traduzindo-se assim numa «exigência de satisfação das necessidades coletivas»⁴³.

- Princípio da igualdade, previsto no artigo 6.º do CPA, e igualmente consagrado constitucionalmente no artigo 13.º (tratado como princípio de Direito Constitucional) e no artigo 266.º, n.º 2 (princípio de Direito Administrativo), ambos da CRP. Este princípio impõe à Administração Pública um tratamento igual para situações iguais e desigual para situações diferentes⁴⁴, sendo um princípio que «limita e orienta escolhas da Administração»⁴⁵.
- Princípio da imparcialidade, previsto no artigo 9.º do CPA e no artigo 266.º, n.º 2, da CRP, o qual impõe a consideração e o tratamento objetivo de todos os interesses envolvidos na decisão administrativa, a isenção na conduta da Administração e a confiança que essa isenção cause nos administrados⁴⁶. Ou seja, comporta uma exigência de objetividade da ação administrativa, impondo uma atuação atenta e isenta «relativamente a todos os particulares com que se relacione»⁴⁷.

Em conformidade, a «Administração já não se esgota no conceito de pessoa coletiva pública e o Estado já não é a única referência do Direito Administrativo»⁴⁸. O poder administrativo, com origem contratual, pode assim ser realizado por particulares no exercício de funções públicas⁴⁹ e ⁵⁰, como acontece com a Associação de Promoção da Madeira. E, tal como defende COLAÇO ANTUNES, o «direito administrativo será então o conjunto de normas e princípios jurídicos vinculantes de direito público que regulam a atividade de toda e qualquer entidade, independentemente da sua natureza jurídica, que se

⁴² *Ibidem*, p. 398.

⁴³ D. F. AMARAL, *Curso de Direito Administrativo – Vol. II*, Edições Almedina, S.A., 4ª edição, 2021, p. 33 e 34.

⁴⁴ F. GONÇALVES *et al*, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁵ P. C. GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo, Vol. I*, Almedina, 2019, p. 407.

⁴⁶ F. QUADROS *et al*, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁷ F. GONÇALVES *et al*, *op. cit.*, *et al*, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁸ JULIANA FERRAZ COUTINHO, *O Público e o Privado na Organização Administrativa, da Relevância do Sujeito à Especialidade da Função*, Edições Almedina, 2017, p. 87 e 88.

⁴⁹ Decorrente do qual, no entender de COLAÇO ANTUNES, assiste-se a uma noção objetiva de serviço público que valoriza menos o sujeito que a desenvolve e mais a sua finalidade (*in* L. F. COLAÇO ANTUNES, com a colaboração de JULIANA COUTINHO, *op. cit.*, p. 47.).

⁵⁰ Note-se que a nossa Constituição prevê uma Administração descentralizada e desconcentrada – os princípios da descentralização e desconcentração da estrutura da Administração encontram-se previstos no artigo 267.º, n.º 2 da CRP – a qual encontra-se balizada pelos princípios da eficácia e da unidade da ação administrativa, através dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes, pelo que o modelo organizativo da Administração Pública portuguesa traduz-se numa “Administração de Administrações” (enquanto estrutura hierarquizada que mantém, assim, uma “centralidade” da Administração) – cfr. MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO DIAS GARCIA, *Organización Administrativa*, p. 20, e PAULO OTERO, *O Poder da Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento dogmático-constitucional*, II, p. 742 ss.



proponha realizar fins de interesse público sob a direção ou controlo de uma pessoa coletiva pública»^{51, 52}
e 53.

A sujeição à jurisdição do Tribunal de Contas

Nos termos do artigo 214.º n.º 1 da CRP “O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (...)” sendo que, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo: “Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com competência plena em razão da matéria na respectiva região, nos termos da lei”.

E, «(...) ao exercer as suas competências de controlo financeiro e avaliação da boa gestão dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas não está a atuar fora do âmbito jurisdicional com que o legislador constituinte o desenhou, pois é opção da Constituição erigir o controlo da gestão das verbas públicas (nas várias vertentes, avaliação da legalidade, da boa gestão e da responsabilidade financeira) numa verdadeira jurisdição financeira e em atribuir o exercício desta a um Tribunal independente – o Tribunal de Contas. (...)»⁵⁴ (sublinhado nosso).

A Associação de Promoção da Madeira encontra-se sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, dado se enquadrar no elenco de entidades previstas no artigo 2.º, n.º 2 alínea a) da LOPTC, quais sejam “As associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão.”.

E, nos termos do artigo 5.º n.º 1 alínea c) da LOPTC, detém este Tribunal competência material essencial para fiscalizar «*previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou*».

⁵¹ *Ibidem*, p. 30.

⁵² FABRÍCIO MOTTA fala ainda numa organização da Administração Pública em sentido amplo, «abrangendo as acepções subjetiva e objetiva», enquanto composição e conformação de estruturas, competências, processos e instrumentos da Administração com o intuito de atingir as suas finalidades públicas (*A gestão dos conflitos de interesses como política pública*, in Edição do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da F.D.U.L., Centro de Investigação de Direito Público, março de 2018, p. 125.).

⁵³ O Estado, como pessoa jurídica, é a forma histórica de um ordenamento jurídico de fins gerais, atuando através das pessoas físicas que o compõem, enquanto membros de um determinado órgão, dotadas das respetivas competências que se traduzem nos poderes funcionais atribuídos pela lei. Por sua vez, essas competências permitem aos diferentes órgãos realizar as finalidades e atribuições da pessoa coletiva pública em que estão inseridos (princípio da especialidade), donde, na opinião de COLAÇO ANTUNES, resulta a teoria da imputação “*para assegurar que a atividade levada a cabo por um órgão (um contrato administrativo, um acto, etc) seja referida ao Estado*” ou ainda a “*outras pessoas coletivas menores*” (in L. F. COLAÇO ANTUNES, com a colaboração de JULIANA COUTINHO, *op. cit.*, p. 49).

⁵⁴ Cfr. o parágrafo 179 do Acórdão n.º 787/2023 do Tribunal Constitucional, disponível em [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 787/2023](https://tribunalconstitucional.pt). (tribunalconstitucional.pt).

Assim, conforme determina o artigo 46.º n.º 1 alínea b), da LOPTC, estão «*sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º*» os «*contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei*», ou ainda, nos termos da alínea c) do mesmo artigo 46.º, n.º 1, as «*minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração*».

1.5.1.4. Da estrutura orgânica

Face às áreas abrangidas pela auditoria, destacam-se os seguintes departamentos da Associação:

- De “Gestão Comercial”, com responsabilidades no planeamento, desenvolvimento, implementação e acompanhamento de projetos específicos nomeadamente, feiras, *workshops*⁵⁵, *roadshows*⁵⁶ e outros eventos, nos mercados da sua responsabilidade (Alemanha, Áustria, Suíça, França, Polónia, EUA, Canadá e China); e na gestão dos planos de comercialização e venda.

Este Departamento é responsável pela gestão dos financiamentos concedidos à Associação pela Direção Regional do Turismo / Secretaria Regional de Turismo e Cultura (vertente promocional) e pelo Turismo de Portugal, IP (contratualizados ao abrigo do Regulamento de Financiamento e dos Planos de Comercialização e Venda)⁵⁷.

- De “Planeamento Estratégico”, que coordena as áreas de *Marketing*, Comercial e Relações Públicas e ainda Estudos e Análise Estatística. O departamento apoia a Direção Executiva na elaboração do plano anual de atividades e de relatórios mensais e na produção e análise de elementos estatísticos;
- De “Controlo de Gestão”, pelo seu papel ao nível da negociação das condições dos contratos e da respetiva gestão (campanhas de *marketing*, mercado de incentivos, eventos, operadores turísticos / companhias aéreas); elaboração de relatórios para a Direção Regional do Turismo e para o Turismo de Portugal, IP); planeamento do orçamento anual; controlo quer orçamental mensal, quer dos recebimentos dos associados ou da conformidade do plano de pagamentos a fornecedores com o contratualizado, quer das deliberações da Direção;
- De “Gestão de *Marketing*”, pela gestão das plataformas *online* e redes sociais, elaboração do plano anual de *marketing* da Associação e da respetiva monitorização, estudo aprofundado dos mercados e das suas tendências, gestão do orçamento de *marketing*; negociação, planeamento, implementação de campanhas *online* e *offline*, análise de relatórios das campanhas e elaboração de relatórios de execução mensal; e

⁵⁵ Sessão, seminário ou curso, de curta duração, onde responsáveis ou representantes de diferentes organizações discutem estratégias, partilham experiências e medidas levadas a cabo que tenham surtido efeitos positivos nas respetivas empresas ou organizações. Por uma questão de eficácia, são muitas vezes realizados em locais diferentes dos locais normais de realização das reuniões (quintas, estâncias balneares, hotéis), longe da área de conforto dos participantes.

⁵⁶ Formato de evento itinerante que percorre diferentes locais do país por um determinado tempo. O objetivo desse modelo é apresentar uma empresa ou criar oportunidades de negócio por meio de lançamentos de produtos, demonstrações, divulgações e vendas para o público-alvo da organização.

⁵⁷ Cfr. o *Manual de procedimentos*, págs. 28 a 31.



1.5.1.5. Dos associados

Conforme o disposto no artigo 4.º dos Estatutos da Associação, existem 3 tipos de associados:

- Os fundadores (RAM e ACIF-CCIM);
- Os ordinários (pessoas coletivas, públicas ou privadas, que prossigam fins que se coadunem com o objeto da Associação); e
- Os honorários (as pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas, que mereçam tal distinção pelo seu contributo para o desenvolvimento do sector turístico regional).

Os associados, com um campo de ação direcionado, sobretudo, para as atividades turísticas, integram: unidades hoteleiras e de restauração, agências de viagens, *rent-a-car*, empresas de animação turística, organismos oficiais – de que são exemplo a própria Secretaria Regional de Turismo e Cultura⁵⁸, a Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A., a Associação de Municípios da RAM, a ANA-Aeroportos de Portugal, a Administração dos Portos da RAM, S.A. – entidades ligadas ao turismo rural e ainda os sócios honorários⁵⁹.

Em 31/12/2021, integravam o núcleo de associados 274 entidades da Madeira e do Porto Santo, dos quais, 128 unidades hoteleiras, 44 agências de viagens, 99 outros estabelecimentos e 3 associados honorários⁶⁰:

Quadro II - Associados da Associação de Promoção da Madeira (2020-2021)

Sector de atividade	N.º de entidades/empresas aderentes	
	A 1/1/2020	A 31/12/2021
Unidades hoteleiras	127	128
Agências de viagens	47	44
Outros estabelecimentos	96	99
Honorários	1	3
Total	271	274

1.5.2. Regime Contabilístico

Na preparação das suas demonstrações financeiras, a Associação, enquanto Entidade do Setor Não Lucrativo segue o Sistema de Normalização Contabilística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009

⁵⁸ Pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2024/M, de 12 de julho, que instituiu a organização e funcionamento do XV Governo Regional da Madeira, passou a designar-se Secretaria Regional de Economia, Turismo e Cultura.

⁵⁹ Cf. informação facultada por esta a 8/7/2022 sob o registo de entrada na SRMTC n.º 1480/2022 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 7).

⁶⁰ Concretamente, a Orquestra Clássica da Madeira, desde 2020, a Associação dos Bandolins da Madeira e o Museu de Arte Sacra do Funchal.

de 13/07⁶¹ e utiliza os modelos das demonstrações financeiras definidos na Portaria n.º 220/2015 de 24/07⁶².

1.5.3. Financiamento e regime jurídico-financeiro

As verbas do orçamento do Estado para apoio à promoção turística externa do destino Madeira, geridas pelo “Turismo de Portugal, I.P.” são transferidas para a Associação ao abrigo (i) do Protocolo de Promoção e Comercialização Turística Externa, de 22/11/2018⁶³, que delimita as condições gerais de financiamento dos Planos Regionais de Promoção Turística, e (ii) do Despacho Normativo n.º 31/2009, de 27/08, alterado pelo Despacho Normativo n.º 16/2010, de 18/06⁶⁴, que aprovou o Regime Geral dos Financiamentos do Turismo de Portugal⁶⁵.

A concessão, pelo Governo Regional, de apoios à promoção turística da Madeira, tem sido feita ao abrigo das disposições normativas fixadas, anualmente, nos diplomas que aprovam o orçamento regional, bem como no decreto regulamentar de execução orçamental. Concretamente, tendo em conta o âmbito temporal da auditoria, relevam os n.º 2 do artigo 33.º do DLR n.º 1-A/2020/M, de 31/1, e do artigo 35.º do DLR n.º 18/2020/M, de 31/12, que aprovaram os orçamentos regionais respetivamente, para 2020 e 2021, que conferiram autorização ao Governo Regional para “(...) conceder subsídios e outras formas de apoio a ações e projetos de carácter social e económico, ambiental, cultural, desportivo e religioso, que visem, nomeadamente (...) a promoção da Região Autónoma da Madeira”, a entidades públicas e privadas.

Os apoios concedidos pela Associação às entidades promotoras privadas, regem-se pelos respetivos regulamentos, nomeadamente:

- (i) o Regulamento para Planos de Comercialização e Venda;
- (ii) o Regulamento para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira; e,
- (iii) o Regulamento para a atribuição de apoios à captação, organização e realização de eventos de elevado potencial de atração turística ou de geração de media para o destino Madeira. Esses regulamentos estabelecem os requisitos de acesso para a aceitação das candidaturas e as condições de atribuição e pagamento dos apoios.

A Associação está igualmente vinculada às regras aplicáveis às entidades que integram o setor institucional da entidade que a criou, sempre que atuar ao abrigo das competências originariamente a cargo da Administração Pública (neste caso Região Autónoma da Madeira). Ou seja:

- a) No caso da concessão de apoios à promoção turística da Madeira, ao regime estabelecido

⁶¹ Alterado pela Lei n.º 20/2010, de 23 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de março, pelas Leis n.ºs 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 83-C/2013, de 31 de dezembro, e pelos Decretos-Leis n.ºs 98/2015, de 2 de junho, 192/2015, de 11 de setembro, e 73/2023, de 23 de agosto.

⁶² Com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 41-B/2015, de 21/09.

⁶³ Melhor detalhado no ponto 2.1.2. deste documento.

⁶⁴ Publicados, respetivamente, nos Diários da República n.ºs 166/2009, Série II, de 27 de agosto, e 117/2010, Série II, de 18 de junho.

⁶⁵ Que prevê que os projetos públicos ou privados, com relevância para o sector do turismo, são suscetíveis de financiamento pelo Turismo de Portugal, I.P..



pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto⁶⁶, que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios⁶⁷ concedidos pela Administração Pública a particulares.

Deverá assim, ser publicada e mantida no sítio da internet da entidade⁶⁸ a listagem anual dos apoios concedidos a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privado (cfr. o artigo 2.º, n.º 1), bem como ser reportada à Inspeção-Geral das Finanças nos termos definidos no artigo 5.º daquele diploma legal, sob cominação de responsabilidade disciplinar, civil e financeira do dirigente respetivo [cfr. o artigo 10.º, n.º 1, alínea c)].

- b) Ao cumprimento das obrigações previstas no DL n.º 155/92, de 28 de julho, nomeadamente das constantes do seu artigo 31.º-A⁶⁹, que exige a verificação da regularidade da situação tributária e contributiva dos beneficiários aquando da realização dos pagamentos;
- c) Ao cumprimento do artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social⁷⁰, que exige a comprovação da regularidade da situação contributiva para com a Segurança Social dos beneficiários de apoios à promoção turística da Madeira de montante superior a 3 mil euros.

1.5.4. Contratação pública

O DLR n.º 34/2008/M de 14 de agosto, que veio adaptar a aplicação do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁷¹ na RAM, qualifica no seu artigo 2.º como entidades adjudicantes, as «associações de que

⁶⁶ Aplicável na Região Autónoma da Madeira, nos termos do artigo 8.º.

⁶⁷ Para efeitos de aplicação da Lei n.º 64/2013, são subvenções públicas «toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada» (cfr. o n.º 2 do artigo 2.º).

⁶⁸ Até ao final do mês de fevereiro do ano seguinte a que dizem respeito as subvenções atribuídas, através de listagem contendo a informação exigida, ou seja, a indicação da entidade obrigada, do nome ou firma do beneficiário e do respetivo número de identificação fiscal ou número de pessoa coletiva, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal (cfr. o artigo 4.º da Lei n.º 64/2013).

⁶⁹ Artigo aditado através do DL n.º 29-A/2011, de 01/03, nos termos do qual os «serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, incluindo designadamente as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico e aquelas cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, antes de efectuarem pagamentos a entidades, devem verificar se a situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento se encontra regularizada quando:

a) O pagamento em causa se insira na execução de um procedimento administrativo para cuja instrução ou decisão final seja exigida a apresentação de certidão comprovativa de situação tributária ou contributiva regularizada; e

b) Já tenha decorrido o prazo de validade da certidão prevista na alínea anterior ou tenha cessado a autorização para a consulta da situação tributária e contributiva. (...)

4- O disposto neste artigo não prejudica, na parte nele não regulada, a aplicação do regime previsto no artigo 198.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, no que concerne à concessão de subsídios».

⁷⁰ Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16/09, na redação dada pelo artigo 404.º da Lei n.º 2/2020, de 31/03, nos termos do qual o «Estado, as outras pessoas coletivas de direito público e as entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicas só podem conceder algum subsídio ou proceder a pagamentos superiores a 3000 (euro), líquido de IVA, a contribuintes da segurança social, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva destes perante a segurança social.».

⁷¹ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30 de outubro, e 42/2017, de 30 de novembro, por sua vez alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 33/2018, de 15 de maio, e 170/2019, de 4 de dezembro, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março, pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, retificado pela Declaração

façam parte a Região Autónoma da Madeira, os institutos públicos e as fundações públicas regionais, que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente, designada pelas mesmas, integram o elenco das entidades adjudicantes referidas no n.º 2 do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos, aplicando-lhes o regime previsto para estas» - sublinhado nosso.

Importa assim verificar se a Associação de Promoção preenche algum dos três fatores de influência dominante estabelecidos na lei. A saber:

1. Ser financiada maioritariamente pela RAM;
2. Deter a RAM o controlo de gestão da associação; ou
3. Deter a RAM a faculdade, directa ou indirecta, de designar a maioria dos titulares do órgão de administração, de direcção ou de fiscalização.

Ora, da análise aos orçamentos da Associação para 2020 e 2021 apura-se que o financiamento regional é superior a 80%:

Quadro III – Fontes de financiamento

Fonte de financiamento	2020	2021	Total
1. Governo Regional da Madeira	11 899 605,50€	16 279 504,51€	28 179 110,01€
2. Turismo de Portugal	2 067 390,00€	2 067 390,00€	4 134 780,00€
3. Privado ⁷²	887 047,18€	1 502 665,62€	2 389 712,79€
Total do financiamento	14 854 042,68€	19 849 560,13€	34 703 602,80€
% Financiamento regional	80,1	82,0	81,2
% Financiamento público	94,0	92,4	93,1
% Financiamento privado	6,0	7,6	6,9

Fonte: Ponto 12 da resposta da Associação de 26/07/2022.

De acordo com os Estatutos em vigor, estamos perante uma «associação de direito privado, sem fins lucrativos» (cfr. o artigo 1.º), sendo a RAM e a Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira os sócios fundadores (cfr. o artigo 4.º). Nos termos do artigo 9.º, a Associação dispõe dos seguintes órgãos⁷³:

de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho, e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 78/2022, de 7 de novembro, e 54/2023, de 14 de julho.

Já o DLR n.º 34/2008/M foi alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro; 34/2009/M, de 31 de dezembro; 2/2011/M, de 10 de janeiro; 5/2012/M, de 30 de março; 42/2012/M, de 31 de dezembro; 28/2013/M, de 6 de agosto; 6/2018/M, de 15 de março; 12/2018/M, de 6 de agosto; 1-A/2020/M, de 31 de janeiro; e 26/2022/M, de 29 de dezembro.

⁷² O montante proveniente de quotas e outras fontes foi de 295 199,68€, em 2020, e, de 296 876,55€, em 2021.

⁷³ O artigo 9.º, n.º 3, dos Estatutos prevê ainda uma outra entidade denominada de “gestor executivo”, que funciona na «dependência directa da direcção» e a quem incumbe assegurar «a execução das resoluções e/ou deliberações dos órgãos da Associação de Promoção» (cfr. o artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos). O gestor executivo é «nomeado pela direcção entre os seus pares ou então contratado por esta que, em qualquer dos casos, lhe fixará a remuneração sendo caso disso» (cfr. o artigo 27.º, n.º 2, dos Estatutos).



- assembleia-geral – composta por um presidente e dois secretários, em que o «cargo de presidente da assembleia-geral será ocupado pelo associado fundador Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira, sendo os outros dois cargos designados por cada um dos sócios fundadores» (cfr. o artigo 14.º dos Estatutos);
- «é constituída por um presidente, um vice-presidente e cinco vogais», sendo o cargo de presidente «ocupado pelo associado fundador Região Autónoma da Madeira – Secretaria Regional com tutela da área do Turismo e o de vice-presidente pelo associado fundador Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira. Três cargos de vogal serão ocupados pelo associado fundador Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira e os outros dois pelo associado fundador Região Autónoma da Madeira.» (cfr. o artigo 18.º dos Estatutos);
- conselho fiscal – «constituído por três membros, sendo um presidente designado pelo associado fundador Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira, um dos vogais designado pelo associado fundador Região Autónoma da Madeira, e o outro vogal obrigatoriamente será um revisor oficial de contas (ROC), designado de comum acordo pelos associados fundadores» (cfr. o artigo 21.º dos Estatutos).

E, quanto ao funcionamento, determina o artigo 20.º dos Estatutos que «A direcção da Associação de Promoção reúne ordinariamente pelo menos uma vez por mês e extraordinariamente sempre que convocada pelo seu presidente ou a requerimento, dirigido a este, por qualquer um dos seus membros», cabendo ao Presidente da Direcção «dois votos e aos restantes membros da Direcção um voto, sendo as deliberações desta tomadas por maioria relativa, devendo estar presentes, pelo menos, cinco dos seus membros, tendo o Presidente, ainda, voto de desempate.».

Assim, o associado fundador RAM dispõe de 4 votos (2 do Presidente e 2 dos respetivos vogais), detendo ainda o Presidente (cargo ocupado pelo associado fundador RAM) um voto de qualidade. Tal significa que a Região Autónoma da Madeira detém uma influência dominante também em termos decisórios.

Termos em que, analisados os estatutos e as fontes de financiamento da Associação, podemos concluir pelo enquadramento da mesma enquanto entidade adjudicante, logo sujeita ao cumprimento do regime geral da contratação pública. Trata-se de uma associação participada pela RAM que preenche dois dos três fatores densificados no artigo 2.º do DLR n.º 34/2008/M, a saber, (i) o de ser maioritariamente financiada por dinheiros públicos e (ii) o da RAM deter o controlo de gestão da associação por via da posição dominante no processo decisório.

Como defende PACHECO DE AMORIM, para efeitos de aplicação do CCP, as associações são consideradas entidades adjudicantes pela «mera pertença de uma só dessas autoridades adjudicantes da «associação» para esta se tornar, ipso facto, uma entidade adjudicante, sem, portanto, terem que ser todos os membros da «associação» autoridades adjudicantes (...) podendo ser – todos os demais «associados» entidades puramente privadas», mesmo que «só integradas por uma única entidade adjudicante institucional por uma (autoridade estadual, regional ou local), mas que não hajam observado a disciplina da contratação pública, ficará clara a sujeição da pessoa coletiva pública administrativa em causa que não seja dissociado da «associação» e da formação do contrato em causa, à disciplina da contratação pública,

como se o contrato fosse, todo ele, da sua exclusiva responsabilidade – isto não obstante o carácter «partilhado» da aquisição.»⁷⁴.

Assim, no decurso da auditoria avaliar-se-á a conformidade da contratação realizada pela Associação com as normas que regem os procedimentos de formação e execução de contratos públicos constantes do CCP e a sua adaptação à RAM aprovada pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14/08.

1.5.5. O regime excecional de contratação pública consagrado no DL n.º 10-A/2020

1.5.5.1. O regime excecional do DL n.º 10-A/2020 e a sua concretização na RAM

De modo a permitir uma resposta com a máxima celeridade à necessidade de equipamentos, bens e serviços necessários à (i) *prevenção*, (ii) *contenção*, (iii) *mitigação* e (iv) *tratamento da infeção* pelo Vírus SARS-CoV-2, bem como à (v) *reposição da normalidade* da situação decorrente da pandemia, foi criado um regime excecional, temporário e simplificado de contratação pública e de autorização de despesa pública.

Assim, a contratação realizada ao abrigo deste regime especial (*vide* o artigo 1.º n.º 2 do DL n.º 10-A/2020⁷⁵) tem de ter por objeto o provimento de bens, serviços ou obras cuja finalidade se liga de forma lógica ou coerente a, pelo menos, um daqueles cinco domínios. Apesar de ser difícil delimitar o tipo de contratos celebrados para a “*reposição da normalidade*”, por se tratar de uma formulação ambígua pela qual o legislador optou, nesse exercício ter-se-á de convocar, de forma especial, a “*aplicação personalizada da boa-fé*”, através, sobretudo, do princípio da materialidade subjacente⁷⁶.

Este regime encontra-se vertido em vários diplomas, designadamente na Lei n.º 1-A/2020, de 19/03⁷⁷, que de acordo com o seu artigo 2.º integra o DL n.º 10-A/2020, de 13/03⁷⁸, no DL n.º 10-E/2020, de 24/03 (cria um regime excecional de autorização de despesa), na Lei n.º 9-A/2020, de 17/04 (estabelece um regime excecional e temporário de processo orçamental) e no DL n.º 19-

⁷⁴ Cfr. JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Introdução ao Direito dos Contratos Públicos*, Edições Almedina, 2021, p. 316 e 323.

⁷⁵ *Vide* CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.1/Regime excecional adaptado à RAM.

⁷⁶ Princípio que exprime a ideia de que o direito procura a obtenção de resultados efetivos. Sobre este assunto, *vide* ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Covid-19 e boa-fé”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, *Lisbon Law Review*, pág. 23-43 (cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.1/Covid-19 e boa fe - Antonio Menezes Cordeiro).

⁷⁷ Lei que implementou as «*Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-Cov-2 e da doença COVID-19*», entretanto alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2020, de 06/04, 14/2020, de 09/05, 28/2020, de 28/07, 58-A/2020, de 30/09, 75-A/2020, de 30/12, 1-A/2021, de 13/01, e 13-B/2021, de 05/04, e pelo DL n.º 6-D/2021, de 15/01, e aditada pelas Leis n.ºs 4-B/2020, de 06/04, 16/2020, de 29/05 e 4-B/2021, de 01/02.

⁷⁸ As alterações ou aditamentos que incidiram sobre o regime excecional de contratação pública, que aqui nos interessa, foram: o artigo 4.º da Lei n.º 4-A/2020, de 06/04, que produziu efeitos a partir de 12/03/2020; o artigo 2.º do DL n.º 18/2020, de 23/04, que produziu efeitos a partir de 13/03/2020; e o artigo 2.º do DL n.º 20-A/2020, de 06/05, em vigor a partir de 07/05/2020.



A/2020, de 30/04 (estabelece um regime excecional e temporário⁷⁹ de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura). Esses diplomas foram adaptados à RAM pelo DLR n.º 9/2020/M, de 28/07⁸⁰, ressalvadas as adaptações orgânicas⁸¹ e funcionais e as derrogações nele constantes⁸².

Nos termos do artigo 4.º do referido DLR n.º 9/2020/M, conjugado com os artigos 2.º, 2.º-A e 4.º do DL n.º 10-A/2020:

- ✓ É permitida a escolha do procedimento de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços necessários à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção por SARS-CoV-2, ou com estas relacionados, independentemente da natureza da entidade adjudicante⁸³, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (cfr. os artigos 1.º e 2.º, n.º 1, do DL n.º 10-A/2020)⁸⁴.

Este regime é também aplicável a empreitadas e a aquisições de bens e serviços que ultrapassem os limiares comunitários, pois a Comissão Europeia, na sua Comunicação n.º 2020/C 108 I/01, que adota um conjunto de orientações sobre a aplicação das regras de contratação pública no âmbito da emergência relacionada com a crise epidemiológica do Covid-19, veio admitir a adoção de procedimentos não concorrenciais⁸⁵.

- ✓ Mantêm-se em vigor as regras que proíbem ou limitam o fracionamento indevido (cfr. os artigos 17.º, n.º 7, e 22.º do CCP, e ainda o artigo 16.º do DL n.º 197/99, de 8/06⁸⁶).
- ✓ O regime simplificado, previsto no artigo 128.º do CCP, pode ser aplicável à formação de contratos de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços cujo preço contratual

⁷⁹ Pelo período indefinido necessário para acorrer à situação de urgência criada pela pandemia.

⁸⁰ Este diploma produziu efeitos a 12/03/2020, nos termos do disposto no artigo 37.º do DL n.º 10-A/2020.

⁸¹ Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do DLR n.º 9/2020/M, de 28/07, “as referências a organismos na área da saúde devem entender-se como aplicáveis à Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil e aos organismos congêneres sob sua tutela com atribuições equivalentes, integrados no Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira”.

⁸² Vide CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.1/Regime excecional adaptado à RAM.

⁸³ As entidades adjudicantes são as previstas no artigo 2.º do CCP (cfr. o artigo 1.º, n.º 3, do DL n.º 10-A/2020).

⁸⁴ Note-se que os procedimentos promovidos antes da publicação do DL n.º 18/2020, que não tenham observado, no todo ou em parte, o regime previsto no artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020, consideram-se realizados, para todos os efeitos, ao abrigo do regime previsto no artigo 2.º-A (cfr. o artigo 3.º, n.º 2, do DL n.º 18/2020).

⁸⁵ Vide CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.1/Comunicação_Comissão_Europeia.

⁸⁶ A Resolução da Assembleia da República n.º 86/20211, de 11 de abril, publicada no DR n.º 55/2021, Série I, de 19 de março, ripristinou as normas 16.º a 22.º e 29.º do DL n.º 197/99, que haviam sido revogadas pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março (cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.1/CCP e plataforma CP).

não seja superior ao valor de 20 000€, sem IVA (cfr. o artigo 473.º do CCP), acrescido do coeficiente em vigor na RAM (1,35), previsto no artigo 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03⁸⁷ (cfr. o artigo 2.º, n.º 2, do DL n.º 10-A/2020);

- ✓ As aquisições de serviços cujo objeto seja a realização de estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como quaisquer trabalhos especializados, não carecem das autorizações administrativas previstas na lei, estando dispensadas dos limites quantitativos previstos no artigo 51.º do orçamento da RAM para 2020, aprovado pelo DLR n.º 1-A/2020/M, de 31/01 (cfr. o artigo 4.º, n.º 3, do DLR n.º 9/2020/M);
- ✓ Também não carecem das autorizações administrativas e pareceres prévios, previstos no artigo 20.º do DRR n.º 22/2020/M, de 17/03 (que definiu as regras de execução do orçamento regional para 2020⁸⁸), a aquisição e o aluguer de equipamento e aplicações informáticas que sejam necessárias no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2 (cfr. o artigo 4.º, n.º 4, do DLR n.º 9/2020/M);
- ✓ Os atos e contratos celebrados ao abrigo desta legislação podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, e sem prejuízo da publicação no portal Base⁸⁹, designadamente quanto aos pagamentos a que derem origem, aplicando-se o disposto no n.º 5 do artigo 45.º da LOPTC. Além disso, *“sempre que estiver em causa a garantia da disponibilização, por parte do operador económico, dos bens e serviços, pode a entidade adjudicante efetuar adiantamentos do preço com dispensa dos pressupostos previstos no artigo 292.º do CCP”* [cfr. o artigo 2.º, n.ºs 5, 6 e 8 do DL n.º 10-A/2020].

Na formação dos contratos acima referidos, são dispensadas regras habitualmente aplicáveis, nomeadamente:

- a) A realização da consulta prévia, constante do artigo 27.º-A do CCP, e os limites legais quanto à repetição de ajustes diretos ao mesmo operador económico e quanto ao convite a entidades que tenham executado obras, fornecido bens móveis ou prestado serviços à entidade adjudicante a título gratuito, constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do CCP (cfr. o artigo 2.º, n.º 3, do DL n.º 10-A/2020)⁹⁰;
- b) A contratação centralizada através de acordos quadro celebrados por central de compras, do Sistema Nacional de Compras Públicas (cfr. o artigo 2.º, n.º 7 do DL n.º 10-A/2020);
- c) A redução do contrato a escrito [cfr. o n.º 2 e a al. d) do n.º 4 do artigo 95.º do CCP]⁹¹;

⁸⁷ Vide o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.1/CCP e plataforma CP.

⁸⁸ Vide o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.1/ ORAM 2020.

⁸⁹ Ou seja, embora a publicitação continue a ser exigida, o contrato pode produzir todos os seus efeitos (jurídicos e financeiros) antes dessa publicitação.

⁹⁰ Não obstante, por força do artigo 8.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14/8 (que procedeu à aplicação do CCP na RAM), as prerrogativas previstas no artigo 27.º-A e nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 113.º deste Código não são aplicáveis na Região.

⁹¹ Esta dispensa deve-se à decisão de contratar decorrer de *“motivo de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante”*, em que é necessário dar imediata execução ao contrato, e só pode ser concedida pelo órgão competente para a decisão de contratar, mediante decisão fundamentada.



- d) A apresentação dos documentos de habilitação, previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 81.º do CCP⁹² (cfr. o n.º 9 do artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020, na redação introduzida pelo artigo 4.º da Lei n.º 4-A/2020, de 06/04);
- e) A prestação da caução, independentemente do preço contratual (cfr. o n.º 10 do artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020)⁹³.

Em cumprimento dos princípios da publicidade e da transparência, as adjudicações realizadas ao abrigo deste regime excecional, estão sujeitas a comunicação (pelas entidades adjudicantes) aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial, e a publicação no Portal dos Contratos Públicos⁹⁴, nos mesmos moldes que os contratos não abrangidos por este regime, incluindo a fundamentação para a sua adoção (cfr. o artigo 2.º, n.º 4, e o artigo 2.º-A, n.º 5, do DLR n.º 10-A/2020).

1.5.5.2. Orientações sobre a contratação pública em situação de emergência - *soft law* (quase-Direito)

No contexto comunitário, foram publicadas, no Jornal Oficial da União Europeia de 01/04/2020, as “Orientações da Comissão Europeia sobre a utilização do quadro em matéria de contratos públicos na situação de emergência relacionada com a crise da COVID-19”⁹⁵, cuja leitura “remete-nos para uma visão cautelosa das regras extraordinárias em matéria de contratação pública, que parece circunscrever a resposta de «urgência extrema» às unidades de saúde, bem como à aquisição de equipamentos de proteção individual⁹⁶. Sublinha que «cada autoridade adjudicante terá de avaliar se estão satisfeitas as condições para a utilização de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso» (por

⁹² Isto é, a declaração em conformidade com o Anexo II do CCP e os documentos comprovativos de que o adjudicatário não se encontra nas situações de impedimento previstas nas alíneas b), d), e) e h) do n.º 1 do artigo 55.º, relacionadas com a existência de certas condenações criminais e com situações não regularizadas relativamente a contribuições para a segurança social ou impostos.

A dispensa pode ocorrer, “inclusivamente para efeitos de efetuação de pagamentos, sem prejuízo da entidade adjudicante os poder pedir a qualquer momento” (n.º 9 do artigo 2.º do referido DL). No entanto, esta norma não afasta as causas de impedimento, apenas permite à entidade adjudicante dispensar o adjudicatário da sua comprovação documental.

⁹³ No caso dos procedimentos em curso à data da entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2020 (diploma que aditou o preceito em causa à Lei n.º 1-A/2020), a entidade adjudicante disporá desta faculdade independentemente do que tiver disposto sobre esta matéria nas peças do procedimento.

⁹⁴ Denominado de Portal BASE (base.gov.pt), gerido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC).

⁹⁵ Através da Comunicação da Comissão 2020/C 108 I/01, disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=PT) (cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.1/ Comunicação_Comissão_Europeia).

⁹⁶ Os cenários de «imprevisibilidade» e de «extrema urgência» são sempre exemplificados com as necessidades específicas diretamente relacionadas com a saúde:

- «As necessidades específicas de hospitais e de outras instituições de saúde para prestar tratamento, de equipamentos de proteção individual, ventiladores, camas adicionais, de infraestruturas hospitalares e cuidados intensivos adicionais, incluindo todo o equipamento técnico, não podem, certamente, ser previstas e planeadas antecipadamente, constituindo assim um acontecimento imprevisível para as autoridades adjudicantes». Cit. ponto 2.3.1 da Comunicação a propósito da «imprevisibilidade».

- «É indubitável que as necessidades imediatas dos hospitais e das instituições de saúde (fornecimentos, serviços e obras públicas) têm de ser satisfeitas com toda a velocidade possível». Cit. ponto 2.3.2 da Comunicação a propósito da «extrema urgência».

maioria de razão, também para o ajuste direto) e que terá de «justificar a sua escolha desse procedimento num relatório individual»^[97].”⁹⁸.

No entender da Comissão Europeia, os contraentes públicos devem continuar a privilegiar os procedimentos concursais abertos à concorrência, tendo em consideração, atento o cenário de emergência, a hipótese de: “(...)

- i. Recorrer à possibilidade de redução substancial de prazos para acelerar concursos abertos, para os casos de «urgência»^[99];
- ii. Recorrer ao procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, para os casos de «urgência extrema»^[100];
- iii. Em última análise - e sem previsão na Diretiva 2014/24/EU -, admite a adjudicação direta a um operador económico pré-selecionado, desde que este seja o único em condições de entregar os fornecimentos necessários dentro dos condicionalismos técnicos e de tempo impostos pela extrema urgência.”¹⁰¹.

Mais defende a Comissão Europeia¹⁰² “que o não cumprimento dos princípios da igualdade de tratamento e transparência exige a verificação cumulativa dos seguintes critérios:

- i. Acontecimentos imprevisíveis para as autoridades adjudicantes em causa;
- ii. Extrema urgência que torna impossível o cumprimento dos prazos gerais;
- iii. Nexo de causalidade entre o acontecimento imprevisível e a extrema urgência; e
- iv. Utilização das regras excecionais apenas para colmatar a lacuna até se poder encontrar soluções mais estáveis.

Assim, de acordo com o entendimento expresso, sufragado por alguma doutrina^[103], mesmo nas situações de «estrita necessidade», o conteúdo e o alcance dos contratos deve ser analisado à luz do princípio da

⁹⁷ Cfr. a alínea f) do n.º 1 do artigo 84º da Diretiva 2014/24/UE [cfr. o CD_Documentação_Suporte/ Legislação_ Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.2/Diretiva_Classica_2014_24_UE].

⁹⁸ Vide o Relatório n.º 8/2021 – OAC, 2ª Secção do TContas, p. 66 e 67, publicado em [relatorio-oac008-2021.pdf \(tcontas.pt\)](#) [cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.2/relatorio-oac008 -2021].

⁹⁹ Cfr. o n.º 3 do artigo 27º e n.º 6 do artigo 28º da Diretiva 2014/24/UE.

¹⁰⁰ Procedimento em que as entidades adjudicantes negociam diretamente com uma ou mais partes, sem publicidade, as condições do contrato, e que está previsto no artigo 32º da Diretiva 2014/24/EU. Não difere muito do ajuste direto concebido no direito nacional. Com efeito, as diretivas europeias preveem poucas ou nenhuma exigências, em termos de tramitação procedimental, nem sequer prevendo um número mínimo de operadores económicos a convidar. Dir-se-á que se distingue do ajuste direto na medida em que implicará sempre uma negociação e, consequentemente, tarefas prévias de auscultação ao mercado, procedimentos que deverão estar demonstrados.

¹⁰¹ Vide o Relatório do TContas n.º 8/2021-OAC-2ªS, p. 66 e 67, publicado em [relatorio-oac008-2021.pdf \(tcontas.pt\)](#).

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Vide: “Maria João Estorninho em “*covid-19: (novos) desafios e (velhos) riscos na contratação pública*”, *Lisbon Law, Review*, pág.509-520; - Isabel Gallego Córcoles em “*De las orientaciones de la Comisión Europea sobre contratación pública en la crisis del Covid-19 y de sus implicaciones en el caso español*”. *Observatorio de Contratación Pública*. (<http://www.obcp.es/opiniones/de-las-orientaciones-de-la-comision-europea-sobre-contratacion-publica-en-la-crisis->



proporcionalidade, isto é, «obriga a que, em situações em que ainda seja viável cumprir os prazos estabelecidos para os procedimentos normais, deva ser dada prioridade a estes», sendo este o único entendimento «conforme ao Direito Europeu»^[104] 105.

Por seu turno, o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP (IMPIC) emitiu orientações “não vinculativas”¹⁰⁶ relativas à adoção do DL n.º 10-A/2020, no mesmo sentido das orientações emanadas pela Comissão Europeia, “sublinhando que as regras extraordinárias de ajuste direto não deverão ser aplicáveis aos procedimentos aquisitivos de bens ou serviços que não prossigam tarefas relacionadas com as premissas prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica”¹⁰⁷.

Finalmente, e seguindo o entendimento vertido no Relatório n.º 8/2021 – OAC 2.ª Secção do TContas, sobre o *Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente*, “as boas práticas em matéria de transparência, proporcionalidade e imparcialidade na contratação pública^[108], não podem ser colocadas em pausa. Mesmo no quadro de emergência, os adjudicantes têm obrigação de assegurar o controlo necessário para garantir a inexistência de conflitos de interesses, a transparência dos procedimentos de contratação pública e a integridade na execução dos contratos públicos^[109], o que significa investir na rastreabilidade de todas as diligências procedimentais^[110] em todas as fases da adjudicação e execução contratual^[111].”

del); - Miguel Assis Raimundo, “Covid-19 e Contratação Pública: O Regime Excepcional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03”. *Ordem dos advogados* (<https://portal.oa.pt/media/131421/miguel-assis-raimundo.pdf>) [cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.2/Covid-19_Desafios...Maria Joao Estorninho, De_las _orientaciones_Comision_Europea e Miguel_Assis_Raimundo_Covid-19 e o reg exec da CP].

¹⁰⁴ Cit. Maria João Estorninho em “covid-19: (novos) desafios e (velhos) riscos na contratação pública, pág. 516 e 517, *Lisbon Law, Review*.

¹⁰⁵ Cfr. o Relatório do TContas n.º 8/2021-OAC-2ªS, p. 67 e 68, publicado em [relatorio-oac008-2021.pdf \(tcontas.pt\)](#).

¹⁰⁶ Através da ficha técnica N.º 06/CCP/2020, aprovada a 07/04/2020 ([OrientacaoTecnicaIMPIC_06CCP2020.pdf](#)) [cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.2/Orientações Técnicas IMPIC].

¹⁰⁷ Cfr. o Relatório n.º 8/2021 – OAC 2ª Secção do TContas, fls. 68, publicado em [relatorio-oac008-2021.pdf \(tcontas.pt\)](#).

¹⁰⁸ Vide, entre outros: OCDE: *Recomendação do Conselho em matéria de contratos públicos*; OCDE: *Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública*; CE/OLAF: *Identificação de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais*; *Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 8 de janeiro de 2020: Gestão de conflitos de interesse no setor público* (in [https://lisboa.portugal2020.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=333&fileName=Guia_Pr_tico_para_Gestores___Identifica_.pdf](https://lisboa.portugal2020.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=333&fileName=Guia_Pr_tico_para_Gestores___Identifica_.pdf)). [cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.2/ Guia_Pratico_Gestores_Identific_confl_intere].

¹⁰⁹ Vide alínea a) da Resolução da Assembleia da República n.º 4/2021: *Recomenda ao Governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia e páginas 3-4 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 6 de maio de 2020: Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19* (https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20200506_.pdf). [cfr. O CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência/Ponto_1.5.5/1.5.5.2/recomendacao_cpc_20200506].

¹¹⁰ Ainda que em momento posterior à, ou às prestações contratuais.

¹¹¹ Sobre esta matéria referencia-se também o Relatório de Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19) do Tribunal de Contas, Processo n.º 1/2020 – OAC, de junho de 2020 (disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-01.pdf>). [cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.2/relatorio-oac-2020-01].

No encaço das orientações e boas práticas que vão sendo difundidas, às entidades adjudicantes (...) não caberia outra prática que não a de aplicar o regime excecional com cuidados maiores, isto é, explicitando de forma cabal os fundamentos^[112] que ligam as aquisições aos casos de «urgência imperiosa» e «estricta necessidade»^[113] e justificando a impossibilidade de aplicar um procedimento aberto ou, como sucedâneo, a consulta prévia(...).

Caso a caso, importaria também averiguar se a urgência ditava prazos curtíssimos de reação, impossibilitando o recurso às opções e flexibilidades recomendadas pela CE ou, pelo menos, de encetar tarefas de auscultação dos agentes económicos sobre as soluções a mobilizar para responder às necessidades a prover^[114].

Por fim, dever-se-á “analisar os diversos contratos à luz das diferentes fases do período pandémico. Naturalmente, as circunstâncias e os graus de premência foram-se alterando ao longo do tempo. Apesar dos sucessivos estados de emergência e da vigência do regime extraordinário de contratação pública, o recurso a este pode ser mais difícil de fundamentar com a diminuição da intensidade da pandemia, uma vez que, decorrido tempo, desapareceram as limitações na oferta de bens e serviços proporcionada pelo mercado^[115]. Os adjudicantes tinham, assim, o dever de incorporar o planeamento, a análise e a avaliação dos riscos, logo que as circunstâncias o permitissem, efetuando uma pré-avaliação à eficiência das aquisições (objeto contratual, prazo e valor), prática que exige, entre outras, diligências de auscultação ao mercado.”¹¹⁶.

1.5.5.3. A sujeição à fiscalização do Tribunal de Contas

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 determinam que os contratos abrangidos pelo DL n.º 10-A/2020 ficam isentos de fiscalização prévia pelo TContas¹¹⁷, durante o período de vigência daquele diploma, embora devam ser-lhe remetidos para conhecimento, até 30 dias após a respetiva celebração.

¹¹² Nas palavras de Pedro Costa Gonçalves/Licínio Lopes Martins, em “Regime excecional de contratação pública no âmbito da epidemia da doença do covid-19”, “O critério de escolha do ajuste direto exige, por parte das entidades adjudicantes, a demonstração – uma demonstração pelo menos suficiente ou plausível – da existência de um nexo de causalidade substantivo: que o recurso ao ajuste direto tenha sempre por causa uma situação epidemiológica por COVID-19” (disponível em <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/03/23/regime-excecional-de-contratacao-publica-no-ambito-da-epidemia-da-doenca-do-covid-19/>). [cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência/Ponto_1.5.5/1.5.5.2/Observador_covid-19_breve_comentario].

¹¹³ Sobre “urgência imperiosa” vide os acórdãos do Tribunal de Contas: 45/2011-1ºS/SS; 11/2013-1ºS/PL; 26/2013-1ºS/SS; 16/2014-1ºS/PL; 16/2015-1ºS/PL; 40/2014-1.ºS/SS; 8/2015-1ºS/SS. Veja-se, também as noções de “estado de urgência” e “estrema urgência” estabelecidas na Diretiva 2014/24 / EU. [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Acórdãos TC urgência imperiosa e Diretiva_Classica_2014_24_UE].

¹¹⁴ Consulta preliminar ao mercado cfr. artigo 35º-A do CCP.

¹¹⁵ Isto é, parte da imprevisibilidade que caracterizou os primeiros meses de pandemia e que certamente terá condicionado a decisão de contratar e a decisão financeira que lhe está subjacente, ter-se-á desvanecido, sendo gradualmente expectável a obtenção de resultados pela capacidade de antecipação. Apesar dos picos pandémicos, (...) seria expectável que o número de contratos fundamentados com recurso ao regime extraordinário, designadamente no uso do ajuste direto, fosse diminuindo gradualmente ao longo dos meses pela incorporação de planeamento na ação administrativa, designadamente na preparação associada à contratação pública (...).

¹¹⁶ Vide o [relatorio-oac008-2021.pdf \(tcontas.pt\)](#), p. 66 a 69.

¹¹⁷ Tratam-se, até 24/07/2020, de contratos de montante superior a 350 000,00€, ou a 750 000,00€ se estiverem em causa contratos relacionados entre si (Vide o artigo 318.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 2/2020 (Lei do Orçamento do Estado de 2020, em CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência/Ponto_1.5.5/1.5.5.3/LOE).



Note-se que a lei não isentou de fiscalização prévia todos os contratos relacionados com a Covid-19, mas apenas aqueles que se relacionam diretamente com a “prevenção, contenção, mitigação e tratamento” da pandemia (cfr. o artigo 1.º, n.º 2 do DL n.º 10-A/2020) e, mesmo esses, continuaram a estar sujeitos à fiscalização concomitante e sucessiva do TContas, nos termos dos artigos 49.º, 50.º e 55.º da LOPTC, na perspetiva de contribuir para uma gestão rigorosa dos recursos públicos e mitigação dos riscos associados a essas contratações públicas.

1.6. Audição prévia dos responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição pessoal dos membros do órgão executivo da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, bem como do respetivo Diretor em exercício de funções à data dos factos, todos identificados no ponto 1.3. deste Relatório, a fim de se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato da auditoria¹¹⁸.

Nesta sede, todos os contraditados requereram a prorrogação do prazo para o exercício do seu direito¹¹⁹, a qual foi concedida pelo tribunal^{120 e 121}. No novo prazo concedido para o efeito, os responsáveis apresentaram a sua audição prévia ou opinião^{122 e 123}.

As alegações fornecidas foram apreciadas e tidas em consideração na fixação dos termos finais deste Relatório, através da sua apreciação e inserção nos pontos pertinentes¹²⁴. Dando expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas apresentadas encontram-se integralmente reproduzidas no Anexo I deste Relatório.

Após aquela data, estão abrangidos os contratos de montante superior a 750 000,00€, ou a 950 000,00€ no caso de se tratarem de contratos relacionados entre si dada a alteração à Lei n.º 98/97, de 26/08, operada pelo artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24/07 (2.ª alteração à Lei do Orçamento do Estado de 2020), que entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação (cfr. o seu artigo 26.º) [cfr. CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_1.5.5/1.5.5.3/LOE].

¹¹⁸ Através dos ofícios da SRMTC sob o registo, respetivamente, de 1958/2024 a 1963/2024, e de 1965/2024 a 1968/2024, todos expedidos a 3 de junho de 2024 (de folhas 321 a 350 da Pasta do Processo).

¹¹⁹ Por intermédio dos requerimentos apresentados, via correio eletrónico, a 17 e a 18 de junho de 2024, sob os registos de entrada no Tribunal n.ºs 1438/2024, 1439/2024, 1441/2024, 1442/2024, 1443/2024, 1445/2024, 1446/2024, 1448/2024, 1449/2024 e 1462/2024 (de folhas 351 a 370 da Pasta do Processo).

¹²⁰ Mediante os despachos proferidos a 17 e a 18 de junho de 2024, os quais foram notificados aos interessados através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2131/2024 a 2138/2024, 2164/2024 e 2165/2024 (de folhas 371 a 389 da Pasta do Processo).

¹²¹ Um dos contraditados, a 16 de julho de 2024, tornou a solicitar nova prorrogação do prazo para o exercício do contraditório (via correio eletrónico, sob o registo n.º 1730/2024), a qual foi deferida pelo meu despacho de 18 de julho de 2024, notificado nessa mesma data pelo ofício n.º 2586/2024, via correio eletrónico sob o registo n.º 2588/2024 (de folhas 391 a 394 da Pasta do Processo).

¹²² As alegações foram enviadas por correio eletrónico, e entradas nesta Secção Regional pela seguinte ordem: a 8 de julho de 2024, sob os registos n.ºs 1626/2024, 1628/2024, 1644/2024, 1645/2024, 1648/2024, 1651/2024, 1653/2024 e 1657/2024; a 9 de julho de 2024, pelo registo n.º 1659/2024; e ainda a 29 de julho de 2024, com o registo n.º 1826/2024 (de folhas 395 a 396, 399 a 403, 406 e 409 a 412 da Pasta do Processo).

¹²³ Ainda nesta sede, três dos contraditados procederam ao reenvio da respetiva pronúncia para efeitos de substituição da anteriormente apresentada, via correio eletrónico, com registos de entrada na SRMTC n.ºs 1643/2024, 1652/2024 e 1655/2024 (de folhas 397 a 398, 404 a 405 e 407 a 408 da Pasta do Processo).

¹²⁴ Assinale-se que os contraditados não juntaram quaisquer documentos em sustentação da sua defesa, remetendo “(...) para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.”.

Os responsáveis António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves, - em alegações individuais de idêntico teor – vieram informar¹²⁵ que tiveram «oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite» apresentar as suas alegações, dando «por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira».

O responsável Nuno Filipe de Carvalho do Vale apresentou as suas alegações a 26 de julho de 2024, informando que já «não exerce quaisquer funções na Associação de Promoção da Madeira (doravante, APM) desde o dia 01 de março de 2022, motivo pelo qual não tem possibilidade de aceder à documentação mencionada no Relato de Auditoria, dependendo, para o efeito, da apresentação de pedido escrito à APM e do envio dos elementos por parte da entidade auditada».

«[O] signatário tomou conhecimento através do Relato de Auditoria que terão sido efetuadas diligências e apresentadas respostas por parte da APM a esse Tribunal de Contas sobre as matérias objeto do presente Relato que, sem prejuízo de terem sido solicitadas, não foram ainda remetidas, pelo que se desconhece totalmente o respetivo conteúdo que não pode deixar de ter-se por útil, para efeitos do atual momento de pronúncia, na medida em que integra certamente, quer aspetos organizativos, quer de execução no domínio dos factos em causa no presente Relato e que têm, evidentemente, de ser tidos em conta como enquadramento do direito ao conhecimento da factualidade sobre a qual recai a apreciação jurídica que importa na indicição formulada.».

E continua, referindo que «por contrato celebrado em 12 de fevereiro de 2020, exerceu funções de Director Executivo da Associação para a Promoção da Madeira, entre os dias 01 de Março de 2020 e 27 de Fevereiro de 2022. Significa isto que o exercício das suas funções foi grave e inelutavelmente marcado pela grave crise pandémica de Covid-19, caracterizada pelos constantes regimes de exceção resultantes do decretamento sucessivo de estado de calamidade pública, de estado de emergência e de situação de contingência, que apenas veio a cessar, na Região Autónoma da Madeira, em 28 de fevereiro de 2022.

De todo o modo, foi desde o início clarificado ao signatário, inclusive por comunicação efetuada pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P., que a APM não se encontrava dentro do perímetro da administração pública, desde logo não integrando à data, como ainda hoje, a lista das entidades reclassificadas no sector das Administrações Públicas, nos termos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, de onde resultam manifestas consequências no que tange ao regime jurídico aplicável à APM, enquanto associação de direito privado sem fins lucrativos.

¹²⁵ Na sua resposta referem que os «(...) contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.»

Neste âmbito clarifica-se que a referência à expressão “ajuste direto” alude aos encargos titulados pelas faturas que ultrapassaram o valor contratualizado nos procedimentos que a APM denominou de “consulta prévia” Por conseguinte não se verifica o invocado “lapso de escrita” porque, essas despesas, na realidade não foram precedidas de um procedimento pré-contratual nos termos do CCP.



Este foi, por isso, um dos pressupostos de atuação do signatário, que pautou a sua atividade durante o período em que exerceu as funções em causa, pelo cumprimento escrupuloso dos princípios da economia, da eficiência e da eficácia, dentro do enquadramento fáctico do momento e do quadro normativo em que a APM vinha, nos últimos anos, desenvolvendo a sua atividade.».

E termina, concluindo que «*pela ausência de documentos que concretamente permitam proceder à integral apreciação dos factos, nada é possível acrescentar, nesta data*».

Sobre o alegado, importa referir que a LOPTC (cfr. o n.º 6 do seu artigo 61.º) assegura aos responsáveis ou agentes da ação/omissão (e ex-responsáveis) o direito de acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório, inclusive, ao processo de auditoria (de onde consta toda a matéria probatória que sustenta as observações proferidas no relatório) que poderia ter sido consultado pelo contraditado. Caso o tempo estabelecido para a pronúncia não tivesse sido suficiente, o Tribunal certamente ponderaria as circunstâncias invocadas, de modo a assegurar a perfeição do exercício desse direito. Todavia, nenhuma dessas prerrogativas foi exercida.

Quanto às considerações sobre o regime jurídico aplicável à Associação, esclarece-se que o critério estabelecido pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais destina-se, essencialmente, a elencar quais as entidades que pertencem (ou não) ao perímetro das Administrações Públicas. Tal critério não determina exclusiva e univocamente a aplicabilidade ou não do regime jurídico da contratação pública. Tal como se explicou no enquadramento jurídico desta auditoria, pois a Associação, para além de exercer funções originariamente a cargo da Administração Pública, preenche dois dos três fatores densificados no artigo 2.º do DLR n.º 34/2008/M, a saber, (i) o de ser maioritariamente financiada por dinheiros públicos e (ii) o de a RAM deter o controlo de gestão da associação por via da posição dominante no processo decisório.



2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

2.1. Dos recursos financeiros atribuídos à Associação em 2020 e 2021

De acordo com o artigo 29.º dos Estatutos da Associação “[c]onstituem receitas da Associação de Promoção as prestações pecuniárias prestadas pelos associados, as verbas disponibilizadas pelo ICEP – Portugal, pela Região Autónoma da Madeira e pelos associados, ao abrigo do (...) Protocolo para a Concertação e Contratualização da Promoção Turística, contribuições e dídivas dos associados, subvenções, doações e legados, subsídios e receitas de qualquer natureza, nomeadamente apoios financeiros obtidos no âmbito de projectos comunitários ou resultantes de acordo ou contratos realizados com organismos regionais, nacionais ou estrangeiros.”.

Pese embora, o financiamento da entidade seja maioritariamente proveniente da celebração de contratos/protocolos com o Governo Regional da Madeira e com o Turismo de Portugal (cfr. o Quadro III), a Associação conta, ainda, com (i) as quotas dos associados e com (ii) as contribuições no âmbito dos Planos de Comercialização e Venda, campanhas e outros eventos/ações.

2.1.1. Contratos-programa celebrados com a RAM

Os contratos-programa celebrados com a Secretaria Regional de Turismo e Cultura definiram o processo de cooperação financeira entre as partes estabelecendo a forma de comparticipação das despesas inerentes à concretização das ações de promoção do destino Madeira e ao funcionamento da Associação. A descrição das atividades promocionais, o orçamento e as despesas de funcionamento constam do plano anual de atividades da Associação.

No período em causa, o financiamento previsto foi de quase 25 milhões de euros, tendo sido transferidos pelo Governo Regional cerca de 23,6 milhões de euros.

Quadro IV - Contratos-programa celebrados com a RAM em 2020-2021

Ano	Previsto no Contrato-programa	Montante transferido		
		2020	2021	Total
2020	22 002 642,00€	9 901 188,90€	-	9 901 188,90€
	898 285,32€	-	2 748 065,22€	2 748 065,22€
2021	2 055 311,00€	-	11 001 321,00€	11 001 321,00€
Total	24 956 238,32€	9 901 188,90€	13 749 386,22€	23 650 575,12€

Fonte: Relatórios e contas e balancetes 2020/2021.

2.1.2. Contratos/protocolos celebrados com o Turismo de Portugal

Em 22/11/2018 foi celebrado¹²⁶ o “Protocolo de Promoção e Comercialização Turística Externa” com fundamento nos factos de que: (i) “[o] Turismo é um setor estratégico na economia nacional no que respeita ao emprego, ao investimento e às exportações”; (ii) “[a] promoção e a comercialização da oferta são essenciais para a valorização e expansão da atividade turística nacional, no quadro da forte concorrência internacional em que se insere”; (iii) “[n]os termos da Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 129/2012 de 22 de junho), o Turismo de Portugal, I.P., tem por missão, entre outras, a coordenação da promoção interna e externa de Portugal como destino turístico”; (iv) “[n]este contexto, o Turismo de Portugal através do (...) protocolo contratualiza a sua atribuição relativa à promoção externa dos destinos regionais com as Agências Regionais de Promoção Turística (ARPT’s), entidades parceiras do Turismo de Portugal, IP na operacionalização dos Planos de Marketing Regionais”.

O Protocolo reúne as linhas gerais estratégicas e operacionais de promoção, nacional e regional, nomeadamente, a concertação de competências de todas as entidades nacionais e regionais envolvidas, bem como as condições gerais de financiamento dos Planos Regionais de Promoção Turística.

Os apoios são formalizados mediante a celebração de contratos de promoção externa, cujo plafond é fixado anualmente pelo membro do Governo da República responsável pela área do Turismo.

O montante total dos apoios previstos para o biénio 2020-2021 ascendia a 4 334 780,00€ mas, em conformidade com os balancetes apresentados pela Associação de Promoção, o valor efetivamente arrecadado naquele período foi de 4 134 780,00€.

Quadro V - Contratos de Promoção Externa Regional celebrados com o Turismo de Portugal (2020-2021)

Ano	Previsto	Transferido
2020	2 167 390,00€	1 663 998,41€
2021	2 167 390,00€	2 470 781,59€
Total	4 334 780,00€	4 134 780,00€

Fonte: Relatórios e contas e balancetes 2020/2021.

2.2. Apreciação do sistema de controlo interno da Associação

O ambiente pandémico e as incertezas com que o setor e toda a economia madeirense se confrontaram tiveram impacto na atividade da Associação o que se traduziu na necessidade de adaptação

¹²⁶ Celebrado entre o Turismo de Portugal, a Confederação do Turismo de Portugal, a Secretaria Regional da Economia Turismo e Cultura, a Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo dos Açores, 5 entidades regionais de turismo de Portugal (região do Porto e Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo e do Algarve), 7 agências de promoção nacionais onde se inclui a APM (a Associação de Turismo do Porto - Agência Regional de Promoção Turística do Porto e Norte, a Agência Regional de Promoção Turística Centro de Portugal - Associação para a Promoção do Turismo da Região Centro de Portugal, a ATL - Associação de Turismo de Lisboa, *Visitors and Convention Buerau*, a Agência Regional de Promoção Turística do Alentejo, a Associação de Turismo do Algarve e a Agência Regional de Promoção Turística dos Açores) (CD_Documentação_Suporte/Docs_Suporte/Ponto_2.1.2/FP_29_2020).



do Regulamento, dos métodos de trabalho e na flexibilização dos planos atentos os problemas acrescentados no desenvolvimento das ações.

Essa situação excecional constitui, também, circunstância atenuante para um conjunto de omissões formais que foram identificadas.

Todavia, a análise aos procedimentos¹²⁷ e aos processos que documentam as despesas efetuadas, em 2020 e em 2021, pela Associação de Promoção, no uso, saliente-se, de competências delegadas pela Região Autónoma da Madeira e financiadas maioritariamente por aquela, indiciam insuficiências estruturais que carecem de correção.

Assim, em matéria de atribuição de apoios financeiros (comparticipações ou subsídios) verificou-se que:

- a) Foram formalizados contratos e atribuídos apoios financeiros a campanhas sem que estivesse reunida toda a informação comprovativa do cumprimento, pelos candidatos, dos pressupostos gerais de acesso definidos nos Regulamentos aplicáveis¹²⁸;
- b) Foram aprovadas candidaturas de promotores pertencentes ao mesmo grupo empresarial, contrariando o artigo 4.º do Regulamento 2020/2021 de apoio a Planos de Comercialização e Venda;
- c) Foram celebrados, em 2021, 10 contratos¹²⁹ com promotores impedidos de se candidatarem por terem dívidas à Associação (cfr. a al. e) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento 2020/2021 de apoio a Planos de Comercialização e Venda) em virtude do incumprimento do dever de restituição tempestiva dos apoios concedidos a projetos com execução inferior a 80% do contratualizado;
- d) No âmbito dos Planos de Comercialização e Venda, foram, ainda, aceites faturas cuja elegibilidade não se encontrava devidamente fundamentada;
- e) Não foi dado cumprimento ao dever de publicitação dos subsídios atribuídos na página da entidade, nos termos dos artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto (cfr. o ponto 1.5.3.);
- f) A Associação apoiou Eventos (posteriormente designados de elevado potencial de atração turística) sem que previamente existisse um Regulamento¹³⁰ que disciplinasse as regras de

¹²⁷ Consta do Anexo II a descrição pormenorizada dos circuitos documentais e dos controlos instituídos em cada uma das 3 tipologias de apoios analisadas: Programas de Comercialização e Venda; Campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira; Outros eventos.

¹²⁸ Nomeadamente: comprovativos da situação contributiva regularizada para com a Autoridade Tributária e a Segurança Social (Campanhas e Protocolos de Comercialização e Venda); resultado das análises da Comissão de Avaliação e Acompanhamento (Campanhas); a certidão comprovativa da inexistência de qualquer situação de incumprimento perante o "Turismo de Portugal, IP" (Protocolos de Comercialização e Venda).

¹²⁹ Concretamente, os Planos n.º: 001/2021, 006/2021, 011/2021, 017/2021, 022/2021, 024/2021, 038/2021 040/2021, 045/2021 e 051/2021.

¹³⁰ O Regulamento para a Atribuição de Apoios à Captação, Organização e Realização de Eventos de Elevado Potencial de Atração Turística ou de Geração de Media para o destino Madeira, só foi aprovado em 23/02/2022. (Cf. o

admissão dos candidatos, definisse os critérios de seleção, estabelecesse os limites de participação pública, objetivos a atingir e os mecanismos de controlo e acompanhamento da execução.

Já em matéria de contratação, ficou indiciado que:

- a) Não estava implementada a boa prática de, em todos os processos aquisitivos, ser subscrita por todos os intervenientes, uma declaração de inexistência de conflito de interesses;
- b) Em geral, a Associação assenta a contratação que desenvolve em procedimentos por ajuste direto, com convite a uma entidade fornecedora, não constando dos documentos preparatórios das aquisições os fundamentos de facto que justificaram tal escolha;
- c) Não estava implementado um procedimento de verificação da regularidade da situação contributiva dos fornecedores aquando do pagamento das despesas, tal como exige o artigo 31.º - A do DL n.º 155/92, de 28 de julho (aplicável à Associação dado desenvolver tarefas originariamente a cargo da RAM¹³¹);
- d) Através do recurso a uma cláusula (do caderno de encargos) de exclusão de determinadas despesas foi artificialmente diminuído o valor de 2 contratos¹³² de aquisição de serviços celebrados no âmbito de Campanhas Promocionais, levando a que a Associação se eximisse da obrigação de: (i) promover um procedimento contratual mais solene do que o ajuste direto, no caso um concurso internacional (atento o disposto no artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CCP¹³³); (ii) submeter os referidos contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas tal como resulta da parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC conjugado com os artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º¹³⁴ todos da LOPTC.
- e) Não estava implementado o procedimento de publicitação, sistemática e consistente, da ficha dos contratos de aquisição de bens e serviços celebrados na sequência de ajuste direto ou de consulta prévia, em desrespeito para com o preconizado no artigo 127.º, n.ºs 1 e 3 e 465.º ambos do CCP.
- f) A atividade de acompanhamento e de controlo permanentes da execução dos contratos de aquisição de bens e serviços desenvolvida pelos respetivos “gestores” não se encontra evidenciada nos processos administrativos analisados na auditoria.

Em função das debilidades identificadas, considera-se que o sistema de controlo interno é fraco em matéria de conformidade legal das despesas.

ponto 1. da resposta da APM, de 18/04/2023 (CD_Processo/2023-04-18_Resposta_APM/1 – Aprovação Regulamentos).

¹³¹ Conforme melhor explanado no ponto 1.5.1.3.

¹³² Um celebrado com a *Tempomédia* em 2020 e outro com a Nova Expressão em 2021.

¹³³ Cujo limiar aplicável em 2021 a que se refere o artigo 474.º, n.º 3, al. c) – aplicável no presente caso por se tratar de uma entidade adjudicante que não o Estado – era de 215 000€.

¹³⁴ Na redação dada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24/07.



2.3. Da execução material e financeira

2.3.1. Aplicação do financiamento obtido em 2020 e 2021

As verbas recebidas pela Associação, em 2020 e 2021, num total próximo dos 27,8 milhões de euros, foram utilizadas:

- (i) no funcionamento da Associação (1,3 milhões de euros);
- (ii) no pagamento dos apoios aos Planos de Comercialização e Venda (1,4 milhões de euros);
- (iii) no financiamento de campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira (cerca de 8,5 milhões de euros) e,
- (iv) em despesas com outros eventos (perto de 16,1 milhões; é um valor elevado).

Quadro VII - Montantes despendidos no biénio 2020/21

Ano	Funcionamento	Planos de Comercialização e Venda	Campanhas	Outros Eventos	Total
2020	627 699,70€	466 074,40€	3 387 570,07€	6 021 657,52€	10 503 001,69€
2021	724 477,00€	982 293,10€	5 077 722,59€	10 051 042,92€	16 835 535,61€
Total	1 352 176,70€	1 448 367,50€	8 465 292,66€	16 072 700,44€	27 338 537,30€

Fonte: Mapas remetidos nas respostas da Associação de 01/09/2022 e 16/05/2023 e Relatórios e contas de 2020 e 2021.

2.3.2. Planos de Comercialização e Venda

2.3.2.1. Enquadramento normativo

Nos termos da Cláusula 17.^a do “Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa”, celebrado em 22 de novembro de 2018, entre o “Turismo de Portugal, IP” e diversas entidades, entre as quais a Secretaria Regional do Turismo, compete a cada Agência Regional de Promoção Turística, *“a dinamização aprovação e acompanhamento dos Planos de Comercialização e Venda (PCVs) desenvolvidos com as empresas para fomento da sua própria atividade comercial internacional, alavancando e alinhando a promoção externa das empresas com o Plano de Marca Regional”, e a definição dos “critérios e regras de cofinanciamento e elegibilidade das ações e despesas a apoiar, devendo estes ter uma forte componente de venda com objetivos pré-definidos”*.

Os mencionados Planos possibilitam, aos associados [que (i) tenham a sua situação regularizada perante a Segurança Social e a Fazenda Nacional; (ii) não estejam em incumprimento perante o Turismo de Portugal, I.P. e (iii) não tenham dívidas para com a Associação¹³⁵] a candidatura de

¹³⁵ Cfr. o disposto no artigo 2.º do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV'S).

ações/projetos de promoção turística no estrangeiro, individuais ou conjuntos¹³⁶, a uma participação pública de 50% dos gastos previstos, até ao limite máximo de 50 000€¹³⁷.

Os Promotores têm de apresentar relatórios intercalares, acompanhados da documentação justificativa das ações realizadas, em 31 de agosto e em 31 de outubro¹³⁸, contendo indicações sobre “(...) as ações executadas até os dias 31 de Julho e 30 de Setembro, relativamente aos relatórios intercalares de 31 de Agosto e de 31 de Outubro, respectivamente, mercados a que foram dirigidas, custos incorridos e datas em que se realizaram” e “as ações por desenvolver.”¹³⁹. A não apresentação destes relatórios nas datas estabelecidas, constitui uma situação de incumprimento¹⁴⁰.

Até ao dia 31 de dezembro, os promotores obrigam-se a apresentar à Associação um relatório final de execução, contendo “todas as ações executadas, custos incorridos, cópia de todas as artes finais, se existentes, mercados a que se dirigiram e cópia de todas as despesas incorridas e respetivas faturas.”¹⁴¹.

O artigo 25.º do Regulamento estabelece que o pagamento do apoio contratualizado é efetuado em 4 tranches, sendo a primeira de 40% do total, paga até ao fim do mês de março e as restantes 3, no valor de 20%, cada uma, até ao fim dos meses de setembro, novembro e dezembro¹⁴². Com exceção da primeira tranche, as parcelas só são pagas depois das ações planeadas terem início. A última só deve ser liquidada após a entrega do relatório final e dos comprovativos da realização das ações.

O Regulamento dispõe, ainda, que caso os Promotores de candidaturas individuais, não cumpram “de forma exata e pontual as obrigações contratuais, constantes do PCV, ou parte delas, por facto que lhe seja imputável, a APM notificá-lo-á para cumprir dentro de um prazo razoável”, e que, “[m]antendo-se a situação de incumprimento após o decurso do prazo (...), a APM suspenderá, de imediato, eventuais pagamentos devidos”. Se ainda assim, “a situação de incumprimento se mantiver após a suspensão de eventuais pagamentos, a APM notificará, pela segunda vez, o Promotor para sanar o referido incumprimento, concedendo-lhe um prazo razoável para o efeito; se, findo o prazo concedido, o incumprimento do Promotor se mantiver, a APM poderá determinar a extinção do PCV (...), e exigirá ao Promotor inadimplente a imediata restituição dos montantes que lhe tenham sido entregues pela APM para pagamento das ações não executadas, até o limite do financiamento atribuído.”¹⁴³.

¹³⁶ Segundo a cláusula 17.ª do “Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa”, deverão ser privilegiados os PCV conjuntos, “em detrimento do financiamento direto a ações de promoção externa de cada empresa”, não sendo “elegíveis despesas relacionadas com a participação em ações integradas no Plano de Marca e nos Planos de Produto e Mercado.” (CD/Planeamento/FP_29_2020).

¹³⁷ Cfr. o n.º 1 do artigo 8.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV’S).

¹³⁸ Cf. o n.ºs 3 e 5 do artigo 15.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021.

¹³⁹ Cf. o n.º 4 do artigo 15.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021.

¹⁴⁰ Cf. o n.º 6 do artigo 15.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021.

¹⁴¹ Cf. o n.º 7 do artigo 15.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021.

¹⁴² Cf. o artigo 25.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV’S).

¹⁴³ Cf. o artigo 16.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV’S).



O procedimento é semelhante nos casos de incumprimento de candidaturas conjuntas. Somente nas situações em que a situação de incumprimento se mantiver, mesmo após a suspensão dos pagamentos e findo o prazo concedido na 2.^a notificação, é que a Associação poderá “[p]ermitir ao responsável do PCV que opte pelo afastamento do Promotor inadimplente (...), e mantenha a execução do PCV pelos restantes Promotores da candidatura” ou, nas situações em que estes não o pretendam, determinar a sua extinção¹⁴⁴.

Os promotores incumpridores, estão, também, obrigados à devolução imediata dos montantes entregues pela Associação para pagamento das ações não executadas, até o limite do financiamento atribuído¹⁴⁵.

De acordo com o n.º 2 do artigo 22.º do citado Regulamento, não podem apresentar novos processos de candidatura, pelo período de 1 ano, os promotores, cuja taxa de execução do plano aprovado seja inferior a 80%, sem prejuízo dos que, embora não tenham atingido esta taxa de execução participem, no ano seguinte, num plano conjunto com outros candidatos. Também não poderão aceder a estes apoios os promotores que tenham dívidas para com a Associação nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea e) do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda.

A Associação tinha, ainda, a obrigação de publicitar todos os apoios concedidos, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto (tal como explanado no ponto 1.5.3. supra).

2.3.2.2. Apoios atribuídos

Entre 2020 e 2021 a Associação de Promoção da Madeira participou a execução de 114 Planos de Comercialização e Venda, envolvendo pagamentos no montante de 1 448 367,50€.

Verificou-se, contudo, que nenhum destes apoios foi publicitado pela Associação, contrariando o disposto nos artigos 2.º¹⁴⁶ e 4.º¹⁴⁷ da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto.

¹⁴⁴ Cf. os n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 17.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021.

¹⁴⁵ Cf. os n.ºs 6 e 7 do artigo 17.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021.

¹⁴⁶ Cujos n.º 1 e 2 determinam o seguinte:

“1 - A presente lei institui a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público, concedidos pela administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, doravante designadas por entidades obrigadas, a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a título de subvenção pública.

2 - Para efeitos da presente lei, considera-se «subvenção pública» toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada.”

¹⁴⁷ Epigrafiado de «Publicidade», ao abrigo do qual:

A omissão de publicitação desses apoios indicia uma infração financeira sancionatória prevista no artigo 10.º n.º 1 al. c)¹⁴⁸ da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto e bem assim na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (na aceção de que se trata do incumprimento das regras de transparência execução orçamental), imputável, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos, ao Diretor executivo da Associação em 2021 e em 2022, NUNO FILIPE DE CARVALHO DO VALE, a quem competia no âmbito da “*gestão geral da Associação de Promoção e a coordenação dos serviços*” executar, nos termos legais, as resoluções e deliberações da Direção.

Sobre esta matéria, os responsáveis¹⁴⁹ alegaram em síntese que, «*Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não ser encontrada incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.*», entendimento esse «*assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.*».

Mas sem razão, pois a Associação, quando atua ao abrigo das competências originariamente a cargo da Administração Pública (neste caso a Região Autónoma da Madeira), está vinculada às regras aplicáveis à entidade que a criou por força do n.º 3 do artigo 2.º do CPA (cfr. os pontos 1.5.1.3 e 1.5.3.). Sempre que esteja em causa a concessão de apoios à promoção turística, a Associação está vinculada ao regime estabelecido pela Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto¹⁵⁰, que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios¹⁵¹ concedidos pela Administração Pública a particulares.

Concede-se, contudo, que a factualidade em apreciação preenche os pressupostos cumulativos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, designadamente (i) por estar em causa uma atuação juridicamente negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

1- «*Sem prejuízo de outros requisitos ou publicitações que forem legalmente exigíveis, a publicitação prevista nos artigos anteriores efetua-se através de publicação e manutenção de listagem anual no sítio na Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com indicação da entidade obrigada, do nome ou firma do beneficiário e do respetivo número de identificação fiscal ou número de pessoa coletiva, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal.*

2- *A publicitação a que se refere o número anterior realiza-se até ao final do mês de fevereiro do ano seguinte a que diz respeito as subvenções atribuídas, através de listagem contendo a informação exigida.*».

¹⁴⁸ Epigrafeado de “Responsabilidade” e nos termos do qual o «*incumprimento ou cumprimento defeituoso do disposto na presente lei pelas entidades obrigadas determina: (...)*

c) *A responsabilidade disciplinar, civil e financeira do dirigente respetivo e constitui fundamento bastante para a cessação da sua comissão de serviço.*».

¹⁴⁹ Concretamente: António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves.

¹⁵⁰ Aplicável na Região Autónoma da Madeira, nos termos do artigo 8.º.

¹⁵¹ Para efeitos de aplicação da Lei n.º 64/2013, são subvenções públicas «*toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada*» (cfr. o n.º 2 do artigo 2.º).



Termos em que, ao abrigo do poder-dever do Tribunal que emana daquela norma, é de relevar esta responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

Refira-se, ainda, que durante a execução dos Planos foram determinados ajustamentos, traduzidos na redução das comparticipações inicialmente atribuídas em 207 278,90€, em razão da despesa elegível ter sido inferior à prevista. Desse montante permaneciam por devolver, em finais de 2021, 146 259,92€, sendo:

- ✓ 123 263,47€ a deduzir nos Planos de Comercialização e Venda a executar em 2022; e
- ✓ 22 996,45€ em situação pendente.

Quadro VIII - Planos de Comercialização e Venda executados no biénio 2020-2021

Ano	N.º PCV executados	Execução APM	Total Pago APM	Ajustamentos (restituições)	Montantes a deduzir		Restituído	Pendente
					Em PCV de 2021	Em PCV de 2022		
2020	58	405 055,43€	466 074,40€	61 018,98€	57 335,12€	-	3 683,86€	0,00€
2021	56	836 033,18€	982 293,10€	146 259,92€	-	123 263,47€	-	22 996,45€
Total	114	1 241 088,61€	1 448 367,50€	207 278,90€	57 335,12€	123 263,47€	3 683,86€	22 996,45€

Fonte: Resposta da Associação de 01/09/2022.

No período em análise verificou-se que:

- a) Foram aprovados outros 13 Planos¹⁵² que não tiveram execução devido à desistência dos promotores.

Tal circunstância, devia inibi-los (cfr. o artigo 22.º do Regulamento) de apresentar novos processos de candidatura, por um período de 2 anos. Tal sanção não foi, porém aplicada¹⁵³, porque o artigo 23.º do Regulamento prevê essa possibilidade em caso de “*epidemia*”.

- b) O pagamento das comparticipações a 3 entidades promotoras¹⁵⁴ foi suspenso:

¹⁵² Doze em 2020 (PCV's n.ºs 010/2020, 013/2020, 015/2020, 022/2020, 037/2020, 038/2020, 043/2020 e PCV's Extraordinários n.ºs 048/2020, 052/2020, 058/2020, 065/2020 e 066/2020 e um em 2021 (PCV 052/2021). Cf. a listagem remetida na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

¹⁵³ Cf. o ponto 4.3. e) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 e)).

¹⁵⁴ Cf. o mapa “Dados PCV's –a), c) e d) – VERSÃO SEM ON TALEs (2019)”, remetido em anexo à resposta de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

- ✓ Num dos casos¹⁵⁵, por não terem sido entregues pelo promotor “*evidências adicionais (artes finais) das ações executadas*”¹⁵⁶. A importância que permanecia por pagar ao promotor (10 500,00€) no final de 2021, foi regularizada em 07/11/2022¹⁵⁷;
 - ✓ Noutra situação¹⁵⁸, a quantia por pagar no final de 2021 (4 350,00€), foi regularizada em 04/10/2022¹⁵⁹;
 - ✓ No caso do PCV 039/2021, por não ter sido submetida a documentação completa de acordo com os pressupostos gerais de acesso, o promotor não auferiu qualquer apoio¹⁶⁰.
- c) Foram aprovados 5 Planos de Comercialização e Venda¹⁶¹ (3 em 2020 e 2 em 2021), que, embora não tivessem obtido qualquer financiamento, entraram em incumprimento por:
- ✓ não ter sido devolvido o protocolo assinado pelos responsáveis da entidade promotora, nem terem sido apresentados todos os relatórios de execução (PCV 016/2020);
 - ✓ não ter sido submetida a documentação completa (PCV 040/2020 e PCV 042/2020) que comprova a conformidade com os pressupostos gerais de acesso¹⁶²;
 - ✓ não ter sido devolvido o protocolo assinado pelos responsáveis das entidades promotoras, nem executada qualquer ação (PCV 028/2021); e
 - ✓ não ter sido submetida a documentação completa que comprova a conformidade com os pressupostos gerais de acesso, nem apresentados todos os devidos relatórios de execução (PCV 050/2021).

2.3.2.3. Resultados da verificação à amostra

A verificação da conformidade dos apoios atribuídos com o Regulamento vigente incidiu sobre uma amostra¹⁶³ constituída por 28 PCV's (24,6 % do total), dos quais 12 aprovados em 2020, e 16 em 2021, envolvendo o dispêndio, a título de participações, de 431 849,06€ (29,8% do total).

¹⁵⁵ PCV 003/2021, pelo qual o promotor auferiu a quantia de 28 000,00€ (cf. o ponto 2. a) do Anexo IV).

¹⁵⁶ Cf. o mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_ Resposta_APM).

¹⁵⁷ Cf. o comprovativo do pagamento remetido na resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(3) Bortal/Pagamentos/Bortal 2021 4º).

¹⁵⁸ PCV 004/2021, pelo qual foi paga ao promotor a importância de 11 600,00€ (cf. o ponto 2. b) do Anexo IV).

¹⁵⁹ Cf. o comprovativo da transferência bancária remetido no ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(4) Bortal Houses/Pagamentos/ PCV004_2021) e o ponto 2. b) do Anexo IV.

¹⁶⁰ Cf. o mapa “*Dados PCV's –a), c) e d) – VERSÃO SEM ON TALES (2019)*”, remetido em anexo à resposta de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

¹⁶¹ Cf. as listagens remetidas em anexo à resposta da APM (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

¹⁶² Cf. o artigo 2º do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV'S).

¹⁶³ Seleccionada com recurso a métodos de amostragem não estatística com base nas listagens remetidas pela APM, em 01/09/2022, melhor detalhados no Anexo IV do presente documento.



O exame efetuado àquele conjunto de processos evidenciou o seguinte:

1. Foram celebrados 4 Protocolos de Comercialização e Venda sem que estivesse reunida toda a documentação comprovativa do cumprimento, pelo candidato, dos pressupostos gerais de acesso estabelecidos no artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento:
 - i. As certidões permanentes de 3 dos 4 promotores do PCV 007/2021, assinado em 08/03/2021, foram apresentadas em 05/12/2022, cerca de 1 ano e 9 meses após a assinatura do contrato, sendo que a de um outro promotor não consta do processo¹⁶⁴ (cf. o critério 1. d) do Anexo IV).

Acresce que à data da subscrição do protocolo, as certidões comprovativas de situação regularizada perante a Autoridade Tributária e perante a Segurança Social dos 4 promotores do projeto, encontravam-se fora do prazo de validade (cf. o critério 1. d) v, do Anexo IV).
 - ii. A certidão permanente do promotor do PCV 051/2021 encontrava-se caducada à data da apresentação da candidatura [cf. o critério 4. e) ix, do Anexo IV];
 - iii. No PCV 040/2021¹⁶⁵, a certidão comprovativa da inexistência de qualquer situação de incumprimento perante o Turismo de Portugal, IP, foi apresentada pelo promotor em 30/09/2021, passados mais de 6 meses da data da assinatura do protocolo, em 08/03/2021 [cf. o critério 4., alínea c), subalínea x), do Anexo IV];
 - iv. No PCV 020/2020, as certidões comprovativas de situação regularizada perante a Autoridade Tributária foram emitidas em data posterior à da assinatura do Protocolo e as certidões comprovativas de situação regularizada perante a Segurança Social, encontravam-se fora do prazo de validade naquela data, e no PCV 007/2021 encontravam-se fora do prazo de validade [cf. o critério 1., alíneas a) e d), subalíneas v), do Anexo IV].

A factualidade que antecede leva a concluir que aquando da celebração (e execução) dos acordos de financiamento de 4 dos 28 projetos, envolvendo apoios públicos na ordem dos 95 215,53€, a Associação não dispunha da informação necessária para admitir as candidaturas, circunstância que contraria as alíneas b) a e) e g) do artigo 2.º do Regulamento.

¹⁶⁴ Os responsáveis (António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves), no contraditório, informaram que «(...), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;».

De facto a candidatura foi formalizada pela empresa Porto Bay, S.A. mas fê-lo em representação de quatro empresas todas elas pertencentes ao grupo Porto Bay Hotéis e Resorts.

¹⁶⁵ No contraditório os responsáveis (António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves) informaram que «(...) o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária».

No caso dos PCV's 020/2020 e 07/2021, as certidões comprovativas de situação regularizada dos beneficiários perante a Segurança Social estavam caducas quando da decisão de concessão dos apoios contrariando o disposto no artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social¹⁶⁶ aplicável à Associação, por, desenvolver tarefas originariamente a cargo da RAM.

Tal comportamento indicia a prática infração financeira sancionatória, prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC, imputável, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável *in casu* por força do disposto no artigo 67.º, n.º 3, do mesmo diploma, a ANTÓNIO GABRIEL DE CASTRO GONÇALVES¹⁶⁷ – na qualidade de Vogal da Direção da Associação de Promoção da Madeira – e a NUNO FILIPE DE CARVALHO DO VALE¹⁶⁸ pela aprovação da concessão do apoio em 10/12/2019¹⁶⁹.

Contudo, considerando que se encontram preenchidos os pressupostos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC¹⁷⁰, é de relevar a responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

2. Em 2 casos (PCV's 044/2020¹⁷¹ e 019/2021), foram aprovadas candidaturas de promotores pertencentes ao mesmo grupo empresarial, contrariando o artigo 4.º do Regulamento 2020/2021, que dispõe que os promotores podem apresentar candidaturas conjuntas, as quais devem ser “*apresentadas por pessoas coletivas que pertençam a grupos diferentes grupos económicos e/ou empresariais*”, ainda que posteriormente nos pagamentos não tenham beneficiado da respetiva majoração prevista de 10% [cf. o critério 1. c) e f) vii, do Anexo IV].

¹⁶⁶ Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16/09, na redação dada pelo artigo 404.º da Lei n.º 2/2020, de 31/03.

Nos termos da invocada norma “*O Estado, as outras pessoas coletivas de direito público e as entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos só podem conceder algum subsídio ou proceder a pagamentos superiores a 3000 (euro), líquido de IVA, a contribuintes da segurança social, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva destes perante a segurança social.*” – sublinhado nosso.

, reger-se por um regime de direito público, conforme melhor se explicou no ponto 1.5.1.3.

¹⁶⁷ Por delegação do Vice-Presidente da Associação de Promoção da Madeira.

¹⁶⁸ Por delegação do Presidente da Associação de Promoção da Madeira.

¹⁶⁹ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da Associação de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM)

¹⁷⁰ A saber: (i) por estar em causa uma atuação juridicamente negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

¹⁷¹ Os responsáveis António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves, defendem não se tratar de «*candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável*».



3. Em 6 casos¹⁷², os formulários de candidatura não se encontravam assinados pelos proponentes, tendo a Associação explicado que dadas “*as restrições laborais impostas pela pandemia, nomeadamente o teletrabalho e a consequente impossibilidade de partilha de documentos físicos, a maioria das candidaturas a Protocolos de Comercialização e Venda foram realizadas via correio eletrónico, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5º do REGULAMENTO PARA PLANOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA.*”
4. Foram comparticipadas 3 faturas cuja elegibilidade não se encontra adequadamente justificada. A saber:

- i. Foi considerada no PCV 019/2021, uma fatura no montante de 3 864,76€¹⁷³, referente a um plano realizado em 2020, tendo a Associação justificado que se tratava “*de uma fatura emitida em 2020, mas referente a serviços destinados a produzir efeitos em 2021, logo elegíveis, pelo princípio da especialização para o exercício de 2021*”¹⁷⁴ [cf. o critério 1. f) vi, do Anexo IV].

Tal explicação não é aceitável visto que o princípio contabilístico da especialização não é uma das regras de elegibilidade contempladas no Regulamento e porque a ação a que se reporta a fatura em apreço, não consta do plano aprovado.

No mesmo PCV, foi aceite para comparticipação uma fatura, no montante de 400,00€¹⁷⁵, que não foi emitida em nome do proponente do projeto (cf. o critério 1. f) vi, do Anexo IV) tendo a Associação de Promoção justificado que a pessoa em questão “*(...) era funcionária do Grupo Savoy na altura (...)*” e que “[*é*] *comum, infelizmente, especialmente em unidades hoteleiras no estrangeiro, que as faturas sejam emit[i]das com o nome do hóspede/funcionário em vez do nome da entidade patronal*”. Concluem referindo que “[*t*]endo em conta toda a informação disponível, não temos dúvida que a deslocação no âmbito da acção elegível ocorreu, de facto, pelo que a despesa é elegível, no nosso ponto de vista.”¹⁷⁶.

Note-se, porém, que nos casos de deslocação dos funcionários, a entidade patronal, tem o dever de remeter o seu nome e número fiscal para emissão da fatura correspondente, e que, no âmbito da mesma ação, foi emitida pelo mesmo fornecedor uma outra fatura¹⁷⁷,

¹⁷² Concretamente, nos PCV's 039/2020, 015/2021, 033/2021, 022/2021, 011/2021 e 024/2021 (cf. o critério 1. b) v, e) v, o critério 3. b) v, o critério 4. d) x, g) ix e i) ix, do Anexo IV).

¹⁷³ Fatura n.º 2020.1.002582, de 31/12/2020, do fornecedor “Nova Expressão” [cf. o ponto 3. da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/ 2110_001/pág. 24)].

¹⁷⁴ Cf. o ponto 4.3. e) i, da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 e)/e).

¹⁷⁵ Fatura n.º 264113, de 20/05/2021, do fornecedor NOVOTEL, remetida em anexo ao ponto 3. da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/ 2110_001/pág. 81).

¹⁷⁶ Cf. o ponto 4.3. e) ii, da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 e)/e).

¹⁷⁷ Cf. a fatura n.º 1636/264066, de 19/05/2021, remetida em anexo ao ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/ 2110_001/pág. 83).

referente a uma estadia no mesmo período e para o mesmo evento, com o nome e o número fiscal do promotor.

Embora estas situações não alterem o valor do apoio atribuído (dado que o promotor, por ter despendido na campanha mais do que 100 mil euros, poderia substituir as faturas em crise por outras, desde que referentes às ações aprovadas no plano), estas faturas não deveriam ter sido consideradas¹⁷⁸.

- ii. No PCV 011/2021, foi considerada elegível uma fatura no montante de 7 681,54€¹⁷⁹, emitida em 22/05/2019, relativa a uma ação que só terá sido concretizada pela *Administração dos Portos da Madeira* em 2022 (cf. o critério 4. g) ix do Anexo IV).

A Associação¹⁸⁰ justificou que a fatura em apreço “dizia respeito a uma reserva de espaço para um evento a ocorrer em 2020”, que “foi adiado consecutivamente na sua forma presencial, em virtude da situação epidemiológica, e igualmente, em 2021 (...), por impedimento e condicionamento à entrada de pessoas nos EUA por nacionalidade e/ ou país de origem. Pelo que, pelo promotor do projeto, foi enviada à APM o respetivo pedido de alteração do plano de ações, motivos considerados válidos pela Associação de Promoção da Madeira”, e que, “[o] evento foi finalmente realizado de forma presencial em 2022, motivo pelo qual, não houve lugar a restituição da fatura suprarreferida.”.

Ainda que, tivessem sido acolhidas as alterações ao PCV 011/2021 decorrentes da instabilidade pandémica, a Associação foi alertada pelo promotor, em 17/06/2021¹⁸¹, que a ação tinha sido adiada para 2022 e, nessa medida, a fatura em causa não deveria ter sido considerada dado que, o n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento determina “a restituição dos montantes entregues pela APM aos Promotores, na parte correspondente à percentagem das ações não executadas do Plano aprovado.”.

5. Em 2021, foram celebrados 10 contratos¹⁸² com promotores impedidos de se candidatarem por terem dívidas à Associação (nos termos da al. e) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento) em virtude do incumprimento do dever de restituição tempestiva dos apoios concedidos a projetos com execução inferior a 80% do previsto (cfr. o n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento).

¹⁷⁸ No contraditório os responsáveis António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves referiram ter sido «integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira».

¹⁷⁹ Fatura n.º 10551615-1, de 22/05/2019 do fornecedor “Informa - UBMI Princeton LLC”. Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Relatórios/Faturas/ Fatura Informa_UBM Princeton_SCG2020).

¹⁸⁰ Cf. o ponto 4.3. b) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 b)/b))

¹⁸¹ Cf. a comunicação da APRAM de 17/06/2021, remetida na resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Plano Aprovado/FW CANCELACIÓN DE SEATRADE HAMBURGO EDICIÓN 2021).

¹⁸² Concretamente, os PCV's 001/2021, 006/2021, 011/2021, 017/2021, 022/2021, 024/2021, 038/2021 040/2021, 045/2021 e 051/2021.



6. A prática de remeter, sucessivamente, para os planos futuros a restituição dos pagamentos a mais, potencia o aumento dos valores em dívida e o risco de incobrabilidade:
- i. Em 2020, relativamente a 10 PCV's, encontrava-se por devolver a quantia de 33 099,46€¹⁸³, a qual foi remetida para abatimento noutros 10 projetos aprovados em 2021.
 - ii. Em 2021, os valores em dívida, com exceção de um caso¹⁸⁴, não só não foram deduzidos na totalidade devido à baixa execução dos projetos, como, em 4 situações¹⁸⁵ potenciaram o aumento do montante a devolver, que atingiu a quantia de 57 822,08€¹⁸⁶, novamente remetida para abatimento em 2022.
 - iii. Aos planos aprovados em 2022, foi deduzida a importância de 51 179,50€¹⁸⁷, permanecendo por recuperar, no final daquele ano, o montante de 6 642,58€, relativos a 2 promotores:
 - a. No concernente aos PCV's 028/2020 e 038/2021, o promotor foi notificado em 13/07/2023¹⁸⁸, para a devolução da quantia de 5 556,57€, referente a 2021. A devolução do montante de 5 550,65€, ocorreu em 18/07/2023, permanecendo em dívida o montante de 5,92€.
 - b. Relativamente aos PCV's 023/2020 e 040/2021, o promotor, foi notificado em 17/07/2023¹⁸⁹, para a reposição do montante de 1 086,01€. Em 19/07/2023 o promotor solicitou que a devolução fosse efetuada em 5 tranches, no valor de 217,20€¹⁹⁰ cada uma, tendo a proposta sido aceite pela Associação.

Apesar destas restituições se reportarem aos anos de 2019 e 2021, as notificações aos promotores só ocorreram em 17/07 e 13/07/2023, passados cerca de 1 ano e 6 meses após a data do último pagamento (em 22/12/2021, em ambos os casos) pela Associação.

¹⁸³ Cf. o critério 1. al. c) (4 493,38€) e o quadro constante do critério 4. do Anexo IV (28 606,08€). Neste montante está incluída a quantia de 2 400,00€, por restituir desde 2019 (cf. o ponto 4. al. c) do Anexo IV).

¹⁸⁴ Cf. o critério 1. al. c) iv do Anexo IV.

¹⁸⁵ Cf. o critério 3. al. b) e o ponto 4. als. b), e) e h) do Anexo IV.

¹⁸⁶ Cf. o critério 3. al. b) (21 704,95€) e o quadro constante do ponto 4. do Anexo IV (36 117,13€).

¹⁸⁷ Cf. o critério 3. al. b) e o critério 4. als. a) viii, b) viii, c) viii, d) ix, e) viii, f) ix, g) viii, h) viii e i) viii do Anexo IV.

¹⁸⁸ Cf. a al. h) viii, do critério 4. do Anexo IV e o ponto 4.2. b) i da resposta da APM, de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2.b.i/Pedido de restituição Madeira Wine Justificação da diferença de 6EUR).

¹⁸⁹ Cf. a al. c) do critério 4. do Anexo IV e o ponto 4.2. a) da resposta da APM, de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2.a)/Email acordo plano de pagamentos – resposta).

¹⁹⁰ Cf. o ponto 4.2 a) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2. a)/Resposta Ponto 4.2.a).

2.3.3. Campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira

2.3.3.1. Enquadramento

Ao abrigo do n.º 1, do artigo 3.º dos Regulamentos para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira, “[s]ão suscetíveis de apoio financeiro (...), as candidaturas em condições de elegibilidade, que contribuam para a promoção turística do destino Madeira e para a incrementação da capacidade de captação de turistas para a Região Autónoma da Madeira”, as quais podem abranger dois tipos de apoios: *divulgação de Campanhas de Marketing e realização de ações, projetos ou iniciativas.*”

Para efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º, “*consideram-se realização de ações, projetos ou iniciativas, entre outras que venham a ser propostas pelas entidades promotoras/beneficiárias, as seguintes:*

- a) *Viagens de familiarização de agentes de viagens ou operadores turísticos;*
- b) *Viagens de acolhimento a jornalistas, bloguistas ou fotógrafos para visitar e conhecer o destino, ou qualquer outro tipo de líder de opinião independentemente do meio ou tema utilizado;*
- c) *Ações de relações públicas;*
- d) *Organização de Feiras, Workshops, Roadshows e Apresentações, Eventos e outra[s] ações de ativação da Marca Madeira fora da Região Autónoma da Madeira.*”¹⁹¹.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, “*consideram-se campanhas de marketing, entre outras que venham a ser propostas pelas entidades promotoras/beneficiárias, as seguintes:*

- a) *Execução de planos de marketing, seja online, offline, ou através de qualquer meio tecnológico ou outros, quer nos canais de distribuição quer no marketing retail;*
- b) *Ações de promoção de operações diretas ou indiretas para a Região Autónoma da Madeira;*
- c) *Ações de promoção de rotas para a Região Autónoma da Madeira.*”

Podem beneficiar destes apoios financeiros “*as pessoas coletivas públicas ou privadas, com personalidade jurídica nacional ou estrangeira, que se insiram na cadeia de produção e distribuição turística, (...) que desenvolvam alguma ação, medida, projeto, campanha ou atividade de marketing, elegível (...), com interesse público regional*”¹⁹² e que cumpram os pressupostos gerais de acesso, nomeadamente, a situação contributiva regularizada para com a Segurança Social e Finanças e a inexistência, nos últimos três anos¹⁹³, de situações de incumprimento para com a Associação, designadamente, dívidas em processos de candidatura anteriores.

¹⁹¹ No Regulamento em vigor em 2019/2020, os eventos e outras ações de ativação da Marca Madeira, não constavam da alínea d) (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/Regulamento Apoios TO's_CA's/2019_2020/Regul._Apoios_TO'S_CA'S).

¹⁹² Cfr. o artigo 4.º dos Regulamentos de 2019/2020 e 2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/Regulamento Apoios TO's_CA's).

¹⁹³ Cfr. o n.º 1, do artigo 5.º, dos Regulamentos para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/Regulamento Apoios TO's_CA's).



Ao longo da vigência do respetivo Protocolo, a entidade promotora/beneficiária é responsável pelo envio dos documentos comprovativos que atestem o cumprimento dos pressupostos gerais de acesso e por manter todas as informações permanentemente atualizadas no respetivo processo (especialmente as referentes às alíneas e) e i)). A Associação pode também, sempre que entenda necessário, solicitar à entidade promotora/beneficiária, os documentos comprovativos que atestem o cumprimento das suas obrigações¹⁹⁴.

Em caso de incumprimento do promotor, ao longo da vigência do protocolo, de algum dos pressupostos gerais de acesso, serão imediatamente suspensos eventuais pagamentos, sendo a entidade promotora/beneficiária notificada, pela Associação, que lhe concederá um prazo razoável para a regularização da infração. Findo o prazo concedido, se o incumprimento se mantiver a candidatura poderá ser excluída e determinada a restituição integral dos apoios concedidos até à data¹⁹⁵.

Na decorrência da situação pandémica e *“aproveitando a existência de uma operação já montada no Aeroporto Internacional da Madeira – Cristiano Ronaldo e integrada na Unidade de Rastreio e Vigilância à Covid-19, (...) bem como a vontade manifestada pelos operadores turísticos em desenvolver campanhas co-branded com o destino Madeira, tornou-se necessário criar condições diferenciadas, através de um apoio financeiro em montante superior ao custo total elegível, que assegurassem a continuidade da realização de campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing, para promoção do destino Madeira e permitissem aos operadores turísticos fomentar a procura pelo destino”*¹⁹⁶.

Consequentemente, em 16/06/2020, a Direção deliberou a *“Suspensão da matriz de concessão de apoios, ao abrigo do REGULAMENTO PARA A ATRIBUIÇÃO DE APOIOS A CAMPANHAS E/OU AÇÕES DE PROMOÇÃO E MARKETING DO DESTINO MADEIRA (“Regulamento)”* determinando a introdução, de um ponto (n.º 8 do artigo 14.º) com a seguinte redação: *“Sem prejuízo das regras previstas no (...) Regulamento, em casos fortuitos ou de força maior, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 26.º do (...) Regulamento, a Direção da APM poderá determinar [uma] alteração dos montantes dos apoios financeiros, a atribuir às candidaturas, que resultem da matriz constante do Anexo I ao (...) Regulamento.”*¹⁹⁷.

O montante dos apoios a atribuir pela Associação está sujeito à dotação orçamental prevista, independentemente da elegibilidade de cada candidatura, para cada ano civil¹⁹⁸, verificando-se que em 2021 a comparticipação máxima a atribuir pela Associação não podia exceder¹⁹⁹:

¹⁹⁴ Cf. os n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 5.º dos Regulamentos para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira.

¹⁹⁵ Cf. os n.ºs 5 e 6 do artigo 5.º dos Regulamentos para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/Regulamento Apoios TO's_CA's).

¹⁹⁶ Cf. o ponto 5. d) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea d)/d)).

¹⁹⁷ Cf. o ponto 5. d) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea d)/d)).

¹⁹⁸ Cfr. o n.º 9 do artigo 14.º do Regulamento de 2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/Regulamento Apoios TO's_CA's/2021).

¹⁹⁹ Cf. os n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º do Regulamento de 2021.

- ✓ Em caso algum, 50% do valor total das ações propostas, acrescido do IVA à taxa legal em vigor;
- ✓ O necessário para financiar os custos com as campanhas ou iniciativas a realizar pela entidade promotora/beneficiária.

2.3.3.2. Resultados da análise aos processos selecionados para verificação

No biénio 2020 – 2021, foram concedidos cerca de 8,5 milhões de euros em apoios no âmbito de campanhas de promoção e marketing do destino Madeira, a Agências de Viagem Online (OTA's²⁰⁰), Agências de Viagens e Turismo, Operadores Organizadores e/ou Companhias Aéreas.

Verificou-se, contudo, que nenhum destes apoios foi publicitado pela Associação, contrariando assim o disposto nos artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto.

A omissão de publicitação desses apoios indicia uma infração financeira sancionatória prevista no artigo 10.º n.º 1 al. c)²⁰¹ da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto e bem assim na alínea b) o n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (na aceção, de se trata de um incumprimento das regras de transparência execução orçamental), imputável, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos, ao Diretor executivo da Associação em 2021 e em 2022, NUNO FILIPE DE CARVALHO DO VALE, a quem competia “A gestão geral da Associação de Promoção e a coordenação dos serviços” e, a execução, nos termos legais, das resoluções e deliberações da Direção.

Ainda que o responsável não tenha apresentado alegações sobre esta matéria, considera-se que a omissão em causa se deveu à falta de consciência daquele gestor de que, por força do n.º 3 do artigo 2.º do CPA (cfr. os pontos 1.5.1.3 e 1.5.3.), a Associação estava sujeita às mesmas obrigações de publicitação que a RAM.

Tal circunstância (indiciadora de que a falta terá sido cometida por negligência) associada ao facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como, por ser a primeira vez que este responsável é juridicamente censurado pela prática desta infração financeira indica-nos que se encontram preenchidos os pressupostos cumulativos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC. Nestes termos, ao abrigo do dever do Tribunal que emana daquela norma, é de relevar aquela responsabilidade financeira sancionatória anteriormente indiciada.

Quadro VIII - Campanhas promocionais apoiadas pela Agência de Promoção da Madeira

Ano	N.º de campanhas	Comparticipação pública
2020	112	3 387 570,07€

²⁰⁰ OTA's é o acrónimo de “Online Travel Agencies”, ou seja, de Agências de Viagens Online.

²⁰¹ Epigrafo de “Responsabilidade” e nos termos do qual o «incumprimento ou cumprimento defeituoso do disposto na presente lei pelas entidades obrigadas determina: (...)

c) A responsabilidade disciplinar, civil e financeira do dirigente respetivo e constitui fundamento bastante para a cessação da sua comissão de serviço.».



Ano	N.º de campanhas	Comparticipação pública
2021	146	5 077 722,59€
Total	258	8 465 292,66€

Com base no universo resumido no quadro anterior foi selecionada uma amostra composta por 8 Campanhas e/ou Ações de Promoção e Marketing do destino Madeira, aprovadas em 2020 (4) e 2021 (4), que obtiveram participações no valor de 912 295,75€²⁰².

O exame da sua conformidade com o Regulamento aplicável identificou as situações sintetizadas seguidamente e melhor detalhadas no Anexo V:

1. Foram formalizados contratos e atribuídos apoios públicos sem que estivesse reunida toda a informação comprovativa do cumprimento, pelos candidatos, dos pressupostos gerais de acesso definidos na al. e) do artigo 5.º do Regulamento para a Atribuição de Apoios a Campanhas e/ou Ações de Promoção e Marketing do destino Madeira, nomeadamente:

- a. Os comprovativos da situação contributiva regularizada para com a Autoridade Tributária e a Segurança Social dos proponentes de 3 Campanhas (Campanha co-branding ABREU, Campanha TAP Multimercados e Campanha co-branding Solférias)²⁰³ não constam do processo de candidatura porque “[a]tendendo à situação epidemiológica e às incertezas vividas, tendo em consideração, sobretudo, a proliferação de diplomas de carácter excepcional, não foram solicitados os comprovativos da situação regularizada para com a Segurança Social e Autoridade Tributária regularizada.”²⁰⁴.

Tal situação contraria o Regulamento e, atenta a circunstância de a Associação exercer funções originariamente a cargo da RAM, contraria também o n.º 1 do artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social²⁰⁵, segundo o qual “O Estado, as outras pessoas coletivas de direito público e as entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos só podem conceder algum subsídio ou proceder a pagamentos superiores a 3000 €, líquido de IVA, a contribuintes da segurança social, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva.” – sublinhado nosso.

A mencionada concessão de apoios sem a prévia obtenção do comprovativo da situação do beneficiário perante a Segurança Social indicia a prática de uma infração financeira sancionatória prevista na segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, imputável,

²⁰² Que representa 10,8% do montante total dos apoios atribuídos a Campanhas e/ou Ações de Promoção e Marketing do destino Madeira, em 2020 e 2021 (8 465 292,65€).

²⁰³ Cf. o ponto 7. da al. A), o ponto 7. da al. C) e o ponto 2. da al. H) do Anexo V.

²⁰⁴ Cf. o ponto 5, al. c) da resposta da Associação de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 5/alínea c/c)).

²⁰⁵ Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16/09, na redação dada pelo artigo 404.º da Lei n.º 2/2020, de 31/03.

nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC²⁰⁶, a António Gabriel de Castro Gonçalves – na qualidade de Vogal da Direção da Associação de Promoção da Madeira – e a Nuno Filipe de Carvalho do Vale por terem aprovado a concessão dos apoios em 09/06/2020²⁰⁷, 02/09/2020²⁰⁸ e 17/03/2021²⁰⁹.

Apesar dos responsáveis não terem apresentado alegações, a sua atuação (caracterizada pela falta de consciência que tinham de cumprir aquela obrigação por força do exercício de funções originariamente a cargo da Direção Regional de Turismo – cfr. o n.º 3 do artigo 2.º do CPA; negligência) indica-nos que se encontram preenchidos os pressupostos cumulativos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, já anteriormente referidos. Consequentemente, ao abrigo do poder-dever do Tribunal que emana daquela norma, é de relevar aquela responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

- b. Do processo de candidatura da “*Campanha co-branding ABREU*”²¹⁰ não consta o orçamento das campanhas e/ou ações a realizar que constitui uma peça essencial para a apreciação e definição do apoio a atribuir.
 - c. Os documentos que espelham o resultado das análises da Comissão de Avaliação e Acompanhamento não constam em nenhum dos 8 processos analisados²¹¹.
 - d. Em 3 situações, não constam dos processos os formulários de candidatura [cf. o ponto 4. da al. B), o ponto 2. da al. D) e o ponto 2. da al. E) do Anexo V], e num outro caso, o formulário não se encontra assinado [cf. o ponto 7. da al. C) do Anexo V].
2. Em duas situações (*Campanha co-branding ABREU* e *Campanha co-branding Solférias*), em que a Associação de Promoção deliberou aprovar um apoio por passageiro/hóspede²¹², não ficou comprovado que o pagamento do apoio tivesse sido efetuado em função do número de pessoas efetivamente abrangidos pelas campanhas.

Sobre a situação, a Associação informou que, “[a] *estimativa do número de passageiros ou de hóspedes entrados no destino Madeira apenas servia de referência – com recurso à metodologia de cálculo, constante da matriz de concessão de apoios - na determinação dos montantes máximos dos apoios financeiros a atribuir para realização de campanhas, ações, projectos ou iniciativas de marketing.*”.

²⁰⁶ Aplicável *in casu* por força do disposto no artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC.

²⁰⁷ Cf. o ponto 4. da ata n.º 13/2020, de 09/06/2020.

²⁰⁸ Cf. o ponto 3. da ata n.º 22/2020, de 02/09/2020.

²⁰⁹ Cf. o ponto 3. da ata n.º 11/2021, de 17/03/2021.

²¹⁰ Cf. o ponto 7. da al. A) do Anexo V.

²¹¹ Campanha co-branding ABREU; Campanha Jet2 W20/21; Campanha TAP Multimercados; Campanha Globalis 2020; Apoio mkt Jet2 Holidays & Jet2.com 2021; Apoio Easyjet Rota Berlim; Corendon Airlines DE_VIP; Campanha co-branding Solférias. Cf. o ponto 7. da al. A), o ponto 4 da al. B), o ponto 7. da al. C), o ponto 2. da al. D), o ponto 2. da al. E), o ponto 2. da al. F), o ponto 4. da al. G) e o ponto 2. da al. H) do Anexo V.

²¹² Inicialmente no montante de 25,00€ por passageiro/hóspede, posteriormente aumentado para o valor de 55,00€.



O “controlo das campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing executadas, era exercido, pela APM, através dos relatórios finais, entregues pelas entidades referidas no artigo 4.º do Regulamento, com a indicação das acções e/ou campanhas executadas, bem como os resultados e os benefícios estimados destas, acompanhado por um sumário/resumo daquelas, e o confronto, justificado, entre os objectivos fixados e os resultados obtidos;”. “[A]lém disso, no referido relatório final, eram incluídas evidências das actividades realizadas, designadamente, imagens, vídeos, screenshots, ou, em geral, quaisquer materiais que tenham como objectivo demonstrar a efectiva realização das acções e/ou campanhas constantes da candidatura (cfr. artigo 20.º, alíneas d) e e) do Regulamento)”, e que, “a estimativa do número de passageiros foi utilizada apenas como uma referência para o cálculo do montante máximo de apoio financeiro, estabelecido em cada um dos contratos, e que tinha como único objectivo apoiar a realização de campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing, nos termos constantes das candidaturas apresentadas”, tendo sido “pago apenas o valor constante dos contratos celebrados para a execução daquelas campanhas.”²¹³ [cf. o ponto 3. da al. A) e o ponto 5 da al. H) do Anexo VI].

A obscura justificação apresentada não consegue ocultar o facto de não ter sido definido um indicador (no caso, do número de passageiros abrangidos) que permita aferir o grau de cumprimento do contrato e, conseqüentemente, fundamentar adequadamente o montante dos apoios atribuídos aos promotores das campanhas.

Veja-se, não obstante o alegado, que nos contratos formalizados em 2021 (cfr. o estipulado no n.º 2 da Cláusula 5.ª do protocolo subscrito em 21/04/2021²¹⁴), 50% do valor do apoio só deveria ser pago após as entidades atingirem «a produção estimada em “pax”, mediante a apresentação de evidências».

3. O contrato relativo à “Campanha TAP Multimercados”²¹⁵ foi aprovado em 02/09/2020²¹⁶, ainda que só tenha sido formalizado em 11/02/2021, cerca de 4 meses após o termo da execução (de 03/09 a 04/10/2020) das acções apoiadas.

Segundo a Associação de Promoção a situação ocorreu porque “(...) a grande maioria da estrutura de recursos humanos da TAP se encontrava ao abrigo do regime de Layoff simplificado, Medida Extraordinária de Apoio à Manutenção dos Contratos pandemia de COVID-19, o que impossibilitou a obtenção das assinaturas em data anterior ao início da execução das acções. Só após o regresso da estrutura de recursos humanos da TAP é que foi possível recolher as assinaturas dos representantes legais da TAP e da APM, o que aconteceu no início de 2021.”²¹⁷.

²¹³ Cf. o ponto 5. b) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea b)).

²¹⁴ Cf. o contrato referente à campanha co-branding Solférias, remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/15_21 Solférias/contrato assinado final).

²¹⁵ Cf. o ponto 3. da al. C) do Anexo V.

²¹⁶ Conforme esclareceu a APM na sua resposta de 19/09/2023 (vide o ponto 5. g) da resposta constante do CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea g)/g)).

²¹⁷ Cf. o ponto 5. g) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea g)/g)).

Apesar dos constrangimentos causados pela pandemia o argumento apresentado é pouco credível dado que a TAP – Transportadora Aérea Portuguesa, S.A., não interrompeu a sua atividade nem, os seus órgãos de direção, que a representam, estavam impedidos, por exemplo, de assinar digitalmente os contratos em causa.

2.3.4. Outros eventos e/ou ações promovidos pela Associação de Promoção da Madeira

2.3.4.1. Enquadramento

Ao longo do biénio 2020-2021 entre outros eventos organizados pela Associação, foram atribuídos apoios e realizadas aquisições de bens e serviços destinados à captação, à organização e à realização de eventos e/ou ações considerados de elevado potencial de atração turística ou de geração de “*media*” para o destino Madeira.

Constituem exemplos dessas ações o *Madeira Ocean Trails*, o *Rally Vinho Madeira*, a produção de vídeos temáticos/promocionais, presenças em feiras internacionais, o projeto de acolhimento nos aeroportos da RAM, campanhas de *co-branding*²¹⁸, *fam-trips*²¹⁹ e *press-trips*²²⁰, entre outros, cuja despesa ascendeu a cerca de 16,1 milhões de euros destinados a 2 435 Eventos e/ou Ações, das quais 1 231 ações em 2020 e 1 204 ações em 2021.

Quadro IX - Outros eventos/ações participados no biénio 2020 - 2021

Ano	Montante	Comparticipação pública	Comparticipação privada
2020	6 042 887,52€	6 021 657,52€	21 230,00€
2021	10 097 659,30€	10 051 042,92€	46 616,38€
Total	16 140 546,82€	16 072 700,44€	67 846,38€

A designação “*Outros eventos e/ou ações promovidas pela APM*” engloba dois tipos de atividades distintas:

- a. A contratação pela Associação de bens e serviços destinados à prossecução das suas atribuições, cuja apreciação, no que respeita à sua execução financeira, consta do ponto seguinte; e,
- b. A atribuição de apoios públicos a eventos propostos e/ou desenvolvidos por entidades privadas, como são os casos, entre outros, dos apoios ao Rally Vinho Madeira (22 564,00€ em

²¹⁸ Estratégia de marketing que envolve a parceria com outra empresa, realizada por meio da criação de produtos ou serviços que as envolvam, com vista a promover ambas as marcas, em simultâneo, e atingir um público-alvo em comum.

²¹⁹ São viagens de familiarização. Iniciativas que partem de empresas, públicas ou privadas, com a intenção de promover e divulgar destinos e empreendimentos através do convite de representantes de veículos diversos ligados aos média, sejam eles tradicionais ou alternativos, como os *blogs*.

²²⁰ Viagens organizadas por órgãos de turismo ou empresas do setor para jornalistas e formadores de opinião, com o objetivo de promover determinados destinos ou serviços.



2020 e 27 080,91€ em 2021), ao *Madeira Ocean Trails* (59 767,60€ em 2020 e 47 580,22€ em 2021), à rodagem do filme de *Bollywood* na RAM (27 918,48€ em 2021), a torneios de *Golf* (4 525,11€ em 2020²²¹ e 43 409,34€ em 2021²²²), ao Congresso da Associação Portuguesa dos Agentes de Viagens e Turismo - APAVT (26 442,00€ em 2020 e 40 542,92€ em 2021), a “*Blog Trips*” - *Visitas de bloggers/influencers* (115 600,08€ em 2020 e 249 057,79€ em 2021), “*Fam Trips*” - *Visitas de agentes de viagens* (85 567,75€ em 2020 e 287 516,78€ em 2021) e “*Press Trips*” - *Visitas de jornalistas / figuras públicas* (273 379,21€ em 2020 e 485 801,68€ em 2021).

Neste âmbito releva o facto de os apoios terem sido atribuídos sem que previamente existisse um Regulamento²²³ que disciplinasse as regras de admissão dos interessados, definisse os critérios de seleção, estabelecesse limites de comparticipação pública, e exteriorizasse os objetivos a atingir e os mecanismos de controlo e acompanhamento da execução.

No contraditório, os responsáveis António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves vieram alegar que o «*Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas*» uma vez que nem todas podem ser enquadradas em “*Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira*”, por nem todas terem sido incorridas «*no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam “apoios”, na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.*».

E, a título de exemplo, aqueles contraditados indicam que «*no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.*».

A denominação utilizada pela equipa de auditoria teve origem na informação fornecida pela APM, considerando-se, à falta de melhor classificação, que o relatório distingue suficientemente os dois tipos de “atividades” consideradas, que, por esse motivo, foram objeto de análise em pontos autónomos.

Por outro lado, a alegação de terem sido desenvolvidos procedimentos de contratação com (maior ou menor) apelo ao mercado não afasta o facto dos bens e serviços assim adquiridos terem por

²²¹ *Madeira Golf Trophy e Colombo's Golf Trophy.*

²²² *Colombo's Golf Trophy, World Corporate Golf Challenge 2021 e Palheiro Gardens Golf Tournament.*

²²³ O Regulamento para a Atribuição de Apoios à Captação, Organização e Realização de Eventos de Elevado Potencial de Atração Turística ou de Geração de Media para o destino Madeira, só foi aprovado em 23/02/2022. (Cf. o ponto 1. da resposta da APM, de 18/04/2023 (CD_Processo/2023-04-18_Resposta_APM/1 – Aprovação Regulamentos).

destino entidades terceiras que solicitaram (e obtiveram, sem a precedência de regras pré-definidas e de conhecimento público) apoio para desenvolverem atividades que a Associação considerou relevantes para a promoção do destino Madeira. Ora, tais dispêndios de verbas públicas, do ponto de vista finalístico, constituem apoios aos promotores das atividades, mesmo que percebidos pelos destinatários como apoios em espécie.

E, por estarem em causa dinheiros públicos, a omissão do respeito pelas referidas normas financeiras administrativas coloca em inevitável crise, entre outros, os princípios gerais da atividade administrativa da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade (princípios previstos no CPA – artigos 6.º, 7.º e 9.º–, aplicáveis por força do artigo 2.º n.º 3 do CPA - conforme melhor explanado no ponto 1.5.1.3. supra) e, em última análise, o próprio Interesse Público visado com a atribuição daqueles apoios (por falta de base para heterocontrolo).

Consequentemente, está em causa a legalidade da atribuição de todo este conjunto elevadíssimo de apoios financiados por dinheiros públicos, cuja atribuição foi deliberada pela Direção da Associação sem que critérios de atribuição se encontrassem regulamentados e publicados; assim impedindo uma atuação transparente e fiscalizável ao nível da real boa administração financeira (ou seja, da economia, eficiência e eficácia).

Ou seja, sem que se conheçam os critérios de atribuição e de seleção, bem como os valores a atribuir, não dispunham os potenciais interessados de informações que lhes permitissem aferir as condições e o tipo de apoios disponíveis; nem são possíveis a fiscalização e o controlo real sobre a atribuição dos apoios – quer internamente, quer externamente, incluindo por parte dos potenciais beneficiários.

Esta omissão permite uma atuação discricionária infundada e sem controlo externo da Associação na utilização de dinheiros públicos, a qual contraria os já referidos princípios da igualdade – ao abrigo do qual a Associação não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, ou privar de qualquer direito os potenciais beneficiários (cfr. o artigo 6.º do CPA) –, da proporcionalidade – porque não é possível avaliar a adequação, a necessidade e a razoabilidade dos comportamentos à prossecução do interesse público com a atribuição dos apoios (sem um Regulamento) – e da imparcialidade – porque, na ausência de um Regulamento, não é possível aferir objetivamente os interesses concretos relevantes no contexto decisório de cada caso, nem adotar soluções objetivamente isentas em cada caso.

A presente factualidade é passível de consubstanciar uma infração financeira prevista no artigo 65.º n.º 1 alínea b)-2ª parte - imputável aos membros da Direção da Associação²²⁴ identificados no ponto 1.3. supra, por terem autorizado a concessão dos referidos apoios a eventos sem a prévia existência

²²⁴ Concretamente a: Eduardo Jesus (Presidente, de 01/01/2020 a 31/12/2021), António Jardim Fernandes (Vice-Presidente, de 01/01/2020 a 31/12/2021), Gabriel Gonçalves (de 01/01/2020 a 31/12/2021), Cátia Vieira (de 01/01/2020 a 31/12/2021), Dorita Mendonça (de 01/01/2020 a 31/12/2021), João Paulo Araújo (de 05/05/2020 a 04/11/2020), Roland Bachmeier (de 01/01/2020 a 12/05/2020), Tiago Correia Massa Pereira (de 05/11/2020 a 31/12/2021) e Cora Maria Gonçalves Teixeira (de 27/10/2020 a 31/12/2021), enquanto responsáveis pelo órgão da Direção da APM – a quem competia administrar, orientar e executar os atos tendentes à realização dos fins da Associação e todas as demais funções atribuídas pela lei, pelos estatutos ou por deliberação da assembleia-geral (cfr. o art.º 18.º dos Estatutos).



de um Regulamento que, cumprindo os artigos 6.º, 7.º e 9.º do CPA, confira o necessário enquadramento legal exigido pelo artigo 18.º n.º 2 da Lei n.º 28/92 de 1 de setembro.

Note-se que a Associação de Promoção da Madeira, ao desenvolver atividades originariamente a cargo da Região Autónoma da Madeira, fica igualmente sujeita ao princípio da legalidade previsto no artigo 3.º do CPA – nos termos do qual os «órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins».

Verificou-se, ainda, que nenhum destes apoios foi publicitado pela Associação, contrariando o disposto nos artigos 2.º²²⁵ e 4.º²²⁶ da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto.

A omissão de publicitação desses apoios indicia uma infração financeira sancionatória prevista no artigo 10.º n.º 1 al. c)º²²⁷ da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto, e bem assim na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (na aceção de que se trata do incumprimento de regras de transparência da execução orçamental), imputável, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos, ao Diretor executivo da Associação em 2021 e em 2022, NUNO FILIPE DE CARVALHO DO VALE, a quem competia, no âmbito da “gestão geral da Associação de Promoção e a coordenação dos serviços”, executar, nos termos legais, as resoluções e deliberações da Direção.

Apesar de se considerar que as alegações apresentadas no contraditório não lograram inverter a leitura jurídica dos factos constantes do relato, nem carream, nesta sede, qualquer outra prova documental que ilidisse as conclusões constantes do referido documento preliminar, a factualidade

²²⁵ Cujos n.ºs 1 e 2 determinam o seguinte:

“1 - A presente lei institui a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público, concedidos pela administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, doravante designadas por entidades obrigadas, a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privado, cooperativo e social, bem como das entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a título de subvenção pública.

2 - Para efeitos da presente lei, considera-se «subvenção pública» toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada.”

²²⁶ Epigrafado de «Publicidade», ao abrigo do qual:

3- «Sem prejuízo de outros requisitos ou publicitações que forem legalmente exigíveis, a publicitação prevista nos artigos anteriores efetua-se através de publicação e manutenção de listagem anual no sítio na Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com indicação da entidade obrigada, do nome ou firma do beneficiário e do respetivo número de identificação fiscal ou número de pessoa coletiva, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal.

4 - A publicitação a que se refere o número anterior realiza-se até ao final do mês de fevereiro do ano seguinte a que dizem respeito as subvenções atribuídas, através de listagem contendo a informação exigida.»

²²⁷ Epigrafado de “Responsabilidade” e nos termos do qual o «incumprimento ou cumprimento defeituoso do disposto na presente lei pelas entidades obrigadas determina: (...)

c) A responsabilidade disciplinar, civil e financeira do dirigente respetivo e constitui fundamento bastante para a cessação da sua comissão de serviço.».

em apreciação – ou seja a atribuição de apoios sem a precedência de Regulamento e o incumprimento da obrigatoriedade de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos - indica-nos que se encontram preenchidos os pressupostos cumulativos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, designadamente: (i) por estar em causa uma atuação juridicamente negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

Assim, analisada a factualidade em concreto, ao abrigo do poder-dever do Tribunal que emana daquela norma, é relevar a responsabilidade financeira sancionatória indiciada, por se encontrarem preenchidos os referidos pressupostos cumulativos.

2.3.4.2. Resultados da análise da execução financeira dos processos selecionados

A análise a uma amostra constituída por 8 Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, em 2020 (4) e 2021 (4), financiados no montante de 4 753 268,73€²²⁸, resultou na identificação das situações, a seguir evidenciadas. Atento o âmbito temporal da ação, foi analisada a execução financeira dos eventos realizados em 2020 e 2021.

Quadro X - Outros eventos/ações selecionados para verificação

	Ação	Período de execução	Comparticipação pública
A)	Projeto de acolhimento nos aeroportos da RAM - 2020 - Hospedeiras ²²⁹	Agosto a dezembro 2020	555 588,00€
B)	Campanha Multimercados DV360	Junho a dezembro	345 741,03€
C)	Campanha Mercado Nacional 2020	Junho e julho	227 733,63€
D)	Projeto de acolhimento nos aeroportos da RAM – 2020 ²³⁰	Julho a dezembro 2020	198 100,50€
Subtotal 2020			1 327 163,16€
E)	Projeto de acolhimento nos aeroportos da RAM - 2021 - Hospedeiras ²³¹	Janeiro a dezembro 2021	1 208 047,75€
	Campanha de Destino: Google - Adwords - Contratação Agência de meios 2021	Junho a dezembro de 2021	1 107 025,47€
F)	Campanha de destino: Facebook - Business Manager 2021 - Contratação Agência de meios 2021	Junho a dezembro de 2021	619 130,89€
	Campanha de destino - Outros meios - Contratação Agência de meios 2021	Junho a dezembro de 2021	491 901,45€

²²⁸ Que representa 29,6% do montante total dos apoios atribuídos a Eventos e/ou Ações de Promovidos pela APM, em 2020 e 2021 (16 072 700,44€).

²²⁹ Procedimento de contratação pública financiado pelo Contrato Programa, no valor de 898 285,32€, outorgado a 18 de dezembro de 2020.

²³⁰ *Idem.*

²³¹ Integra a contratação pública ao abrigo do Contrato-Programa, celebrado a 21 de maio de 2021, pelo montante de 2 055 311,00€.



Ação	Período de execução	Comparticipação pública
Subtotal 2021		3 426 105,56€
Total da amostra		4 753 268,72€

A) Projeto de acolhimento nos aeroportos da RAM - Agosto a dezembro de 2020 – Hospedeiras

1. Em 21/07/2020²³², visando “*garantir a máxima segurança, do ponto de vista sanitário, quer dos viajantes e turistas (...) quer da população local, procurando manter o excecional desempenho e resultados obtidos pela Região na contenção, prevenção e mitigação do SARS-CoV-2 e da COVID-19 desde o início da pandemia*”, e pretendendo “*desenvolver um conjunto de ações com vista ao acompanhamento dos viajantes e turistas*”, a Direção da Associação, deliberou autorizar a realização da despesa inerente ao contrato a celebrar até ao montante de 455.400,00€ (sem IVA).
Deliberou ainda, endereçar o convite à apresentação de proposta à pessoa coletiva “*4affection, Lda.*”, por possuir os recursos humanos, em número necessário e adequado, para garantir a presença de hospedeiras, em regime por turnos.
2. A adjudicação ocorreu em 20/08/2020²³³, cujo contrato foi formalizado na mesma data, com o fornecedor “*4Affection*”²³⁴, no montante de 455 400,00€ (acrescidos de IVA), o qual produziu efeitos a partir de 24/07/2020.
3. Foram emitidas 5 faturas²³⁵, cujos pagamentos²³⁶, efetuados por transferência bancária, totalizaram o montante de 555 588,00€, em conformidade com o valor contratualizado, acrescido do IVA à taxa legal em vigor.
4. Não foram detetadas irregularidades no âmbito da execução financeira deste contrato, com exceção da falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base exigida pelo artigo 127.º, n.º 1 e 465.º ambos do CCP, situação que indicia a prática de uma infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. I) da LOPTC, imputável, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável *in casu* por força do disposto no artigo 67.º, n.º 3, do mesmo diploma, a Nuno Vale (Diretor Executivo)²³⁷, enquanto responsável pela coordenação e execução das

²³² Cf. o ponto 7. B. da Ata n.º 18/2020, de 21/07 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/18 - 21 de Julho).

²³³ Cf. o ponto 8. E. da ata n.º 21/2020, de 20/08 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/21 - 20 de Agosto).

²³⁴ Cf. o ponto 5. da resposta da APM de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/ Ponto 5/Contrato Programa_Hospedeiras Ago_Dez20/331_20 Promotoras_MAD_4affection/Contrato_final44APM).

²³⁵ Em 07/09/2020 (138 897,00€), 06/10/2020 (138 897,00€), 29/10/2020 (111 117,60€), 30/11/2020 (111 117,60€) e 31/12/2020 (55 558,80€). Cf. o ponto 5 da resposta da Associação de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/ Ponto 5/Contrato Programa_Hospedeiras Ago_Dez20/Facturas).

²³⁶ Em 24/09/2020 no valor de 138 897,00€ (25%), em 13/11/2020 na quantia de 138 897,00€ (25%), em 14/12/2020 no montante de 111 117,60€ (20%), em 29/01/2021 na importância de 111 117,60€ (20%) e em 03/03/2021 no valor de 55 558,80€ (10%). Cf. o ponto 5 da resposta da Associação de 12/06/2023 (CD_Processo/2023-06-12_Resposta_APM/ Pagamentos ponto 5.rar\Contrato Hospedeiras 2020).

²³⁷ Cf. o ponto 8.E da ata n.º 21/2020, de 20/08/2020 (projeto de decisão de adjudicação à “*4affection, Lda.*” submetido pelo Diretor Executivo).

resoluções e deliberações da direção e ainda pela gestão geral da Associação e pela coordenação dos serviços (cfr. o artigo 28.º dos Estatutos da Associação).

Apesar dos responsáveis não terem apresentado alegações, considera-se que se encontram preenchidos os pressupostos cumulativos²³⁸ para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, pelo que, ao abrigo do poder-dever do Tribunal que emana daquela norma, é de relevar aquela responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

B) e C) Campanha *Multimercados DV360* e Campanha *Mercado Nacional 2020*

1. A campanha “*Multimercados DV360*” foi direcionada para o destino nacional e multimercados e executada entre junho e dezembro de 2020.

O montante desembolsado ascendeu a 345 741,03€ (IVA incluído) e está titulado por faturas emitidas pelo fornecedor “*Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A.*”, ao abrigo de um contrato formalizado em 04/06/2020²³⁹ por um prazo de 12 meses a partir da data da sua assinatura²⁴⁰.

2. A campanha “*Mercado Nacional 2020*”, designada por “*Portugal Tropical*”, foi autorizada em junho de 2020 e executada entre junho e julho do mesmo ano.

O montante afeto a esta iniciativa ascendeu a 227 733,63€²⁴¹ titulados, na sua quase totalidade, por faturas emitidas pelos fornecedores:

- i. “*Tempomedia – Agência de Meios, Publicidade, S.A.*”, no montante de 153 533,88€²⁴² (187 311,33€ com IVA incluído), ao abrigo do mesmo contrato que foi formalizado em 04/06/2020²⁴³, por um prazo de 12 meses a partir da data da sua assinatura;
- ii. “*Nossa, Agência de Comunicação, Lda.*”, no montante de 32 425,40€ (39 558,99€ com IVA incluído), sendo 20 919,00€ (25 521,18€ com IVA incluído) no âmbito de um contrato de aquisição de serviços para o desenvolvimento de estratégia de comunicação e

²³⁸ Designadamente (i) por estar em causa uma atuação juridicamente negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

²³⁹ Cf. as respostas da Associação de 18/05/2023 (ponto 5. – CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/ Ponto 5/Campanha Mercado Nacional 2020/166_20 Nossa_Campanha Nacional) e 19/09/2023 (pontos 7.3 e 7.4 – CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.3_Ponto 7.4).

²⁴⁰ Detalhado no ponto 3 da al. B).

²⁴¹ Cf. os mapas remetidos nas respostas da APM, de 16/09/2022 (CD_Processo/2022-09-16_Resposta_APM) e 16/05/2023 (CD_Processo/2023-05-16_Resposta_APM_Of_Trab_Campo).

²⁴² Cf. o ponto 5 da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/ Campanha Mercado Nacional 2020/Facturas) e o ponto 7.3 da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.3/7.3).

²⁴³ Cf. as respostas da APM de 18/05/2023 (ponto 5. – CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/ Ponto 5/Campanha Mercado Nacional 2020/166_20 Nossa_Campanha Nacional) e 19/09/2023 (pontos 7.3 e 7.4 – CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.3_Ponto 7.4).



conceito para a campanha nacional designada por “Portugal Tropical”; e 11 506,40€ (14 037,81€ com IVA incluído), titulados pelas “(...) facturas: 294/2020, 295/2020 (...), 303/2020 e 311/2020”, que, “por serem inferiores a € 6.750,00, foram tratadas como ajustes directos simplificados, ao abrigo do disposto no artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos”²⁴⁴;

Apesar da sucessão de faturas indiciar desvios entre o planeamento da contratação e a execução por parte da “Nossa, Agência de Comunicação, Lda.”, não está em causa uma infração financeira, atendendo aos factos: (i) de não resultar claro do descritivo das faturas que o objeto de contratação (e não o objetivo) é o mesmo; (ii) de o montante em causa em cada uma das faturas subsequentes ao contrato permitir a adoção do procedimento de ajuste direto simplificado, de acordo com o previsto no artigo 128.º do CCP²⁴⁵ e (ii) de o montante conjunto das cinco aquisições não ultrapassar o limite para o ajuste direto do regime geral²⁴⁶;

Não obstante, assinala-se que os ajustes diretos não devem ser os procedimentos preferenciais de adjudicação de contratos públicos, pois põem em causa as garantias de não discriminação, de sã e leal concorrência e de ponderação do custo/benefício. Sem uma competição aberta a quem queira participar, os organismos públicos também deixam de ter alternativas a não ser pagar os preços que as empresas convidadas pedirem, o que pode provocar um aumento da despesa pública, violando assim a regra da boa gestão financeira pública.

3. O contrato com o fornecedor “Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A.” foi formalizado em 04/06/2020²⁴⁷, visando executar, “pelo valor global de € 34.200,00 (trinta e quatro mil e duzentos euros), todos os trabalhos necessários à realização de todas as prestações que constituem o objecto deste contrato, ao qual acresce o I.V.A. à taxa legal em vigor.”, sendo “[a] aquisição de serviços (...) contratada em regime de “Preço Fixo” [isto é, o preço é fixado adiantadamente em quantia certa, correspondente ao valor necessário à realização de todos os trabalhos inerentes à execução da totalidade do objecto do presente concurso, não havendo lugar a qualquer tipo de revisão de honorários ou de preços”].

“O preço contratual (...) pago mensalmente, em fracções de igual valor, correspondentes aos meses da prestação de serviços”, o qual “inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade

²⁴⁴ Cf. o esclarecimento da APM, em anexo ao ponto 7.3 da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/ 2023-09-19_Resposta_ APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.3).

²⁴⁵ O qual permite a adoção deste tipo de procedimento pré-contratual até o valor de 6 750,00€, por aplicação do coeficiente de 1.35 na RAM, nos termos do artigo 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

²⁴⁶ Cujo procedimento podia, naquela data, ser adotado até o valor de 27 000,00€ tal como resulta do artigo 20.º, n.º 1, al. d) do CCP, com a majoração de 1,35 aplicável na RAM por força do DLR 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

²⁴⁷ Cf. os pontos 7.3 e 7.4 da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_ APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.3/Contrato assinado agencia).

não esteja expressamente atribuída à APM, designadamente despesas de aquisição, transporte, armazenamento e manutenção de meios materiais, bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças”²⁴⁸.

Segundo o n.º 1 da cláusula 6.ª do Caderno de encargos do procedimento, “*Durante a execução do contrato a celebrar, consideram-se a cargo da APM as despesas a realizar em campanhas, diretamente relativas à prestação de serviços, no montante estimado de 2.000.000,00 (dois milhões de euros), que, todavia, não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual.*”.

O n.º 2. daquela peça do procedimento estabelece, por seu turno, que “*O adjudicatário fica obrigado a apresentar à APM toda a documentação e comprovativos dos custos e despesas incorridos que suporte o exato valor da despesa realizada em campanhas e que haja sido faturado ao adjudicatário pelos Meios Digitais e não Digitais, Plataformas de compra de meios ou tecnologias ou serviços complementares associados ao processo de compra, que digam diretamente respeito à execução do serviço a prestar*”.

4. As faturas emitidas pelo fornecedor “*Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A.*”, ao abrigo do mencionado contrato, afetas às duas campanhas em análise totalizaram 436 932,44€ (533 052,36€, com IVA incluído), sendo:
 - i. 283 398,56€²⁴⁹ (345 741,03€, com IVA incluído), a título das despesas incorridas pela empresa adjudicatária com a Campanha “*Multimercados DV360*”;
 - ii. 153 533,88€²⁵⁰ s/IVA (187 311,33€, com IVA incluído), a título das despesas incorridas pela empresa adjudicatária com a Campanha “*Mercado Nacional 2020*”.
5. A situação descrita indicia que a Associação, através da cláusula 6 do Caderno de Encargos diminuiu artificialmente o valor do contrato²⁵¹, ou seja “*o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu*

²⁴⁸ Cf. a cláusula 3.ª do contrato, remetido no ponto 7.3 da resposta da APM, de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.3/Contrato assinado agencia).

²⁴⁹ Cf. o ponto 5 da resposta da APM de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/Campanha Multimercados).

²⁵⁰ Cf. o ponto 5 da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/ Campanha Mercado Nacional 2020/Facturas) e o ponto 7.3 da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.3/7.3).

²⁵¹ Sobre o conceito de valor do contrato e afins, cf. PEDRO C. GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, 6.ª Edição, páginas 35 e seguintes; e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos, Volume I*, Páginas 326 e seguintes.



objeto” (cfr. o artigo 17.º, n.º 1 do CCP), de 2,0342²⁵² milhões de euros para 34.200,00€, enquadrando-o num procedimento de consulta prévia nos termos da alínea c) do n.º 1 do referido artigo 20.º do CCP²⁵³.

A atuação em análise contraria de forma direta o mencionado n.º 1 do artigo 17.º do CCP, cujo n.º 8 reforça que “O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código”.

6. Tal facto levou a que a Associação não tivesse, como devia em função do valor do contrato: (i) recorrido a um procedimento contratual mais solene, no caso, a um procedimento concursal internacional (cfr. o artigo 20.º n.º 1 al. a) do CCP); (ii) celebrado contrato escrito (cfr. o disposto nos artigos 94.º e 95.º do CCP); (iii) submetido o contrato, ou contratos assim formalizados, à fiscalização prévia do Tribunal de Contas nos termos dos artigos 5.º n.º 1 alínea c), 46.º n.º 1 alínea b) e 48.º²⁵⁴ da LOPTC - uma vez que a despesa assim assumida excede os 350 000,00€.
7. E, tal como noutros procedimentos, verificou-se, em relação ao contrato celebrado com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A., a falta de confirmação da regularidade da situação tributária e contributiva do fornecedor aquando do pagamento e a falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base.
8. As falhas antes evidenciadas, são indiciadoras da prática de infrações financeiras previstas no artigo 65.º n.º 1-als. b)²⁵⁵, h)²⁵⁶ e l)²⁵⁷ da LOPTC, pelo incumprimento:
 - a. Das regras respeitantes à comprovação da situação contributiva perante o Estado e a Segurança Social dos beneficiários dos pagamentos, previstas no artigo 31.º-A do DL n.º 155/92 de 28/07 e no artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social;

²⁵² O montante total pago ao fornecedor “Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A.”, entre 21/07/2020 e 24/08/2021, no âmbito de diversas campanhas de destino promovidas em 2020 e 2021, foi de 1 668 885,46€ s/IVA (2 036 040,26€ c/IVA). Entre 05/10/2020 e 24/08/2021, foi, ainda, pago o montante de 34 200,00 s/IVA (41 724,00€ c/IVA, em 12 prestações no valor de 3 477,00€, cada uma), referente ao valor contratualizado (CD_Processo\2024-03-27_Resposta_APM\Ofício Ref.ª Proc. n.º 5-23-DAT-UAT 3, de 22-03-2024\Proc. 018_2020 - Faturas e Comprovativos de Pagamento).

²⁵³ Cfr. o ponto 4. do Convite do procedimento, cujo preço base fixado no ponto 9. do Convite foi de 100 800,00€, a que acrescia o IVA (CD_Processo\2024-03-27_Resposta_APM\Ofício Ref.ª Proc. n.º 5-23-DAT-UAT 3, de 22-03-2024\Proc. 018_2020 – Peças dos procedimentos).

²⁵⁴ Na redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 07/12.

²⁵⁵ Concretamente, na segunda parte da mencionada alínea que estabelece que o Tribunal de Contas pode aplicar multas: “Pela violação das normas sobre a (...) a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.”

²⁵⁶ Segundo o qual o Tribunal de Contas pode aplicar multas “Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”.

²⁵⁷ Nos termos da primeira parte da mencionada norma o Tribunal de Contas pode aplicar multas “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”.

- b. Do disposto nos artigos 46.º n.º 1-alínea b), 45.º n.º 4 e 48.º todos da LOPTC²⁵⁸, pela execução do contrato sem a sua submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- c. Dos artigos 17.º n.º 1 e 8, 20.º n.º 1-al. a) e 94.º do CCP e, bem assim, dos artigos 127.º n.º 1 e 465.º do mesmo Código.
9. Tais infrações são indiciariamente imputáveis, nos termos do artigo 61.º n.º 1 a 4 da LOPTC, aplicável *in casu* por força do disposto no artigo 67.º n.º 3 do mesmo diploma, a:
- a. Eduardo Jesus (Presidente), António Jardim Fernandes (Vice-Presidente), Gabriel Gonçalves, Cátia Vieira, Dorita Mendonça, João Paulo Araújo, porquanto deliberaram adjudicar ilegalmente os serviços em análise (cfr. a Ata n.º 12/2020 de 27/05/2020) e ainda a Nuno Vale (Diretor Executivo) – enquanto responsável apresentação à Direção das propostas de contratação (cfr. o artigo 28.º dos Estatutos da Associação) – quanto à violação de normas legais relativas à contratação pública e à execução do contrato sem submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
- b. Nuno Vale (Diretor Executivo)²⁵⁹, enquanto responsável pela execução das resoluções e deliberações da direção (cfr. o artigo 28.º dos Estatutos da Associação), pela falta de publicação da ficha do contrato no Portal Base (cfr. o artigo 127.º n.º 1 e 465.º ambos do CCP).

Não foi possível imputar indiciariamente a responsabilidade financeira emergente da falta de confirmação da regularidade da situação contributiva do fornecedor aquando do pagamento, por não ter sido possível identificar, em concreto, a identidade do responsável (ou responsáveis) pelo pagamento.

No contraditório, os responsáveis António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves defenderam que *«considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante»* e, tendo presente o disposto no artigo 17.º do CCP, considera-se *«o conceito de valor contratual "o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto" – vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.»*.

E acrescentam que *«as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas*

²⁵⁸ Uma vez que a despesa assumida ultrapassou o valor de 350 000,00€. Só posteriormente, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24/07, é que o montante a partir do qual os contratos ficam dispensados de fiscalização prévia foi elevado para 750.000,00€.

²⁵⁹ Cfr. o ponto 14. B. da ata n.º 12/2020, de 27/05/2020 (decisão de adjudicação à Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A.), nos termos do qual a "Direção deliberou, ainda, que o Director Executivo da APM assegure a execução das deliberações tomadas neste ponto 14., e dê seguimento aos formalismos legalmente exigidos pelo Código dos Contratos Públicos e legislação conexa, no âmbito dos procedimentos *supra* referido (...)".

havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos», tratando-se de «um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais».

E terminam, concluindo «que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP».

A argumentação apresentada omite propositadamente que o objeto do contrato celebrado envolve, para além do desenvolvimento de estratégia de comunicação (pelo preço de 34 mil euros), a realização das campanhas promocionais que serão custeadas pela APM (até ao montante máximo de 2 milhões de euros) mediante a apresentação dos comprovativos das despesas incorridas.

O artigo 17.º n.º 1 do CCP é claro ao determinar que, para efeitos do CCP, «o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto». E o n.º 2 do mesmo artigo dispõe que o «benefício económico referido no número anterior inclui, além do preço a pagar pela entidade adjudicante ou por terceiros, o valor de quaisquer contraprestações a efetuar em favor do adjudicatário e ainda o valor das vantagens que decorram diretamente para este da execução do contrato e que possam ser configuradas como contrapartidas das prestações que lhe incumbem» - sublinhado nosso.

Assim, todas as contrapartidas financeiras que sejam assumidas pela entidade adjudicante devem ser consideradas para efeitos de apuramento do valor máximo do contrato a celebrar.

Note-se que o CCP dá especial importância à figura do preço base, «definida como o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato a celebrar. O preço base corresponde (i) ao valor fixado no caderno de encargos como parâmetro base (ii) ao valor máximo do contrato a celebrar permitido pela escolha do procedimento (quando não é efectuada em função de critérios materiais), ou (iii) ao valor máximo até ao qual o órgão competente, por lei ou por delegação, pode autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar - consoante o que for mais baixo.» (cfr. ponto 2. do Preâmbulo do DL n.º 18/2008 de 29 de janeiro que aprovou o CCP).

Termos em que se mantém o entendimento de que a Associação não lançou, como devia, em função do valor do contrato a celebrar, um procedimento pré-contratual mais solene, ou seja, um procedimento concursal internacional [cfr. o artigo 20.º n.º 1-al. a) do CCP], para as prestações pretendidas.

Atenta (i) a inclusão no Caderno de encargos do procedimento de uma clausula visando a redução artificial do preço contratual (n.º 1 da clausula 6.ª), (ii) o volume financeiro envolvido e (iii) a consequente subtração do contrato a celebrar à fiscalização prévia, o Tribunal considera ser adequado falar em negligência grosseira por parte dos responsáveis indiciados no relato (quanto à violação de normas legais relativas à contratação pública e não submissão do contrato à fiscalização prévia do Tribunal de Contas).

Já quanto às restantes infrações financeiras [decorrentes da ausência de celebração de contrato escrito (cfr. o disposto nos artigos 94.º e 95.º do CCP), da falta de confirmação da regularidade da situação tributária e contributiva do fornecedor aquando do pagamento e da falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base], o Tribunal considera preenchidos os pressupostos cumulativos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC: (i) por estar em causa uma atuação juridicamente negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

Termos em que, ao abrigo do poder-dever do Tribunal que emana daquela norma, é de relevar a responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

D) Projeto de acolhimento nos aeroportos da RAM - julho a dezembro 2020

1. O projeto consistiu num investimento (i) em equipas de hospedeiros, vestimentas e respetivos transferes, equipamento de audiovisual, estruturas de apoio, águas, brindes de ativação do destino, aquisição de estruturas de apoio (barreiras) e (ii) num projeto experiencial que incluiu decoração, vestimenta e plantas, cuja execução ascendeu a 198 100,50€²⁶⁰.
2. Para a sua concretização foram formalizados 6 contratos com fornecedores de bens e/ou serviços:

i. Fornecedor “Som ao Vivo”

A Direção da Associação deliberou adjudicar, em 29/07/2020²⁶¹, “os serviços que constituem o objecto do procedimento n.º 035/2020 - Ajuste directo para o aluguer de equipamento audiovisual no âmbito de uma acção promocional do destino Madeira, à proposta apresentada pela pessoa colectiva Som Ao Vivo Sociedade Unipessoal Lda., pelo preço de € 15 350,00 (...), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a serem executados no prazo de 51 (...) dias, a contar da data da assinatura do contrato”.

Tal como noutros procedimentos, verificou-se a falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base atento o disposto nos artigos 127.º, n.º 1 e 465.º ambos do CCP.

ii. Fornecedor “Magno Paulo Gonçalves França”

Em 21/07/2020²⁶², a Direção da Associação deliberou “[a]djudicar os serviços que constituem o objecto do procedimento n.º 033/2020 - Ajuste directo para a aquisição de barreiras, floreiras, trípticos informativos e rampas de acesso em carpintaria, à proposta apresentada

²⁶⁰ Cf. os mapas remetidos nas respostas de 16/09/2022 (CD_Processo/2022-09-16_Resposta_APM) e 16/05/2023 (CD_Processo/2023-05-16_Resposta_APM_Of_Trab_Campo).

²⁶¹ Cf. o ponto 9. C. da ata n.º 19/2020, de 29/07/2020 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/ Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/19 - 29 de Julho).

²⁶² Cf. o ponto 7. F. da ata n.º 18/2020, de 21/07 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/ Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/18 - 21 de Julho).



pela pessoa singular Magno Paulo Gonçalves França, pelo preço de € 17 985,00 (...), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a serem executados no prazo de 7 (sete) dias, a contar da data da assinatura do contrato”.

A fatura no mesmo valor, foi emitida em 27/07/2020²⁶³ e o pagamento, no valor de 21 941,70€ (IVA incluído), foi efetuado, em 20/08/2020.

O mesmo fornecedor apresentou uma outra fatura, emitida em 10/08/2020, no valor de 3 736,40€ s/IVA (4 558,41€ IVA incluído)²⁶⁴, cujo pagamento ocorreu em 23/09/2020. Apesar da identidade do objeto dos fornecimentos, a regularidade contratual desta despesa ficou assegurada pelo facto de o montante em causa permitir a adoção do procedimento de ajuste direto simplificado, de acordo com o previsto no artigo 128.º do CCP²⁶⁵ e do montante conjunto das duas aquisições não ultrapassar o limite para o ajuste direto do regime geral²⁶⁶.

Tal como noutros procedimentos, verificou-se a falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base estabelecida nos artigos 127.º, n.º 1 e 465.º ambos do CCP.

iii. Fornecedor “Pollen Life”

Em 29/07/2020²⁶⁷ a Direção da Associação deliberou “[a]djudicar os serviços que constituem o objecto do procedimento n.º 036/2020 - Ajuste directo para a implementação de um projecto experiencial do destino Madeira, incluindo decoração, flores, vestuário e design gráfico, à proposta apresentada pela pessoa colectiva PollenLife, Lda., pelo preço de € 26.531,25 (...), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a serem executados no prazo de 35 (trinta e cinco) dias, a contar da data da assinatura do contrato”.

O contrato no montante de 26 531,25€ (s/IVA), foi formalizado em 10/08/2020²⁶⁸, mas não foi subscrito pelo representante da “Pollen Life”. A fatura no mesmo valor, foi emitida em 11/08/2020²⁶⁹ e o respetivo pagamento efetuado em 24/08/2020, no valor de 32 368,13€ (IVA incluído).

²⁶³ Cf. o ponto 5 da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/ Projecto Acolhimento Aeroportos/206_20 Magno Paulo Carpintaria/Factura/Magno França 1000026_791159).

²⁶⁴ Cf. o ponto 5. da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/ Projecto Acolhimento Aeroportos/Outras Facturas/Magno França 1000027_791162).

²⁶⁵ O qual permite a adoção deste tipo de procedimento pré-contratual até o valor de 6 750,00€, por aplicação do coeficiente de 1.35 na RAM, nos termos do artigo 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

²⁶⁶ Cujo procedimento podia, naquela data, ser adotado até o valor de 27 000,00€ tal como resulta do artigo 20.º, n.º 1, al. d) do CCP, com a majoração de 1,35 aplicável na RAM por força do DLR 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

²⁶⁷ Cf. o ponto 9. A. da ata n.º 19/2020, de 29/07 - Procedimento n.º 36/2020 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/19 - 29 de julho).

²⁶⁸ Cf. o contrato remetido em 09/01/2024 (CD_Processo/2024-01-09_Resposta_APM/Contrato 036_2020).

²⁶⁹ Cf. o ponto 5 da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/ Projecto Acolhimento Aeroportos/206_20 Pollen Life/Factura/PollenLife 88_791185).

Foram, ainda, emitidas, pelo mesmo fornecedor, em 15/07 e em 18/09/2020, outras duas faturas relativas ao mesmo objeto [FT A/86 no valor de 7 320,00€ (c/IVA) e FT A/93 no montante de 2 739,02€ (c/IVA)]²⁷⁰, cujos pagamentos ocorreram em 07/08/2020.

Apesar da sucessão de faturas indiciar desvios entre o planeamento da contratação e a execução real, não está em causa uma infração financeira atendendo aos factos: (i) do montante em causa em cada uma das faturas subsequentes permitir a adoção do procedimento de ajuste direto simplificado, de acordo com o previsto no artigo 128.º do CCP²⁷¹ e (ii) do montante conjunto das duas aquisições não ultrapassar o limite para o ajuste direto do regime geral²⁷².

Todavia assinala-se que os ajustes diretos não devem ser os procedimentos preferenciais de adjudicação de contratos públicos, pois põem em causa as garantias de não discriminação, de sã e leal concorrência e de ponderação do custo/benefício. Sem uma competição aberta a quem queira participar, os organismos públicos também deixam de ter alternativas a não ser pagar os preços que as empresas convidadas pedirem, o que pode provocar um aumento da despesa pública.

Tal como noutros procedimentos, verificou-se a falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base exigida pelos artigos 127.º, n.º 1 e 465.º ambos do CCP.

iv. Fornecedor “4Affection”

Em 29/07/2020²⁷³, a Direção da Associação deliberou “[a]djudicar os serviços que constituem o objecto do procedimento n.º 039/2020 - Ajuste directo para a aquisição de serviços de promotoras no âmbito do projecto “Madeira Safe to Discover”, à proposta apresentada pela pessoa colectiva 4affection, Lda., pelo preço de € 26 900,00 (...), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a serem executados no prazo de 23 (...) dias, a contar da data da assinatura do contrato”.

O contrato foi formalizado em 30/07/2020, tendo o fornecedor emitido duas faturas, em 30/07/2020 e em 31/07/2020, no valor de 13 450,00€ (s/IVA) cada, perfazendo a quantia de 26 900,00€ (s/IVA). O pagamento foi efetuado em 31/07/2020.

²⁷⁰ Cf. o ponto 5 da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/Projecto Acolhimento Aeroportos/Outras Facturas/PollenLife 86_782677/PollenLife A93_806647).

²⁷¹ O qual permite a adoção deste tipo de procedimento pré-contratual até o valor de 6 750,00€, por aplicação do coeficiente de 1.35 na RAM, nos termos do artigo 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

²⁷² Cujo procedimento podia ser adotado até o valor de 27 000,00€ naquela data tal como resulta do artigo 20.º, n.º 1, al. d) do CCP, com a majoração de 1,35 aplicável na RAM por força do DLR 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

²⁷³ Cf. o ponto 9. G da ata n.º 19/2020, de 29/07 - Procedimento n.º 039/2020 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/ Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/19 - 29 de Julho).



Tal como noutros procedimentos, verificou-se a falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base decorrente do disposto nos artigos 127.º, n.º 1 e 465.º ambos do CCP.

v. Fornecedor “Paradise Circus, Lda”

Em 29/07/2020²⁷⁴, a Direção decidiu “[a]djudicar os serviços que constituem o objecto do procedimento n.º 040/2020 - Ajuste directo para a aquisição de serviços de acolhimento e acompanhamento a turistas no Porto Santo, à proposta apresentada pela pessoa colectiva Paradise Circus, Lda., pelo preço de € 21 900,00 (...), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a serem executados no prazo de 23 (...) dias, a contar da data da assinatura do contrato”.

O contrato no montante de 21 900,00€ (s/IVA), foi formalizado em 30/07/2020²⁷⁵ tendo sido emitidas duas faturas em 30/07/2020²⁷⁶, no valor de 10 950,00€ (s/IVA) cada, perfazendo a quantia de 21 900,00€ (s/IVA). O pagamento foi efetuado em 31/07/2020²⁷⁷, em duas tranches, no valor de 13 359,00€ cada (IVA incluído), totalizando a quantia de 26 718,00€.

Tal como noutros procedimentos, verificou-se a falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base decorrente dos artigos 127.º, n.º 1 e 465.º ambos do CCP.

vi. Fornecedor “Destination Travel Solutions, Unipessoal, Lda.”

Em 29/07/2020²⁷⁸, a Direção da Associação decidiu “[a]djudicar os serviços que constituem o objecto do procedimento n.º 041/2020 - Ajuste directo para a aquisição de serviços de transporte de passageiros, no âmbito do projecto “Madeira Safe to Discover”, à proposta apresentada pela pessoa colectiva DTS - Destination Travel Solutions, Unipessoal Lda., pelo preço de € 11.700,00 (...), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a serem executados no prazo de 35 (...) dias, a contar da data da assinatura do contrato”.

O contrato no montante de 11 700,00€ (s/IVA), foi formalizado em 18/09/2020²⁷⁹, tendo sido emitidas, em 29/09/2020, duas faturas, uma no valor de 11 779,10€ e outra no montante de 2 933,90€²⁸⁰, referentes a serviços executados em junho e julho de 2020,

²⁷⁴ Cf. o ponto 9. H. da ata n.º 19/2020, de 29/07 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/19 - 29 de Julho).

²⁷⁵ Cf. o contrato remetido em 09/01/2024 (CD_Processo/2024-01-09_Resposta_APM/Contrato 040_2020).

²⁷⁶ Cf. o ponto 5 da resposta da APM de 12/06/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/Projecto Acolhimento Aeroportos/206_20 Promotoras PXO ParadiseCircus/Facturas/FT_2020-10/FT_2020-11).

²⁷⁷ Cf. a resposta da APM de 12/06/2023 (CD_Processo/2023-06-12_Resposta_APM/Pagamentos ponto 5.rar\Projecto de acolhimento nos aeroportos da RAM 2020/Paradise Circus_20200731 (1)/Paradise Circus_20200731 (2))

²⁷⁸ Cf. o ponto 9. I. da ata n.º 19/2020, de 29/07 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/19 - 29 de Julho).

²⁷⁹ Cf. o contrato remetido em 09/01/2024 (CD_Processo/2024-01-09_Resposta_APM/Contrato 041_2020).

²⁸⁰ Faturas n.º SIPTDTS200002928 referente a serviços prestados entre 01/06 e 25/07/2020 e n.º SIPTDTS200002929 relativa a serviços executados entre 25 e 31/07/2020, emitidas em 29/09/2020, no valor de 11 779,10€

isto é, antes da data da assinatura do contrato. O pagamento foi efetuado em 19/10/2020²⁸¹.

Em 19/09/2023²⁸² a Associação clarificou que, “(...) no descritivo da factura deste contrato, referiam-se, erradamente, serviços de 1 de Junho a 25 de Julho (...)” e que “(...) pela Destination Travel, foram prestados serviços, de 25 a 31 de Julho de 2020, correspondente a ajuste direto simplificado, e mediante a simples emissão de fatura, no valor de 2.933.90€”. A “(...) incerteza associada à saúde pública ditava que no Verão de 2020 se tenha iniciado a reabertura das ligações aéreas, circunstâncias em que foram, desde logo, e preliminarmente, prestados alguns serviços de acolhimento e encaminhamento de turistas nos aeroportos da RAM”, pelo que, “(...) a fatura em apreço, pese embora no âmbito do projecto “Madeira Safe to Discover”, não podia ser considerada e/ou planeada juntamente com os serviços a prestar futuramente, em virtude da manifesta imprevisibilidade para a entidade adjudicante da necessidade futura de aquisição dos mesmos serviços.”.

Apesar da identidade do objeto dos fornecimentos, a regularidade contratual desta despesa ficou assegurada pelo facto de o montante em causa permitir a adoção do procedimento de ajuste direto simplificado, de acordo com o previsto no artigo 128.º do CCP²⁸³ e do montante conjunto das duas aquisições não ultrapassar o limite para o ajuste direto do regime geral²⁸⁴.

Tal como noutros procedimentos, verificou-se a falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base exigida nos artigos 127.º, n.º 1 e 465.º, ambos do CCP.

3. A despesa contabilizada neste projeto incluiu ainda 18 298,52€ respeitantes a “afetações de custos de pessoal da Associação de Promoção da Madeira, os quais participaram ativamente na acção de recepção e boas vindas no aeroporto da Madeira e consistem em: Horas extraordinárias, Km’s efetuados em viatura própria para o aeroporto, e imputação de custo/hora relativamente às horas do período normal de trabalho que alguns funcionários despenderam nessa acção, com base nas timesheets fornecidas pelos mesmos (...)”²⁸⁵.

e de 2 933,90€, respetivamente. Cf. o ponto 5. da resposta da APM de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/Projecto Acolhimento Aeroportos/206_20 Transporte promotoras/Factura/DTS S200002928_805579/DTS S200002929_805580).

²⁸¹ Da documentação remetida em 12/06/2023, consta o comprovativo do pagamento por transferência bancária, à Destination Travel, no valor de 29 933,90€, o qual inclui, além destas, outras 2 faturas não incluídas neste evento (CD_Processo/2023-06-12_Resposta_APM/Pagamentos ponto 5.rar\Projeto de acolhimento nos aeroportos da RAM 2020/DTS 20201019).

²⁸² Cf. o ponto 7.1 d) da resposta da APM, de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.1/d/d)).

²⁸³ O qual permite a adoção deste tipo de procedimento pré-contratual até o valor de 6 750,00€, por aplicação do coeficiente de 1.35 na RAM, nos termos do artigo 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

²⁸⁴ Cujo procedimento, naquela data, podia ser adotado até o valor de 27 000,00€ tal como resulta do artigo 20.º, n.º 1, al. d) do CCP, com a majoração de 1,35 aplicável na RAM por força do DLR 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

²⁸⁵ Cf. o ponto 7.1 c) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.1/c/c)).



4. A factualidade evidenciada nas alíneas i) a vi) do n.º 2., referente a contratos que produziram os seus efeitos materiais e financeiros previamente à publicitação da ficha relativa à correspondente formação, em desrespeito para com o preconizado no artigo 127.º, n.ºs 1 e 3, e do artigo 465.º, ambos do CCP, e do artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, indicia a prática de uma infração financeira punível com multa, acolhida no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC.

A indiciada infração financeira sancionatória é imputável ao Diretor Executivo em exercício de funções à data dos factos, NUNO FILIPE DE CARVALHO DO VALE, nos termos do artigo 61.º n.º 1 da LOPTC, porquanto era responsável pela execução das deliberações da Direção e ainda pela gestão e coordenação geral dos serviços da Associação (cfr. o artigo 28.º dos Estatutos da Associação).

Apesar de o responsável não ter apresentado alegações a propósito desta situação, considera-se que se encontram preenchidos os pressupostos cumulativos²⁸⁶ para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, pelo que, ao abrigo do poder-dever do Tribunal que emana daquela norma, é de relevar aquela responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

E) Projeto de acolhimento nos aeroportos da RAM - janeiro a dezembro 2021 – Hospedeiras

1. A execução deste projeto compreendeu a celebração de dois contratos²⁸⁷ com o fornecedor “4Affection”, cuja despesa total ascendeu ao montante de 1 208 047,75€ (IVA incluído):
- i. O primeiro, no montante de 454 531,21€ (s/IVA)²⁸⁸, foi assinado em janeiro de 2021 e vigorou entre janeiro e junho daquele ano; e
 - ii. O segundo, no montante de 535 671,82€ (s/IVA)²⁸⁹, outorgado em julho de 2021 e vigorou entre julho e dezembro de 2021.

²⁸⁶ Designadamente (i) por estar em causa uma atuação juridicamente negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

²⁸⁷ A análise dos procedimentos de formação e execução destes contratos encontra-se detalhada no ponto 2.3.5. do presente Relatório.

²⁸⁸ Cf. a resposta da APM de 10/05/2023 (CD_Processo/2023-05-10_Resposta_APM/Tramitação procedimental+contrato/ Hospedeiras_Jan-Jun2021/Contrato).

²⁸⁹ Cf. a resposta da APM de 10/05/2023 (CD_Processo/2023-05-10_Resposta_APM/Tramitação procedimental+contrato/ Hospedeiras_Jul-Dez2021/Contrato).

2. As faturas²⁹⁰, emitidas pelo fornecedor entre 12/01/2021 e 12/02/2022 ascenderam a 990 203,05€, IVA não incluído (1 208 047,75€ IVA incluído) e os pagamentos²⁹¹ foram efetuados por transferência bancária.

A análise a estes procedimentos encontra-se detalhada no ponto 2.3.5., subponto 2.3.5.2, alínea(s) A) a F), para os quais aqui se remete.

F) Campanhas de destino: “Google – Adwords – Contratação Agência de meios 2021”, “Facebook – Business Manager 2021 – Contratação Agência de meios 2021” e “Outros meios – Contratação Agência de meios 2021”.

1. As campanhas em análise foram objeto de autorização em 11/12/2020 e 13/07/2021, tendo a sua execução ocorrido no período compreendido entre junho e dezembro de 2021.

A despesa envolvida na Campanha de destino:

- “Google – Adwords – Contratação Agência de meios 2021”, ascendeu ao montante de 1 107 025,47€;
 - “Facebook – Business Manager 2021 – Contratação Agência de meios 2021”, totalizou os 619 130,89€; e
 - “Outros meios – Contratação Agência de meios 2021”, foi de 491 901,45€.
2. Segundo esclarecimento apresentado pela Associação as despesas em causa estão integralmente tituladas por *“facturas emitidas ao abrigo do “Contrato para a aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, out of home, rádio, cinema, televisão e imprensa da Associação de Promoção da Madeira”, celebrado entre a APM e a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., a 25 de Maio de 2021 (...). “[E]ssas despesas, em campanhas, foram realizadas ao abrigo do disposto na Cláusula 6ª das Cláusulas Gerais e dos artigos 1º a 5º das Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos daquele contrato”.*

²⁹⁰ Cf. a resposta da APM, de 10/05/2023 (CD_Processo/2023-05-10_Resposta_APM/Faturas Aeroporto 2021.rar\Hospedeiras).

²⁹¹ Cf. o ponto 5. da resposta de 12/06/2023 (CD_Processo/2023-06-12_Resposta_APM/Pagamentos ponto 5.rar\Contrato Hospedeiras 2021). Os pagamentos ocorreram em 30/03/2021 (fatura n.º 1/53, no valor de 27 726,40€), 14/04/2021 (fatura n.º 1/56, no valor de 94 269,78€), 07/06/2021 (fatura n.º 1/57, no valor de 94 269,78€), 17/06/2021 (fatura n.º 1/60, no valor de 94 269,78€), 22/07/2021 (fatura n.º 1/65, no valor de 94 269,78€), 24/08/2021 (faturas n.ºs 1/68, no valor de 94 269,78€ e, 1/73, no montante de 55 452,81€), 29/10/2021 (faturas n.ºs 1/88 e 1/92, no valor de 111 098,34€, cada), 28/12/2021 (fatura n.º 1/105, no valor de 111 098,34€), 13/01/2022 (faturas n.ºs 1/78, no valor de 32 675,98€, e 1/119 e 1/126, no montante 111 098,34, cada) e 26/04/2022 (fatura n.º 1/135, no valor de 65 351,96€), no valor total de 1 208 047,75€.



3. O contrato com o fornecedor indicado²⁹² foi assinado em 25/05/2021²⁹³, e tinha por objeto “(...) a aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, out of home, rádio, cinema, televisão e imprensa da Associação de Promoção da Madeira (...)” «pelo preço fixo mensal de € 4.900,00 (...), o que perfaz a quantia global de € 88.200,00 (...)”, sendo a “prestação de serviços (...) contratada em regime de “Preço Fixo”, isto é, o preço dos serviços é fixado adiantadamente em quantia certa, correspondente ao valor necessário à realização de todos os trabalhos inerentes à execução da totalidade do objecto do presente concurso, não havendo lugar a qualquer tipo de revisão de honorários ou de preços.”²⁹⁴.

Contudo, no n.º 1 da cláusula 6.ª do Caderno de encargos, dispõe-se que “[d]urante a execução do contrato a celebrar, consideram-se a cargo da APM as despesas a realizar em campanhas, diretamente relativas à prestação de serviços, no montante estimado de € 4.000.000,00 (quatro milhões de euros), que, todavia, não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual.”.

O número 2. daquela peça do procedimento estabelece que “[o] adjudicatário fica obrigado a apresentar à APM toda a documentação e comprovativos dos custos e despesas incorridos que suporte o exato valor da despesa realizada em campanhas e que haja sido faturado ao adjudicatário pelos Meios Digitais e não Digitais, Plataformas de compra de meios ou tecnologias ou serviços complementares associados ao processo de compra, que digam diretamente respeito à execução do serviço a prestar”.

4. No âmbito das três campanhas a “Nova Expressão” faturou os serviços que ascenderam a um total de 1 811 080,36€, sem IVA (2 218 057,81€ /IVA incluído):
- Entre 30/06/2021 e 31/12/2021²⁹⁵, no âmbito da “Campanha Google – Adwords – Contratação Agência de meios 2021”, 900 398,13€ s/IVA (1 107 025,47€ - IVA incluído). Os pagamentos foram efetuados por transferência bancária e ocorreram entre 24/09/2021 e 20/07/2022²⁹⁶;
 - Entre 30/06/2021 e 31/12/2021²⁹⁷, no âmbito da “Campanha Facebook – Business Manager 2021 – Contratação Agência de meios 2021”, 507 484,32€ s/IVA (619 130,89€ -

²⁹² Adjudicado em 19/05/2021 [cf. o ponto 6. D. da ata n.º 19/2021, de 19/05 - Procedimento n.º 018/2021 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2021/19 - 19 de Maio)].

²⁹³ Cf. o ponto 7.4. da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/ Ponto 7/Ponto 7.4/Contrato).

²⁹⁴ Cf. a cláusula 3.ª do contrato remetido no ponto 7.4. da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.4/Contrato).

²⁹⁵ Cf. o ponto 5 da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/Campanha Destino Google Adwords).

²⁹⁶ Cf. o ponto 5 da resposta de 12/06/2023 (CD_Processo/2023-06-12_Resposta_APM/ Pagamentos ponto 5.rar\Campanha AdWordsMultimercados 2021).

²⁹⁷ Cf. o ponto 5 da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/Campanha Destino Facebook).

IVA incluído). Os pagamentos foram efetuados por transferência bancária e ocorreram entre 24/09/2021 e 19/07/2022²⁹⁸; e

- Entre 27/10/2021 e 31/12/2021²⁹⁹, no âmbito da “*Campanha Outros meios – Contratação Agência de meios 2021*”, 403 197,91€ s/IVA (491 901,45€ - IVA incluído). Os pagamentos foram efetuados por transferência bancária e ocorreram entre 30/12/2021 e 19/07/2022³⁰⁰.
5. A situação descrita indicia que a Associação, através da cláusula 6 do Caderno de Encargos, diminuiu artificialmente o valor do contrato³⁰¹, ou seja, “*o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto*” (cfr. o artigo 17.º n.º 1 do CCP), de 4,0882³⁰² milhões de euros para 88.200,00€³⁰³ enquadrando-o num procedimento de consulta prévia nos termos da alínea c) do n.º 1 do referido artigo 20.º do CCP³⁰⁴.

A atuação em análise contraria de forma direta o mencionado n.º 1 do artigo 17.º do CCP, cujo n.º 8 reforça que “*O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código*”.

6. Tal facto levou a que a Associação não tivesse, como devia em função do valor do contrato: (i) recorrido a um procedimento contratual mais solene, no caso, a um procedimento concursal internacional (cfr. o artigo 20.º n.º 1 al. a) do CCP); (ii) celebrado contrato escrito (cfr. o disposto nos artigos 94.º e 95.º do CCP); (iii) submetido o contrato, ou contratos assim formalizados, à fiscalização prévia do Tribunal de Contas nos termos dos artigos 5.º

²⁹⁸ Cf. o ponto 5 da resposta de 12/06/2023 (CD_Processo/2023-06-12_Resposta_APM/ Pagamentos ponto 5.rar\Campanha Facebook 2021).

²⁹⁹ Cf. o ponto 5 da resposta de 18/05/2023 (CD_Processo/2023-05-18_Resposta_APM/Ponto 5/ Campanha Destino Outros Meios).

³⁰⁰ Cf. o ponto 5 da resposta de 12/06/2023 (CD_Processo/2023-06-12_Resposta_APM/ Pagamentos ponto 5.rar\Outros meios 2021).

³⁰¹ Sobre o conceito de valor do contrato e afins, cf. PEDRO C. GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, 6.ª Edição, páginas 35 e seguintes; e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos, Volume I*, páginas 326 e seguintes.

³⁰² A cláusula 6ª do Caderno de Encargos do procedimento em causa (Proc. n.º 18/2021) determinava que, durante «*a execução do contrato a celebrar, consideram-se a cargo da APM as despesas a realizar em campanhas, diretamente relativas à prestação de serviços, no montante estimado de € 4.000.000,00 (quatro milhões de euros), que, todavia, não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*» (cfr. CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 7/Ponto 7.4/C.E._Compra de Meios).

³⁰³ O montante total pago ao fornecedor “*Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.*”, entre 24/09/2021 e 17/02/2023, no âmbito de diversas campanhas de destino promovidas em 2021, foi de 4 268 479,94€ s/IVA (5 207 545,53€ c/IVA). Entre 24/09/2021 e 17/02/2023, foi, ainda, pago o montante de 88 200,00 s/IVA (107 604,00€ c/IVA, em 12 prestações no valor de 5 978,00€, cada uma), referente ao valor contratualizado (CD_Processo\2024-03-27_Resposta_APM\Ofício Ref.ª Proc. n.º 5-23-DAT-UAT 3, de 22-03-2024\Proc. 018_2021 - Faturas e Comprovativos de Pagamento).

³⁰⁴ Cfr. o ponto 4. do Convite do procedimento, cujo preço base fixado no ponto 9. do Convite foi de 100 800,00€, a que acrescia o IVA (CD_Processo\2024-03-27_Resposta_APM\Ofício Ref.ª Proc. n.º 5-23-DAT-UAT 3, de 22-03-2024\Proc. 018_2020 – Peças dos procedimentos).



- n.º 1 alínea c), 46.º n.º 1 alínea b) e 48.³⁰⁵ da LOPTC, uma vez que a despesa assim assumida excede os 750 000,00€.
7. À semelhança de outros procedimentos, verificou-se, em relação ao contrato celebrado com a *Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.*, a falta de confirmação da regularidade da situação tributária e contributiva do fornecedor aquando do pagamento e a falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base.
8. As falhas antes evidenciadas indiciadoras da prática de infrações financeiras previstas no artigo 65.º n.º 1 als. b)³⁰⁶, h)³⁰⁷ e l)³⁰⁸ da LOPTC, pelo incumprimento:
- i. Das regras respeitantes à comprovação da situação contributiva perante o Estado e a Segurança Social, previstas no artigo 31.º-A do DL n.º 155/92 de 28/07 e no artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social;
 - ii. Do disposto nos artigos 46.º n.º 1 alínea b), 45.º n.º 4 e 48.º todos da LOPTC, pela execução do contrato sem a sua submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
 - iii. Dos artigos 17.º n.º 1 e 8, 20.º n.º 1 al. a) e 94.º do CCP, e, bem assim, dos artigos 127.º n.º 1 e 465.º do mesmo Código.
9. Tais infrações são indiciariamente imputáveis, nos termos do artigo 61.º n.º 1 a 4 da LOPTC, aplicável *in casu* por força do disposto no artigo 67.º n.º 3 do mesmo diploma, a:
- i. Eduardo Jesus (Presidente), António Jardim Fernandes (Vice-Presidente), Gabriel Gonçalves, Cátia Vieira, Dorita Mendonça e Cora Teixeira (vogais) porquanto deliberaram adjudicar ilegalmente os serviços em análise (cfr. a Ata n.º 19/2021 de 19/05) e ainda a Nuno Vale (Diretor Executivo) – enquanto responsável pela apresentação à Direção das propostas de contratação (cfr. o artigo 28.º dos Estatutos da Associação) e pela execução, nos termos legais, das deliberações da Direção – quanto à violação de normas legais relativas à contratação pública e à execução do contrato sem submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

³⁰⁵ Na redação dada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24/07.

³⁰⁶ Concretamente, na segunda parte da mencionada alínea que estabelece que o Tribunal de Contas pode aplicar multas: “Pela violação das normas sobre a (...) a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.”

³⁰⁷ Segundo o qual o Tribunal de Contas pode aplicar multas “Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”.

³⁰⁸ Nos termos da primeira parte da mencionada norma o Tribunal de Contas pode aplicar multas “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”.

- ii. Nuno Vale (Diretor Executivo)³⁰⁹, enquanto responsável pela execução das resoluções e deliberações da direção (cfr. o artigo 28.º dos Estatutos da Associação), pela falta de publicitação da ficha do contrato no Portal Base (cfr. os artigos 127.º n.º 1 e 465.º ambos do CCP).

Não foi possível imputar indiciariamente a responsabilidade financeira emergente da falta de confirmação da regularidade da situação contributiva do fornecedor aquando do pagamento, por não ter sido possível identificar, em concreto, a identidade do responsável (ou responsáveis) pelo pagamento.

À semelhança do alegado a propósito da factualidade exposta no ponto 2.3.4.2., alíneas B) e C), os responsáveis³¹⁰ reiteram a posição de que o preço base fixado no procedimento foi «adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas» respeitando «os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP», ajustando-se «ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP».

Defendem, assim, ter sido esse «*um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual”*».

A argumentação apresentada volta a omitir que o objeto do contrato celebrado envolve, para além do desenvolvimento de estratégia de comunicação (pelo preço de 88,2 mil euros), a realização das campanhas promocionais que serão custeadas pela APM (até ao montante máximo de 4 milhões de euros) mediante a apresentação dos comprovativos das despesas incorrida.

Com os fundamentos invocados no ponto 2.3.4.2., alíneas B) e C), para os quais se remete, sublinhamos que a APM não lançou, como devia, um procedimento concursal internacional [cfr. o artigo 20.º n.º 1 al. a) do CCP] para as prestações pretendidas, circunstância que, consequentemente, determinou a subtração do contrato a celebrar à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Atenta (i) a inclusão no Caderno de encargos do procedimento de uma cláusula visando a redução artificial do preço contratual (n.º 1 da cláusula 6.ª), (ii) o volume financeiro envolvido e (iii) a consequente subtração do contrato a celebrar à fiscalização prévia, o Tribunal considera ser adequado falar em negligência grosseira por parte dos responsáveis indiciados no nosso Relato

³⁰⁹ Cf. os pontos 8. E. da ata n.º 17/2021, de 05/05 e 6. D. da ata n.º 19/2021, de 19/05, autorização da realização de despesa e decisão de adjudicação à Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A, respetivamente (CD_Processo\2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Ponto_5_e_6_Actas_örg_soc/Actas_da_Direção/2021).

³¹⁰ Concretamente: António Gabriel de Castro Gonçalves, António Maria Trindade Jardim Fernandes, Cátia Maria Ferreira Vieira, Cora Maria Gonçalves Teixeira, Dorita Mendonça, António Eduardo de Freitas Jesus, João Paulo Araújo, Roland Bachmeier, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e António Gabriel de Castro Gonçalves.

(quanto à violação de normas legais relativas à contratação pública e não submissão do contrato à fiscalização prévia do Tribunal de Contas).

Já quanto às restantes infrações financeiras [decorrentes da ausência de celebração de contrato escrito (cfr. o disposto nos artigos 94.º e 95.º do CCP), da falta de confirmação da regularidade da situação tributária e contributiva do fornecedor aquando do pagamento e da falta de publicação da ficha do contrato no Portal Base], o Tribunal considera preenchidos os pressupostos cumulativos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC: (i) por estar em causa uma atuação juridicamente negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira. Termos em que, ao abrigo do poder-dever do Tribunal que emana daquela norma, é de relevar a responsabilidade financeira sancionatória anteriormente indiciada.

2.3.5. Contratação emergente do contrato-programa celebrado a 21 de maio de 2021 com a RAM

2.3.5.1. Enquadramento

O contrato-programa celebrado a 21 de maio de 2021, entre a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira e o Secretário Regional de Turismo e Cultura em representação da Região, pelo montante de 2 055 311,00€³¹¹, foi precedido de autorização do Conselho de Governo Regional a 13 de maio de 2021³¹², e obteve o visto do Tribunal de Contas a 10 de agosto de 2021³¹³. O início de vigência reportou-se à data da sua assinatura, e a produção de efeitos contemplou o período temporal compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2021³¹⁴.

O contrato teve por propósito a comparticipação financeira de despesas inerentes à concretização, no referido período, nos aeroportos da Madeira e do Porto Santo, de um conjunto de ações de acolhimento, de acompanhamento e de encaminhamento de passageiros, compreendendo ainda (i) a oferta de um *kit* de boas-vindas, (ii) de uma máscara de proteção individual e (iii) a projeção nos

³¹¹ A correspondente repartição de encargos foi aprovada pela Portaria de Conselho de Governo n.º 222/2021, publicada no Jornal Oficial da RAM, I Série, N.º 81, de 6 de maio, dos quais 1 849 779,90€ para 2021, e 205 531,10€ para 2022.

³¹² Cf. Resolução de Conselho de Governo n.º 437/2021, publicada no Jornal Oficial da RAM, I Série, N.º 89, de 18 de maio.

³¹³ Corresponde ao processo de visto n.º 56/2021.

³¹⁴ Cf. a cláusula primeira do contrato-programa.

E, neste propósito referir que, pelo n.º 2 da sobredita Resolução de Conselho de Governo n.º 437/2021, foi autorizada a vigência do contrato-programa, desde a data da sua assinatura (a 21 de maio de 2021) e a produção de efeitos a partir de 1 de janeiro de 2021 até 31 de março de 2022, ao abrigo do disposto no n.º 7 do Decreto Legislativo Regional n.º 18/2020/M, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento da RAM para 2021, que permite a possibilidade de “[e]m casos excecionais, devidamente fundamentados, (...) ser comparticipadas despesas de funcionamento assumidas antes da vigência do respetivo contrato-programa, incluindo eventos que tenham sido realizados dentro do mesmo ano económico (...)”.

recintos de espera para a realização de testes à Covid-19 de vídeos promocionais do destino insular³¹⁵.

Com tais ações, e conforme se estrai da nota preambular ao aludido contrato-programa, pretendeu-se *“humanizar e tornar mais agradável a chegada ao arquipélago, transformando a receção no aeroporto numa primeira boa experiência turística, para além de concretizar o bem acolher que faz parte da cultura do povo madeirense, que é e sempre foi um fator crucial e determinante da boa imagem do destino Madeira”*.

Competia à Associação enquanto promotora das referidas ações, a obrigação de intentar *“todos os esforços para uma aplicação rigorosa e racional dos recursos públicos”* nele visados, e de apresentar ao Secretário Regional de Turismo e Cultura relatórios periódicos com a respetiva execução: (i) dois intercalares – o primeiro, a ser facultado até 60 dias após a assinatura do contrato-programa, ou seja, a 31 de julho de 2021; e o segundo, até 10 de setembro de 2021 –; e ainda (ii) um relatório final – a apresentar até 15 de fevereiro de 2022 –, de onde conste o confronto entre os custos estimados e os efetivamente despendidos, a especificação das ações levadas a cabo e demonstração da sua conclusão, dos comprovativos das despesas executadas a complementar com a lista final dos procedimentos de contratação realizados³¹⁶.

Nos prazos fixados, a Associação dirigiu à responsável da Direção Regional de Turismo, os aludidos relatórios de execução: o primeiro e o segundo, de forma intercalar, a 30 de julho e a 10 de setembro de 2021, respetivamente, e o relatório final, a 15 de fevereiro de 2022³¹⁷.

Segundo aquele relatório, a execução ficou-se pelos 1 532 722,21€, ou seja, 75% da comparticipação financeira acordada³¹⁸, tendo envolvido a concretização das seguintes ações:

³¹⁵ O pedido de financiamento público para as ações a desenvolver acima referidas, entrado na Secretaria Regional de Turismo e Cultura a 18 de novembro de 2020, com o n.º 10 056, foi acompanhado de orçamento das despesas previstas, escalonadas de janeiro de dezembro de 2021, por ação/serviço a executar, nos aeroportos da Madeira e Porto Santo.

³¹⁶ E conforme dispõe o ponto 2., alíneas b) e c), da cláusula terceira do contrato-programa (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 8/2021/Gov. Regional).

³¹⁷ E que obtiveram registo de entrada na Direção Regional de Turismo/Secretaria Regional de Turismo e Cultura n.ºs 7 717, de 30/7/2021; 8 8801, de 10/9/2021; e 1 969, de 15/2/2022, respetivamente (CD_Processo/2023-04-18_Resposta_SRTC/CP_APM_2021).

³¹⁸ A ser processada pela Secretaria Regional de Turismo e Cultura à Associação em quatro prestações: em que as três primeiras, correspondentes a 90% da comparticipação financeira total (isto é, de 1 849 779,90€), seriam satisfeitas em 3 tranches, no montante de 616 593,30€ cada, efetivando-se a 1.ª com a assinatura do contrato; a 2.ª, mediante a entrega do 1.º relatório intercalar, a ser feita no prazo de 60 dias após a assinatura do contrato-programa; e a 3.ª, com a entrega do 2.º relatório intercalar, ou seja, até 10 de setembro de 2021; e, por fim, os restantes 10% (correspondentes a 205 531,10€) com o envio do relatório final até à data limite de 15 de fevereiro de 2022 – cf. cláusula quarta, ponto 2., alíneas a) e b), do contrato-programa.

Segundo a Secretaria Regional de Turismo e Cultura, o pagamento à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira das referidas 3 tranches no valor de 616 593,30€ cada uma, foi efetivado no último quadrimestre de 2021, mais concretamente, a 22 de setembro (a 1.ª), a 29 de outubro (a 2.ª) e a 22 de dezembro (a 3.ª) – cfr. resposta desta ao solicitado pela SRMTC na alínea d) do ponto 1. do ofício S 1387/2023, de 3 de abril, através do ofício n.º 874, de 18 de abril de 2023 [CD_Processo/2023-04-18_Resposta_SRTC/SAÍDA N.º 874 (18 ABR)].

Quadro XI – Ações financiadas pelo contrato-programa de 2021

Descrição	Previsão	Execução (c/ IVA)
Atendimento/acompanhamento/encaminhamento de passageiros nos aeroportos da RAM (hospedeiras)	1 243 343,48€	1 208 047,75€
Transporte de passageiros	178 120,00€	109 057,18€
Som e imagem	188 563,20€	61 829,59€
Máscaras	366 876,60€	103 679,48€
Outros	78 408,00€	50 108,21€
Total	2 055 311,28€	1 532 722,21€

Segundo o executor, o desvio na execução (menos 522 589,70€ do que o previsto) deveu-se a "uma maior racionalização e adequação de recursos às necessidades verificadas ao longo do ano, bem como de capacidade negocial junto dos fornecedores de alguns serviços, em particular do "Som e Imagem", sem que tal afetasse minimamente a acção do ponto de vista operacional.". Contribuiu também para esse resultado a opção de "(...) racionalizar a distribuição de máscaras, por motivo de aumento injustificado do preço proposto pelo fornecedor."³¹⁹.

Consequentemente, tendo por referência o disposto no ponto 3. da cláusula quarta³²⁰ do contrato-programa, não se efetivou o pagamento da 4.ª e última prestação correspondente a 10% do valor contratualizado, ou seja, de 205 531,10€, que devia ser recebida pela Associação aquando da entrega do correspondente relatório final de execução³²¹, e foi devolvido à RAM o montante de 317 057,69€^{322 323}.

As verbas foram canalizadas para a contratação de bens e serviços cuja análise consta do ponto seguinte.

2.3.5.2. A formação e execução dos contratos financiados pelo contrato-programa

A análise aos 7 procedimentos associados à execução do contrato-programa³²⁴, que envolveram uma despesa de 1 241 407,03€ (sem IVA), concluiu que os processos administrativos se encontram, de

³¹⁹ E conforme alude o correspondente relatório de execução final, datado de 10 de fevereiro de 2022, pág. 3 (CD_Processo/2023-04-18_Resposta_SRTC/CP_APM_2021).

³²⁰ Que dispõe que, no caso de os custos totais serem inferiores ao montante máximo da comparticipação financeira acordada, passará esse a ser o montante a atribuir, sendo para tal feito o devido acerto.

³²¹ A efetivar-se até 15 de fevereiro de 2022, em sintonia com o preconizado na alínea b) do ponto 2. da cláusula quarta deste contrato-programa.

³²² Resulta da diferença (por excesso) entre o valor até então processado e pago à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira pela Secretaria Regional de Turismo e Cultura (1 849 779,90€) e o efetivamente executado por esta (1 532 722,21€).

³²³ Feita por transferência bancária, a 3 de maio de 2022, a favor do Governo Regional da Madeira (cfr. atesta o documento identificativo do inerente movimento bancário). Vide CD_Processo/2023-04-18_Resposta_SRTC/CP_APM_2021/11-Devolução da verba.

³²⁴ Encontram-se identificados no anexo III ao presente relato e consistem nos procedimentos n.ºs 059/2020 (51 712,00€), 063/2020 (454 531,21€), 001/2021 (26 880,00€), 036/2021 (51 712,00€), 038/2021 (535 671,82€), 039/2021 (23 400,00€) e 040/2021 (97 500,00€).

um modo geral, documentados com os elementos essenciais que presidiram às contratações, concretamente: a proposta inicial e/ou formulário, que esteve na origem da sua abertura; as decisões de contratar, de autorização da despesa e do inerente procedimento³²⁵, de aprovação das peças procedimentais (o convite para apresentação de proposta e o caderno de encargos), de designação do gestor dos contratos, e de adjudicação, pela Direção; de propostas apresentadas³²⁶ e da respetiva documentação; da notificação da adjudicação ao adjudicatário; da exigência e/ou dispensa de apresentação de documentos de habilitação; e da redução dos contratos a escrito.

No entanto, assinalam-se algumas situações que, a serem ultrapassadas, permitirão uma melhor aplicação dos dinheiros públicos pela Associação:

A) Determinação do preço base e do prazo de execução, a escolha das entidades convidadas e cumprimento do princípio da unidade da despesa

1. Em face da inexistência, nos processos administrativos, de informação sobre os fundamentos que presidiram à fixação do preço base, do prazo contratual e à escolha das entidades convidadas a apresentar propostas dos procedimentos de contratação n.ºs 063/2020 e 038/2021³²⁷, 059/2020 e 036/2021³²⁸, 001/2021 e 039/2021³²⁹, e 040/2021³³⁰, houve necessidade de solicitar esclarecimentos à Associação³³¹.

Quanto à fixação do preço base e escolha das entidades a convidar, a entidade contratante esclareceu que:

³²⁵ Em 4 dos 7 procedimentos foi seguido o ajuste direto fundamentado no artigo 24.º, n.º 1, al. c), do CCP (permite a realização de ajuste direto, independentemente do valor do contrato, “[n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.”) conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020. Os restantes 3 foram desenvolvidos ao abrigo do regime geral da contratação pública.

³²⁶ Traduzidas apenas na apresentação de mero documento contendo a proposta de preço a acrescer IVA à taxa legal em vigor, dos serviços a prestar e/ou bens a fornecer (CD_Processo/2023-05-10_Resposta_APM/Tramitação procedimental+contrato).

³²⁷ Aquisição de serviços de acolhimento e acompanhamento de passageiros nos aeroportos da RAM – Projeto “Madeira Safe to Discover” – contratos celebrados a 12/1/2021 e a 12/7/2021 (CD_Processo/2023-05-10_Resposta_APM\Tramitação procedimental+contrato/Hospedeiras_Jan-Jun2021/ Hospedeiras_Jul-Dez2021).

³²⁸ Aquisição de serviços de transporte de passageiros – Projeto *Madeira Safe to Discover* – Projeto “Madeira Safe to Discover” – contratos celebrados a 8/1/2021 e a 8/7/2021 (CD_Processo/2023-05-10_Resposta_APM/Tramitação procedimental+contrato/Transporte_Jan-Jun2021/Transporte_Jul-Dez2021).

³²⁹ Aquisição de serviços de locação de equipamento audiovisual no âmbito de ação promocional do destino Madeira – contratos celebrados a 22/1/2021 e a 16/7/2021 (CD_Processo/2023-05-10_Resposta_APM/Tramitação procedimental+contrato/Audiovisuais_Jan-Jun2021/Audiovisuais_Jul-Dez2021).

³³⁰ Fornecimento de máscaras certificadas – contrato celebrado a 27/9/2021 (CD_Processo/2023-05-10_Resposta_APM/Tramitação procedimental+contrato/Máscaras certificadas).

³³¹ Através do ofício de saída da SRMTC n.º 2677/2023, de 05/07 (de folhas 116 a 120 da Pasta do Processo).



- i. Nos procedimentos n.ºs 063/2020 e 038/2021³³² a Associação convidou a *4affection*, Lda., por possuir «os recursos humanos, em número necessário e adequado, para garantir a presença, em regime por turnos, de hospedeiras para recepção, acolhimento e encaminhamento dos passageiros desembarcados nos Aeroportos da Madeira e do Porto Santo e com um preço competitivo no mercado»³³³. Na fixação do preço base, foi tido em conta «o preço médio por hora, praticado pelo mercado, para a prestação dos serviços de acompanhamento pelas promotoras e pelos supervisores, bem como o dos seguros legalmente exigíveis. Este cálculo teve, ainda, em consideração o facto de os serviços serem prestados por turnos e em horário nocturno.»³³⁴.
- ii. Nos procedimentos n.ºs 059/2020 e 036/2021, o convite endereçado à *Travel With Us* fundamentou-se no facto daquela empresa deter «a estrutura logística necessária e adequada a transportar as hospedeiras, que irão estar presentes no Aeroporto Internacional da Madeira - Cristiano Ronaldo para fazerem a recepção, acolhimento e encaminhamento dos passageiros desembarcados e com um preço competitivo no mercado»³³⁵. Já no que se refere à fixação do preço base, o mesmo «teve em conta o preço médio por trajeto, praticado pelo mercado, para a prestação dos serviços transporte de passageiros. Este cálculo teve, ainda, em consideração o facto de os serviços serem prestados em horário nocturno e contemplarem paragens adicionais durante o percurso.»³³⁶;
- iii. Nos procedimentos n.ºs 001/2021 e 039/2021, «a decisão de escolha das entidades a convidar recaiu sobre a pessoa colectiva *Som ao Vivo*, Lda., uma vez que possuía os equipamentos, os recursos humanos e a estrutura logística necessária e adequada a montagem e instalação de diversos suportes audiovisuais para projeção de vídeos e som ambiente no percurso dos visitantes até à saída dos dois aeroportos e com um preço competitivo no mercado»³³⁷. A fixação do preço base «teve em conta o preço médio por equipamento e pessoal técnico especializado necessário à montagem/desmontagem dos equipamentos audiovisuais e verificação e inserção de conteúdos, praticado pelo mercado, para a prestação de locação de equipamento audiovisual.»³³⁸;
- iv. Finalmente, quanto ao procedimento n.º 040/2021, a «fundamentação do preço base teve em conta contactos e consultas informais, solicitadas ao mercado, tendo sido consultadas quatro entidades. Dessa análise, o preço base veio a ser fixado tendo por fundamento

³³² Aquisição de serviços de acolhimento e acompanhamento de passageiros nos aeroportos da RAM – Projeto “Madeira Safe to Discover” – contratos celebrados a 12/1/2021 e a 12/7/2021.

³³³ Vide CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.5.

³³⁴ Vide CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.4.

³³⁵ Vide CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.5.

³³⁶ Vide CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.4.

³³⁷ Vide CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.5.

³³⁸ Fundamentos que embora apresentados, não constam, no entanto, das notas internas em causa (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.4).

*o mais baixo valor estimado para a totalidade dos serviços a realizar.»³³⁹. Para a escolha das entidades a convidar, tal como «*resulta da respetiva nota interna e da decisão de contratar*» foram tidas em «*consideração entidades com capacidade para produzir máscaras em grande quantidade e em tecido certificado e adequado à protecção contra a COVID-19.*»³⁴⁰.*

2. Com exceção do procedimento n.º 040/2021 (consulta prévia), a Associação socorreu-se de procedimentos pré-contratuais de ajuste direto com convite a apenas uma empresa, quer por via da aplicação do regime geral³⁴¹ quer com recurso ao regime excecional previsto no artigo 24.º n.º 1 al. c) do CCP, por aplicação do artigo 2.º n.º 1 do DL n.º 10-A/2020, que permitia o recurso a este procedimento pré-contratual na «*medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa*» (artigo 2.º, n.º 1), desde que relacionados com a «*prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19, bem como à reposição da normalidade na sequência da mesma*».

Ora, dada a natureza excecional do regime de contratação pública previsto no DL n.º 10-A/2020, não basta o contrato se enquadrar no âmbito de aplicação previsto no artigo 1.º daquele diploma (ou seja, se relacionar com as aquisições que são necessárias à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da epidemia), tendo a entidade adjudicante a obrigação de fundamentar adequadamente a necessidade do recurso ao mesmo, demonstrando, designadamente, a impossibilidade de serem cumpridos os prazos inerentes aos procedimentos de natureza concorrencial.

O dever de fundamentar³⁴² a decisão de escolha do procedimento encontra-se previsto no artigo 38.º do CCP e o dever de fundamentar a decisão de contratar no artigo 36.º n.º 1 do CCP. Estes deveres permitem o entendimento de que, no ajuste direto e na consulta prévia, se fundamente também a opção pela entidade convidada, atenta a relevância desse elemento nestes procedimentos, de modo a que se escolham empresas com base em razões objetivamente apreensíveis e controláveis.

Este é, aliás, o entendimento perfilhado na Orientação Técnica n.º 1/CCP/2018³⁴³ de 2 de fevereiro, do “*Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP*”, ao referir a necessidade de o órgão competente fundamentar a razão pela qual escolhe convidar determinadas entidades, e não outras, e nas Recomendações do Conselho de Prevenção da

³³⁹ Vide CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.4.

³⁴⁰ Vide CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.5.

³⁴¹ Previsto no artigo 20.º, n.º 1, alínea d), do CCP, com o coeficiente então aplicável na RAM de 1.35, nos termos do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03 (procedimentos 001/2021 e 39/2021).

³⁴² Por força do n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual os atos administrativos “*carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos*” e, bem assim, do artigo 152.º do Código do Procedimento Administrativo, aplicável à contratação pública por força do artigo 201.º, que coerentemente exige a fundamentação dos atos administrativos, entre outros, “*sempre que a lei o exija*”.

³⁴³ Disponível em <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/noticias/orientacao-tecnica-01ccp2018-escolha-das-entidades-a-convidar-nos-procedimentos-de-ajuste-direto-e-> (cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_2.3.5/2.3.5.2/OrientacaoTecnicaIMPIC_01CCP2018).



Corrupção, de 7 de janeiro de 2015³⁴⁴, que salientam a necessidade de se fundamentar sempre a escolha do adjudicatário.

O facto de a entidade adjudicante não ter a obrigação de convidar mais de uma entidade para o procedimento de ajuste direto, não afasta as responsabilidades acrescidas (e não diminuídas) em fundamentar especificamente as razões do respetivo convite, de modo a dar também acolhimento aos princípios da transparência e imparcialidade³⁴⁵.

3. Nas situações em análise considera-se que nos procedimentos n.ºs 059/2020, 063/2020, 036/2021 e 038/2021, não ficou suficientemente demonstrado que as entidades convidadas a apresentar proposta eram as únicas aptas e com capacidade para proporcionar os serviços pretendidos e que era impossível o cumprimento dos prazos inerentes a outros procedimentos de natureza concorrencial.

De facto, dos processos administrativos daquelas contratações não consta nenhuma evidência de que as entidades selecionadas eram as únicas detentoras dos “recursos humanos, em número necessário e adequado, (...) em regime por turnos, (...) para recepção, acolhimento e encaminhamento dos passageiros desembarcados nos Aeroportos da Madeira e do Porto Santo” (no caso da *4affection, Lda.*), ou dotadas de “estrutura logística necessária e adequada” ao transporte de passageiros nos referidos aeroportos (no da *Travel With Us, Lda.*).

4. Foram ainda solicitados esclarecimentos sobre os motivos subjacentes à abertura de diversos procedimentos contratuais com objetos similares ao invés de um único procedimento, atento o disposto nos artigos 17.º n.º 7 e 22.º do CCP e ainda o artigo 16.º do DL n.º 197/99 de 08/06 – princípio da unidade da despesa para o ano económico.

³⁴⁴ Respeitantes à “Prevenção de riscos de corrupção na contratação Pública”, que exortam as entidades contratantes a “5. Reduzir o recurso ao ajuste direto, devendo quando observado, ser objeto de especial fundamentação e ser fomentada a concorrência através da consulta a mais de um concorrente” (cfr. o CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência /Ponto_2.3.5/2.3.5.2/recomendacao_cpc_20150107).

³⁴⁵ Relevam, nesta matéria, os princípios gerais identificados no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP (“em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação”), bem como os princípios da igualdade e da imparcialidade, previstos nos art.ºs 6.º e 9.º do Código do Procedimento Administrativo, e que determinam que a Administração Pública deverá ter sempre uma atuação imparcial com aqueles que com ela entrem em relação (cfr. CD_Documentação_Suporte/Legislação_Doutrina_Jurisprudência/Ponto_2.3.5/2.3.5.2/CCP e plataforma CP/CCP_DL_18_2008_Atualizado e Legislação/CPA_DL_4_2015).

Na sua resposta a Associação invocou³⁴⁶ as incertezas e a imprevisibilidade associada à evolução pandémica para justificar a celebração de contratos por prazos curtos³⁴⁷, justificando que essa atuação permitiria uma melhor eficiência da contratação por força da redução do risco de desperdício de recursos públicos.

Pese embora fosse possível contratualizar o termo antecipado das prestações em função da alteração de algumas circunstâncias, considera-se que a incerteza subjacente ao contexto pandémico constitui um fator relevante para afastar a motivação perversa do fracionamento da despesa ter visado a sua subtração ao regime legalmente aplicável em função do valor total da aquisição.

B) Subscrição de declaração de inexistência de conflito de interesses pelos intervenientes nos procedimentos

1. Dispõe o CCP no artigo 67.º n.º 5 que «[a]ntes do início de funções, os membros do júri e todos os demais intervenientes no processo de avaliação de propostas (...)», subscrevem uma declaração de inexistência de conflitos de interesse, segundo o modelo constante do Anexo XIII ao mesmo Código³⁴⁸.

³⁴⁶ Via correio eletrónico, com registo de entrada na SRMTC n.º 2469/2023, de 19/09 (Vide CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.1).

Nessa oportunidade a Associação esclareceu que «apesar de alguns dos supra enunciados procedimentos, num horizonte temporal de um ano, pudessem conter prestações do mesmo tipo, a verdade é que, as incertezas associadas à evolução da situação pandémica, por um lado, e a perspectiva, embora incerta, de que a situação de emergência ou de calamidade, decretada para o território nacional e para a Região Autónoma da Madeira, se mantivesse, por períodos de seis meses, ser adequada a contratação daqueles serviços, por um prazo que nunca excedeu os seis meses após a assinatura de cada contrato.».

Acrescentou ainda que «procurou-se assegurar que a prestação dos serviços não era interrompida, mas que, em simultâneo, só seriam adquiridos os serviços estritamente necessários para a prossecução do interesse público, com respeito pelo princípio da economia dos recursos públicos, embora condicionada à evolução da situação pandémica, a qual foi constituindo, para a entidade adjudicante, uma circunstância imprevisível. Por essa razão, os aludidos contratos não podiam ter sido planeados em simultâneo, e consequentemente, não podiam ter sido objeto de um único procedimento pré-contratual. Com efeito, caso se justificasse, ficou prevista contratualmente a possibilidade de denúncia do contrato e a cessação dos seus efeitos.».

³⁴⁷ A fixação de prazos contratuais de 30 dias, renováveis sucessivamente, teve o «objetivo de assegurar que só seriam adquiridos os serviços estritamente necessários para a prossecução do interesse público, e durante o período de tempo em que as mesmas circunstâncias o exigissem, com respeito pelo princípio da economia dos recursos públicos». E acrescentaram que, «por motivos sanitários e de segurança na prevenção da propagação da COVID-19, era necessário garantir que a presença de hospedeiras não fosse interrompida até ao final de cada semestre de 2021, sendo quase certo o decretamento, até lá, da situação de emergência ou até mesmo de calamidade, no território nacional e da Região Autónoma da Madeira. Apesar de o número máximo de renovações não estar definido nos contratos, a possibilidade de denúncia, estabelecida nos contratos, anunciava que eventuais evoluções da situação pandémica pudessem, nos termos estabelecidos, antecipar o período de vigência dos contratos, determinando a cessação dos seus efeitos. A solução encontrada procurou acomodar a hipótese-limite de cada um dos contratos, celebrados na sequência dos procedimentos acima referidos, poder vigorar apenas um mês, através do envio da respectiva denúncia, caso a situação epidemiológica assim o justificasse.

Naqueles contratos, fez-se operar a denúncia e cessação dos seus efeitos, decorridos 6 (seis) meses após a assinatura dos contratos, em conformidade com a situação epidemiológica que veio a suceder.».

³⁴⁸ Por a temática dos conflitos de interesses no sector público e nas relações deste com os demais cidadãos se revestir de grande importância, a sua prevenção passa pela adequada promoção da integridade e da transparência mediante a subscrição da correlativa declaração por todos os intervenientes nos processos de contratação (quer pelos



Tal procedimento obrigatório foi cumprido no procedimento destinado à aquisição de máscaras certificadas (procedimento n.º 040/2021)³⁴⁹ constando do processo administrativo a declaração subscrita pelos elementos do júri designados aquando da decisão de contratar, na ata n.º 28/2021 de 23 de julho (ponto 7.G.)³⁵⁰.

2. Quanto aos demais procedimentos (com as referências internas n.ºs 063/2020, 038/2021, 059/2020, 036/2021, 001/2021 e 039/2021), a entidade auditada esclareceu³⁵¹ que, por terem sido precedidos de “(...) ajustes directos, celebrados ao abrigo do disposto do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março, ou (...) do Código dos Contratos Públicos, (...) não era necessária a constituição de um júri do procedimento.”, e, “(...) inexistindo um júri naqueles procedimentos, (...) não era exigível a subscrição de uma declaração de inexistência de conflitos de interesse.”. E, já quanto à sua subscrição pelo gestor dos contratos, tal só passou a ser obrigatório por força da “(...) Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio, que aditou o n.º 7 ao artigo 290.º-A do CCP.”, ou seja, a partir de finais de junho de 2021³⁵².
3. No entanto, por estarem em causa dinheiros públicos, há todo o interesse em robustecer o mecanismo de controlo das incompatibilidades dos intervenientes em todos os processos aquisitivos, através da subscrição, independentemente do tipo de procedimento, da aludida declaração, quer por quem desencadeia os procedimentos pré-contratuais, quer ainda por quem aprecia as propostas e propõe a adjudicação³⁵³.

C) Produção de efeitos sem a prévia publicitação no portal dos contratos públicos

1. Tendo em consideração a legislação aplicável, à data da celebração e produção de efeitos dos 7 referenciados contratos –, com a revisão do CCP (concretizada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, e também a Portaria n.º 57/2018 de 26 de fevereiro³⁵⁴ com as alterações da Portaria n.º 284/2019 de 2 de setembro) – era exigível a realização de determinados procedimentos, desde logo, o reporte dos contratos celebrados no Portal dos

elementos do júri encarregues da condução dos procedimentos, quer ainda pelos participantes no processo de avaliação das propostas) e também por parte dos que gerem os contratos.

³⁴⁹ Considerando o preço base (97 500€), foi desenvolvido com recurso a consulta prévia nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP.

³⁵⁰ Foram designados membros do júri encarregue de conduzir o procedimento, André Carvalho, presidente, Duarte Afonso e Nuno Vale, vogais, e ainda Sónia Jesus e Gonçalo Freitas, suplentes.

As declarações entretanto facultadas foram subscritas pelos referidos membros do júri, os efetivos e os suplentes, a 23 de julho de 2021, e ainda a do gestor do respetivo contrato, de 21 de setembro de 2021.

³⁵¹ Vd. a explicação dada ao solicitado no ponto 2.a) do referido ofício da SRMTC ref.ª S 2677/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 2\alínea a)].

³⁵² A citada Lei n.º 30/2021, que aprovou medidas especiais de contratação pública, e alterou o CCP, entrou em vigor 30 dias após a sua publicação, ou seja, a 21 de junho de 2021 (cf. o artigo 28.º).

³⁵³ Independentemente da tipologia do procedimento legal desencadeado e se, para o efeito, foi constituído, ou não, júri para a condução do mesmo.

³⁵⁴ Regula o funcionamento e a gestão do Portal dos Contratos Públicos, denominado «Portal BASE», e aprova os modelos de dados a transmitir.

Contratos Públicos (ou Portal BASE), comunicação que reveste carácter obrigatório e constitui condição de eficácia à execução dos mesmos, nomeadamente, para efeitos de pagamento.

2. Verificou-se que os 7 contratos de aquisições de bens e serviços analisados³⁵⁵, celebrados pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira na sequência de ajuste direto ou de consulta prévia, produziram os seus efeitos financeiros, tendo sido executados e encontrando-se concluídos na íntegra, previamente à publicitação da ficha relativa à correspondente formação, em desrespeito para com o preconizado no artigo 127.º n.ºs 1 e 3 do CCP.

A referida disposição mandava que “[a] celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto”, desde que de valor igual ou superior a 6 750,00€, para as aquisições de bens e serviços, e de 13 500,00€, para as empreitadas de obras públicas, fosse “publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código (...)”³⁵⁶, publicitação essa considerada “(...) condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.”³⁵⁷.

E, apesar de no decurso da presente ação a Associação de Promoção, a 16 de julho de 2023, ter diligenciado pela publicitação no referido Portal das fichas alusivas à totalidade dos contratos em referência³⁵⁸, estes encontravam-se executados na totalidade, a maioria dos quais há mais de dois anos, conforme evidencia o mapa infra (vd. a respetiva data de fecho):

Quadro XII – Contratos que produziram efeitos antes da publicitação no Portal Base

N.º de procedimento	Identificação do bem/serviço	Preço contratual	Data do contrato	Data de fecho do contrato
059/2020	Transporte de passageiros, no âmbito do projecto “Madeira Safe to Discover”	51 712,00€	08-07-2021	07-01-2022
063/2020	Atendimento e acompanhamento de passageiros nos aeroportos da RAM, no âmbito do projecto “Madeira Safe to Discover”	454 531,21€	12-01-2021	11-07-2021
001/2021	Locação de equipamento audiovisual no âmbito de ação promocional do destino Madeira	26 880,00€	22-01-2021	21-07-2021

³⁵⁵ Identificados no Anexo III ao presente relato.

³⁵⁶ Ficha que permite identificar, por contrato, a entidade adjudicante e o adjudicatário; o objeto e o preço contratual; a data de celebração; o prazo e o local da execução e o tipo de procedimento.

³⁵⁷ Nos termos do n.º 3 do artigo 128.º do CCP, apenas estariam dispensados desta formalidade os ajustes diretos de regime simplificado (de montante inferior a 6 750€).

³⁵⁸ Cfr. as correspondentes fichas na Pasta da Documentação de Suporte a esta auditoria (CD_Documentação_Suporte/Docs_Suporte/Ponto_2.3.5./2.3.5.2).



17.

N.º de procedimento	Identificação do bem/serviço	Preço contratual	Data do contrato	Data de fecho do contrato
036/2021	Transporte de passageiros, no âmbito do projecto "Madeira Safe to Discover"	51 712,00€	08-01-2021	07-07-2021
038/2021	Atendimento e acompanhamento de passageiros nos aeroportos da RAM, no âmbito do projecto "Madeira Safe to Discover"	535 671,82€	12-07-2021	11-01-2022
039/2021	Locação de equipamento audiovisual no âmbito de ação promocional do destino Madeira	23 400,00€	16-07-2021	15-01-2022
040/2021	Máscaras certificadas	97 500,00€	27-09-2021	19-07-2022

3. Confrontada com a sua atuação³⁵⁹, a Associação de Promoção da Madeira invocou o regime excecional e temporário de contratação pública no quadro de situação epidemiológica do novo Coronavírus – Covid-19, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, mais concretamente o previsto no seu artigo 2.º n.º 5, segundo o qual os contratos celebrados e por ele abrangidos "(...) independentemente da sua redução ou não a escrito, podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, sem prejuízo da respetiva publicitação, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP.", e, concluindo, que "(...) uma vez que as execuções dos contratos celebrados não dependiam da publicação no referido portal, não foi promovida a aludida publicação, atempadamente." ³⁶⁰.
4. Ora, só 4 dos 7 contratos analisados foram desenvolvidos ao abrigo do citado DL n.º 10-A/2020³⁶¹, o qual, apesar de estabelecer medidas de excecionalidade em matéria de contratação pública, pelo n.º 4 do seu artigo 2.º manteve assegurado o cumprimento pelas entidades adjudicantes dos princípios da publicidade e da transparência ao nunca isentá-las de publicar as fichas dos contratos que celebram no portal dos contratos públicos em sintonia com o disposto no n.º 1 do artigo 127.º do CCP.

E, nos termos do artigo 2.º n.º 5 do referido DL n.º 10-A/2020, os «contratos celebrados ao abrigo do presente regime excecional na sequência de ajuste direto, independentemente da sua redução ou não a escrito, podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, sem prejuízo da respetiva publicitação, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP».

Assinala-se que a publicitação dos quatro contratos³⁶² no aludido Portal, bem como o respetivo conteúdo, é da inteira responsabilidade da entidade adjudicante, conforme dispõe

³⁵⁹ Em concreto no ponto 1.8 do ofício da SRMTC sob a ref.ª S 2677/2023, de 5 de julho (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.8.).

³⁶⁰ Argumento apresentado pela Associação de 19 de setembro de 2023 (CD_Processo\2023-09-19_Resposta_APM\Ofício_05-07-2023\Ponto 1\Ponto 1.8.).

³⁶¹ Vd., para o efeito, o Anexo III ao presente relato onde estão identificados os mencionados contratos.

³⁶² Que se referem aos procedimentos identificados com os n.ºs 59/2020, 63/2020, 36/2021 e 38/2021 (cfr. o Anexo III).

o artigo 12.º n.º 5 da Portaria n.º 57/2018 de 26 de fevereiro³⁶³ e ³⁶⁴, independentemente do meio utilizado no desenvolvimento dos procedimentos de formação pré-contratual³⁶⁵, seja através de plataforma eletrónica³⁶⁶, seja por outro meio eletrónico, em que a comunicação ao Portal BASE é feita por iniciativa da entidade adjudicante, devendo submeter o relatório de formação no prazo de 20 dias úteis após a celebração do contrato – cf. artigo 8.º, alíneas j) e k), da mesma Portaria.

5. Cumpre referir que no âmbito do desenvolvimento dos referidos procedimentos concursais, a Direção, nas deliberações tomadas, quer no que respeita às correspondentes decisões de contratar, quer ainda às decisões de adjudicação, determinou expressamente que o Diretor Executivo assegurasse a sua execução e que, para esse efeito, desse seguimento aos formalismos legais exigidos pelo CCP, e demais legislação aplicável.

E, neste propósito, é de anotar que, uma vez que estamos perante a aplicação de dinheiros públicos, a libertação das tranches devidas à entidade promotora por conta do contrato-programa em causa³⁶⁷, foi feita sem garantir que os procedimentos legais associados estavam cumpridos na íntegra³⁶⁸.

6. A factualidade agora evidenciada indicia uma infração financeira punível com multa, acoelhida no artigo 65.º n.º 1 alínea l) da LOPTC imputável ao Diretor Executivo em exercício de funções à data dos factos, NUNO FILIPE DE CARVALHO DO VALE que, na sequência das decisões de adjudicação dos referenciados contratos³⁶⁹, não deu cumprimento ao CCP³⁷⁰,

³⁶³ Procede à regulação do funcionamento e gestão do Portal dos Contratos Públicos e a aprovação dos modelos de dados a transmitir neste Portal. Foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2018 (Diário da República, 1.ª série, n.º 63, de 29 de março 2018), e, entretanto, revogada pela Portaria n.º 318-B/2023, de 25 de outubro, com produção de efeitos três meses após a respetiva publicação (cf. os artigos 19.º e 20.º).

³⁶⁴ Na redação dada pela Portaria n.º 284/2019, de 2 de setembro.

³⁶⁵ Não existe evidência de que nos 7 contratos analisados, o inerente procedimento de formação pré-contratual tenha sido desenvolvido em plataforma eletrónica, isto porque em todos eles o modo de apresentação de proposta indicado foi o do correio eletrónico, para o endereço “andrecarvalho@ap-madeira.pt”.

³⁶⁶ Em que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 96/2015, de 17/08, existe a obrigatoriedade de interoperabilidade das plataformas de contratação com o portal dos contratos públicos. A plataforma eletrónica faz a interligação com o Portal dos Contratos Públicos e procede à transmissão eletrónica de um conjunto de blocos de dados de forma automática. A Lei n.º 96/2015, em vigor desde 16 de outubro, define o regime de acesso e utilização das plataformas eletrónicas, regulando os requisitos e as condições a que devem obedecer, a obrigação de interoperabilidade e o regime de fiscalização e sancionatório no caso de incumprimento das regras legais estipuladas.

³⁶⁷ Sobre esta temática vd. o anterior ponto 2.3.5.1.

³⁶⁸ Isto porque, nos termos da alínea a) do ponto 1. da cláusula terceira do contrato-programa de 21 de maio de 2021 – que atribuiu uma comparticipação financeira pública de 2,05 milhões de euros para a concretização de um conjunto de ações de caráter promocional específico –, incumbia à entidade concedente do apoio público (a Secretaria Regional de Turismo e Cultura) “[c]ontrolar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspetos financeiros, técnicos e legais necessários.” com ele relacionados.

³⁶⁹ De 6/1/2021 (procedimentos n.ºs 059/2020 e 063/2020); de 13/1/2021 (procedimento n.º 001/2021); de 23/6/2021 (procedimento n.º 036/2021); de 7/7/2021 (procedimento n.º 038/2021); de 14/7/2021 (procedimento n.º 039/2021), e de 8/9/2021 (procedimento n.º 040/2021).

³⁷⁰ Cfr. as decisões de adjudicação, por número de procedimento interno, abaixo identificadas:



ao não ter assegurado a publicitação das fichas dos contratos no Portal dos contratos públicos em tempo e, no que se refere aos procedimentos identificados com os n.ºs 1/2021, 39/2021 e 40/2021³⁷¹, por não ter assegurado aquela publicitação antes do início da execução física e financeira dos contratos.

O aludido responsável, ouvido no contraditório³⁷², nada referiu a propósito da situação em concreto; mas, tendo em conta que: (i) entretanto, a APM deu cumprimento à obrigação de publicitação, (ii) inexistem de indícios de que as infrações financeiras em apreço tenham sido praticadas de forma intencional³⁷³; (iii) o Tribunal de Contas ou outro órgão de controlo interno não formularam recomendações à entidade auditada com vista à correção das irregularidades detetadas; (iv) esta é a primeira vez que o *retro* identificado responsável é censurado pela sua prática; considera-se estarem preenchidos os pressupostos necessários à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, elencados nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC. Termos em que é de relevar, desta vez, a responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

D) Falta de comunicação das adjudicações ao Tribunal de Contas

1. Em cumprimento dos princípios da transparência e da publicidade, o n.º 4 do artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020, que criou o regime excecional de contratação pública para a resposta à pandemia, estabeleceu que as adjudicações realizadas ao abrigo daquele regime excecional encontram-se sujeitas a comunicação, por parte das entidades adjudicantes, aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial.

Colocada a questão sobre o cumprimento do referido normativo nos 4 contratos celebrados ao abrigo daquele regime legal³⁷⁴, a Associação declarou não o ter feito “[a]tenta a novidade da legislação, a complexidade e as dificuldades interpretativas no respetivo âmbito de

N.º de procedimento interno:	059/2020	063/2020	001/2021	036/2021	038/2021	039/2021	040/2021
Decisão de adjudicação:	Ata n.º 01/202, de 6/1, Ponto 8.E.	Ata n.º 01/2021, de 6/1, Ponto 8.I.	Ata n.º 02/2021, de 13/1, Ponto 8.B.	Ata n.º 24/2021, de 23/6, Ponto 9.B.	Ata n.º 26/2021, de 7/7, Ponto 7.A.	Ata n.º 27/2021, de 14/7, Ponto 6.A.	Ata n.º 32/2021, de 8/9, Ponto 9.C.

³⁷¹ Os quais foram celebrados ao abrigo do regime geral do CCP.

³⁷² Cf. as alegações prestadas a título individual, no ponto 1.6. *Audição prévia dos responsáveis* do presente Relatório.

³⁷³ Estará em causa uma atuação meramente negligente, que eventualmente terá resultado da convicção de que a atuação adotada no âmbito dos procedimentos de formação dos contratos em apreço não envolveria qualquer incumprimento das apontadas disposições normativas.

³⁷⁴ Na sequência dos procedimentos n.º 059/2020 (51 712,00€), 063/2020 (454 531,21€), 036/2021 (51 712,00€) e 038/2021 (535 671,82€).

*aplicação, que decorriam dos diversos diplomas de carácter excepcional, como foi o caso do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, de assinalável extensão, e pela sucessão de diplomas que iniciaram vigência na sequência do decretamento da pandemia (...)*³⁷⁵.

2. Com o intuito de não inviabilizar o controlo das despesas pelo Tribunal de Contas o artigo 6.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 1-A/2020³⁷⁶, conjugado com o artigo 48.º da LOPTC³⁷⁷, determinou que os contratos isentos de fiscalização prévia por terem sido celebrados ao abrigo do procedimento pré-contratual excepcional do DL n.º 10-A/2020, estavam sujeitos a comunicação ao Tribunal de Contas «para conhecimento, até 30 dias após a respetiva celebração».

Nessa sequência verificou-se que os procedimentos identificados com os n.ºs 63/2020 e 38/2021, no valor conjunto de 990 203,03€ (sem IVA), referentes à prestação de serviços para acolhimento e acompanhamento de passageiros, contratualizados e executados em 2021, no âmbito do projeto “*Madeira Safe to Discover*”, estavam relacionados entre si. Isto, tal como resulta do entendimento deste Tribunal³⁷⁸, porque se verificam cumulativamente as seguintes características, entre os contratos:

- (i) «A existência de uma conexão subjetiva entre contratos» – identidade dos cocontratantes;
- (ii) «A existência de uma conexão temporal entre contratos» – «*identidade e sucessividade dos períodos de execução contratual, nomeadamente considerando a execução no âmbito de um determinado ano civil e económico, ou de anos civis e económicos imediatamente sucessivos*»;
- (iii) «A existência de uma conexão material ou objetiva entre contratos» – característica esta aferida do seguinte modo:
 - a. «*Pela identidade dos respetivos objetos contratuais, decorrente da homogeneidade das prestações, por se tratarem de prestações de um mesmo tipo ou género, para um mesmo serviço, aquisição ou tipo de obra. Tratando-se de prestações diversas, não do mesmo tipo ou género, fica afastado o pressuposto;*
 - b. *ou pelo tipo de procedimento concursal, entendendo-se que só ocorrem indícios de relacionamento entre contratos quando existe um mesmo procedimento base, ou quando existe um procedimento único que se repete, indiciando não respeitar as regras do CCP. Se para cada um dos contratos houve um procedimento concursal autónomo*

³⁷⁵ Cfr. justificação apresentada pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira ao questionado no ponto 1.6 do citado ofício da SRMTC ref.ª S2677/2023, de 5 de julho (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 1/Ponto 1.6).

³⁷⁶ O artigo 6.º da citada Lei n.º 1-A/2020 determinou a isenção do visto prévio aos contratos abrangidos pelo DL n.º 10-A/2020, bem como a outros contratos celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º deste DL, enquanto perdurar este regime de exceção, mantendo-se a necessidade de comunicação para efeitos de fiscalização concomitante e sucessiva.

³⁷⁷ Cujo n.º 2, na redação dada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24/07, determina que o limite quanto ao valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, é de 950 000,00€, para efeitos de obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia.

³⁷⁸ Cfr. a Decisão do Processo de FP n.º 2527 a 2700/2023 ([decisao_processo_2527_2700_2023.pdf \(tcontas.pt\)](#)).

e para esse efeito não se mostram defraudadas quaisquer regras do CCP, se os procedimentos foram devidamente publicitados e respeitaram a necessária abertura à concorrência, considera-se que não se mostra indiciado qualquer relacionamento entre contratos;

- c. ou pela existência de uma finalidade comum, aferida pela apreciação do concreto interesse público que é satisfeito, pela existência de um projeto ou finalidade comum em termos de contratação. Se os contratos visam finalidades ou projetos que não são comuns, ou satisfazer interesses públicos concretos diversos, consideram-se afastados os indícios de relacionamento entre contratos;*
- d. ou pela existência de uma conexão económica e funcional entre os próprios contratos. Induz à verificação deste pressuposto a circunstância dos contratos terem por base uma mesma decisão e/ou procedimento de despesa e intercorrelacionam-se em termos económico-financeiros, ou quando não podem ter execução separada e autónoma, dependendo uns dos outros económica e funcionalmente. Igualmente, induz à verificação deste pressuposto a circunstância dos contratos visarem aquisições para diferentes unidades orgânicas ou serviços de uma única entidade adjudicante. Caso os contratos decorram de decisões e procedimentos de despesas distintos, não se intercorrelacionem em termos económico-financeiros, ou quando possam ter uma execução separada e autónoma, tende a considerar-se que não há indícios de relacionamento entre si.»*

Contudo, a Associação não realizou a referida comunicação imposta pelo artigo 6.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 1-A/2020, neste caso conjugada com o artigo 48.º n.º 2 da LOPTC, ao Tribunal de Contas, para conhecimento, daqueles contratos celebrados em 2021, os quais ascenderam a um valor total de 990 203,03€.

- 3. Tal factualidade reconduz-nos à situação tipificada na al. b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, que consagra a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas “[p]ela falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter;”, pela violação do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 de 19/03, conjugado com o artigo 48.º da LOPTC, imputável ao Diretor Executivo, NUNO VALE, em exercício de funções à data dos factos, que fora incumbido de assegurar a sua execução e de dar seguimento aos formalismos legalmente exigidos pelo Código dos Contratos Públicos e demais legislação conexas³⁷⁹ e que, por isso, era quem detinha a responsabilidade de dar cumprimento da respetiva comunicação no prazo legal.
- 4. Ponderada a factualidade em crise e os esclarecimentos prestados pela Associação, o tribunal decidiu³⁸⁰ relevar a responsabilidade financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1 al. l) da LOPTC, pela violação do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 de 19/03, conjugado com o artigo 48.º da LOPTC, associada ao incumprimento do dever de comunicação ao Tribunal de Contas dos contratos celebrados em 2021.

³⁷⁹ Conforme se extrai da parte final das correspondentes deliberações.

³⁸⁰ Por despacho de 08/03/2024, na sequência da Informação n.º 10/2024 – DAT/UAT3 (cfr. folhas 151 verso a 154 da Pasta do processo da auditoria).

E) Falta de comprovação da situação tributária e contributiva dos beneficiários

1. As peças de cada um dos procedimentos de contratação analisados exigiam, devidamente, que dos documentos de habilitação a apresentar pelo adjudicatário constassem as declarações comprovativas da sua situação contributiva e tributária regularizadas³⁸¹.

O cumprimento de tal exigência foi comprovado pela entidade auditada em todos os procedimentos analisados.

2. No entanto, não existem indícios de que esteja implementado um procedimento de verificação da regularidade da situação tributária e contributiva dos fornecedores aquando do pagamento, tal como exige o artigo 31.º-A do DL n.º 155/92 de 28 de julho (aplicável à Associação uma vez que a mesma desenvolve tarefas originariamente a cargo da RAM, regendo-se assim pelo regime de direito público³⁸², estando igualmente sujeita ao cumprimento dos princípios gerais da atividade administrativa nos termos do artigo 2.º, n.º 1 e 3 do CPA).
3. A factualidade agora evidenciada indicia uma infração financeira punível com multa, acolhida no artigo 65.º n.º 1 alínea b) e n.º 2 da LOPTC; todavia, a sua imputação ficou prejudicada pelo facto de não ter sido possível identificar, em concreto, a identidade do responsável (ou responsáveis) pelo pagamento das despesas em causa. O que é estranho, pouco profissional por parte da APM e grave.

F) Falta de evidência da intervenção do gestor no acompanhamento dos contratos

1. A designação de um gestor do contrato é uma exigência do CCP (artigo 290.º-A) introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, sendo-lhe atribuída a função primordial de acompanhar permanentemente a execução material, técnica e financeira dos contratos, um papel que se afigura relevante e que traduz um instrumento de defesa/promoção de um desempenho de qualidade, de eficiência, eficácia e economicidade.

Isto porque, sempre que um contrato não seja executado de forma exata e pontual, o interesse público poderá ficar lesado. Por essa razão, determina o n.º 3 do citado artigo 290.º-A do CCP que, em caso de deteção de desvios ou de outras anomalias na execução dos contratos, cabe ao gestor comunicá-los de imediato ao órgão competente, e propor, em relatório fundamentado, as medidas corretivas consideradas adequadas³⁸³.

³⁸¹ Mais concretamente, no ofício-convite a apresentação de proposta, e, especificamente no ponto 12.1.1. do ofício-convite no âmbito dos procedimentos n.ºs 001/2021 e 039/2021 (audiovisual); no ponto 12.2.1. do ofício-convite dos procedimentos n.ºs 063/2020 e 038/2021 (hospedeiras); no ponto 12.2.1. dos ofícios-convite dos procedimentos n.ºs 059/2020 e 036/2021 (transporte de passageiros); e ainda no ponto 17.2.1. do ofício-convite que suportou o procedimento n.º 040/2021 (máscaras).

³⁸² Conforme melhor explanado no ponto 1.5.1.3 supra.

³⁸³ Cfr. a este propósito a Orientação Técnica 05/CCP/2019 - Gestor do Contrato, proferida pelo Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, I.P. no âmbito das suas competências (CD_Documentação_Suporte/Docs_Suporte/Ponto_2.3.5/2.3.5.2).

2. Em cumprimento do referido normativo, a Associação de Promoção da Madeira procedeu à designação do gestor dos 7 aludidos contratos nos respetivos cadernos de encargos³⁸⁴.

No entanto, os processos analisados não continham evidências das intervenções dos respetivos gestores³⁸⁵. Concretamente:

- i. Dos serviços de acolhimento e acompanhamento de passageiros nos aeroportos da Madeira e do Porto Santo em sintonia com o plano e o cronograma apresentados, bem como com a respetiva calendarização, incluindo a discriminação dos recursos humanos afetos e a sua distribuição horária e local (por aeroporto), a que alude o ponto 3. da Cláusula Terceira dos contratos celebrados, o primeiro a 12/1/2021 e o segundo a 12/7/2021 (procedimentos n.ºs 063/2020 e 038/2021);
- ii. Dos serviços de transporte de passageiros em conformidade com o programa e o cronograma entregues pelo adjudicatário que especificava o n.º diário de trajetos e respetiva identificação, a capacidade (lotação), o local e horário para a recolha e largada de passageiros, conforme alude o ponto 3. da Cláusula Terceira dos contratos celebrados a 8/7/2021 e 8/1/2021 (procedimentos n.ºs 059/2020 e 036/2021);
- iii. Das ações previstas no programa e no cronograma para a concretização do fornecimento e da montagem do equipamento audiovisual nos aeroportos da Madeira e Porto Santo a que alude o ponto 3. da Cláusula Terceira dos contratos celebrados a 22/1/2021 e 16/7/2021 (procedimentos n.ºs 001/2021 e 039/2021); e
- iv. Da entrega faseada³⁸⁶ dos bens previstos no contrato de fornecimento de máscaras certificadas celebrado 27 de setembro de 2021 (procedimento n.º 040/2021).

Sobre este procedimento, a Associação de Promoção da RAM esclareceu que o acompanhamento da execução do correspondente contrato "(...) foi realizado pela equipa da APM, através das guias de transporte (em anexo), que continham, além de outros elementos, a identificação dos bens e as respetivas quantidades. Após a entrega das máscaras, nos termos prescritos no Caderno de Encargos, que faz parte integrante do contrato, eram registadas internamente." ³⁸⁷.

³⁸⁴ Um elemento integrado no Departamento Comercial, Feiras e Eventos, da Associação de Promoção da Madeira.

³⁸⁵ As mencionadas evidências foram solicitadas no ponto 2., alínea b), do citado ofício da SRMTC ref.ª S 2677/2023 [Vide a resposta da Associação em CD_Processo\2023-09-19_Resposta_APM\Ofício_05-07-2023\Ponto 2\alínea b) b)].

³⁸⁶ Em conformidade com o ponto 3. da Cláusula Terceira do contrato, que estipulou a entrega das 39 000 máscaras de proteção individual certificadas, em 5 frações correspondendo a primeira a 40% da quantidade de máscaras contratualizada (ou seja, de 15 600), e as restantes quatro a 15% cada uma (isto é, de 5 850 máscaras), e em que o pagamento por cada fase seria de 20% do preço contratual (ou seja, de 19 500€, sem IVA). As prestações que integram o objeto contratual deveriam estar integralmente satisfeitas no prazo máximo de 15 dias a contar da assinatura do contrato (cf. ponto 5. da mesma cláusula terceira).

³⁸⁷ Cfr. esclarecimento prestado ao solicitado no ponto 2.b) do citado ofício da SRMTC (ref.ª S 2677/023).

Paradoxalmente, a análise efetuada às indicadas guias de transporte (num total de 19, datadas entre 14/10/2021 e 25/6/2022)³⁸⁸, envolvendo 29 299 máscaras certificadas, resultou na evidenciação do incumprimento do contrato, em quantidade (que era o fornecimento de 39 000 máscaras certificadas) e em prazo (os 15 dias a contar da data de assinatura do contrato - 27 de setembro de 2021 - foram largamente ultrapassados, estendendo-se até finais de junho de 2022).

Acresce que as guias de transporte indicadas pela Associação não fazem alusão ao procedimento aquisitivo a que dizem respeito, não permitindo assim estabelecer, com segurança, a conexão com o procedimento aquisitivo em causa (n.º 040/2021), porquanto a entidade auditada havia recorrido ao mesmo fornecedor para a aquisição de idênticos bens no ano anterior³⁸⁹.

Isto não pode ocorrer.

Relativamente aos restantes contratos, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira³⁹⁰ argumentou que o acompanhamento “(...) foi realizado pela equipa de acompanhamento do projeto, a qual se deslocava, em visitas regulares, aos aeroportos, para a fiscalização do modo de execução dos serviços, além de ter obtido registos videográficos e fotográficos, e ter conferido toda a documentação fornecida pelos cocontratantes ao longo da respectiva execução contratual.”, enviando, como comprovativo da sua concretização, as “(...) folhas de caixa de pagamentos de estacionamento no aeroporto, da equipa afeta (...)”, em detrimento da apresentação de eventuais relatórios de desempenho.

Importa sublinhar que, uma vez designado, recaía sobre o gestor do contrato a responsabilidade de acompanhar a execução material e financeira dos aludidos contratos, aspeto que não se encontra comprovado.

3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. A Associação de Promoção da Madeira, apesar da sua natureza privada, é uma entidade adjudicante para efeitos do Código dos Contratos Públicos e, por via da delegação de poderes originariamente a cargo da Região Autónoma da Madeira, encontra-se sujeita às regras de atuação previstas no Código do Procedimento Administrativo (cf. os pontos 1.5.1. e 1.5.4.).
2. No biénio 2020-2021 o financiamento público à atividade da Associação atingiu o elevado valor de 27,8 milhões de euros, dos quais 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da

³⁸⁸ Respeitam às guias de transporte emitidas pelo fornecedor *António Manuel de Sousa, Lda.* n.ºs: 107/2021; 110/2021; 111/2021; 113/2021; 114/2021; 121/2021; 122/2021; 123/2021; 124/2021; 1/2022; 4/2022; 9/2022; 12/2022; 20/2022; 31/2022; 37/2022; 41/2022; 42/2022; e 48/2022.

³⁸⁹ Através dos procedimentos internos n.ºs 034/2020 e 047/2020, no preço contratual de, respetivamente, 26 600€ e 121 600€, ambos sem IVA, em 2020.

³⁹⁰ *Idem, ibidem.*



Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar “Planos de Comercialização e Venda”, (ii) 8,5 milhões de euros para financiar “Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing”, (iii) 16,1 milhões de euros em “Outros eventos e/ou ações”, e (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os pontos 2.1.1., 2.1.2. e 2.3.1.).

3. O sistema de controlo interno implementado apresentava, em geral, uma fraca fiabilidade sendo relevantes para esta apreciação:
 - a) No respeitante aos Planos de Comercialização e Venda (cuja amostra contemplou 28 projetos), os factos de:
 - i. Existir a prática das importâncias a restituir pelos promotores, quando existentes, serem deduzidas às comparticipações dos projetos subsequentes levando a que, para além do risco de rolamento das dívidas, se materialize o incumprimento de um dos requisitos de acesso definidos no regulamento (cf. o ponto 2.3.2.3.).
 - ii. Terem sido apoiados projetos de quatro entidades promotoras, sem que estivessem verificados os pressupostos gerais de acesso estabelecidos no Regulamento, como é o caso da apresentação dos comprovativos da situação tributária e contributiva regularizada (cf. os pontos 2.3.2.3.);
 - iii. Aprovação e formalização de um apoio (o PCV 20/2020) sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social (cf. o ponto 2.3.2.3.);
 - iv. Não terem sido objeto de publicação e de reporte nos termos da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto, os apoios atribuídos em 2020 e 2021, no montante de 1 448 367,50€ (cf. o ponto 2.3.2.2.).
 - b) No âmbito das “Campanhas e/ou ações de promoção e marketing” que (cf. os pontos 2.3.3.2.):
 - i. Em 3 das 8 Campanhas não foram solicitados aos promotores os comprovativos da sua situação contributiva regularizada, contrariando o disposto no artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social;
 - ii. Nenhum dos processos examinados continha o relatório de análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento;
 - iii. Em duas situações, em que a Associação deliberou aprovar um apoio por pessoa “atingida” pela Campanha, não há evidências de ter sido efetuado o controlo do seu número para efeitos do apuramento do montante a pagar;
 - iv. Não foi nomeada a Comissão de Avaliação e Acompanhamento, a quem compete o acompanhamento e monitorização da execução dos contratos/protocolos relativos a Campanhas e/ou Ações de promoção do destino (cf. a alínea B do Anexo V);
 - v. Não terem sido objeto de publicação e de reporte nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, os apoios atribuídos em 2020 e 2021, no montante aproximado de 8,5 milhões de euros.

- c) No que concerne aos “Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação”:
- i. Foram atribuídos apoios financeiros a eventos, sem que existisse um Regulamento (que só foi aprovado em 23/02/2022) que estabelecesse previamente os objetivos, os montantes envolvidos e os critérios de acesso e de seleção das candidaturas, contrariando o disposto nos artigos 6.º, 7.º e 9.º do CPA, aplicáveis por força do artigo 2.º n.º 3 do mesmo CPA (cf. o ponto 2.3.4.1.).
Tais apoios, no montante aproximado de 16,1 milhões de euros, também não foram objeto de publicação e de reporte nos termos da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto;
 - ii. Verificou-se a produção de efeitos, materiais e financeiros em diversos contratos antes da publicitação da correspondente ficha no portal da contratação pública (cf. o ponto 2.3.4.2. al. A e C);
 - iii. Foram celebrados, por ajuste direto, sem consulta, contratos de aquisição de serviços com duas agências publicitárias, envolvendo pagamentos superiores a 2,2 milhões de euros quando, face ao valor, era obrigatória a abertura de procedimentos pré-contratuais mais solenes (concurso público internacional).
Tais contratos, atento o seu valor, não foram submetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [cf. as als. B. (2 a 4) e E. (2 a 4), do ponto 2.3.4.2.].
- d) No quadro da execução do contrato-programa celebrado a 21 de maio de 2021 com o Governo Regional, que compreendeu um conjunto de ações de acolhimento, acompanhamento e encaminhamento de passageiros nos aeroportos da Madeira e do Porto Santo, em contexto da pandemia da Covid-19, a Associação celebrou 7 contratos de aquisição de bens e serviços, envolvendo uma despesa de 1 241 407,03€ (sem IVA) cuja análise revelou não ter sido dado cumprimento (cf. o ponto 2.3.5.2.):
- i. em 4 deles, à obrigatória comunicação das respetivas adjudicações ao membro do Governo responsável pela área das Finanças e à respetiva entidade tutelar (exigida pelo n.º 4 do artigo 2.º Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março) [cf. a al. D)];
 - ii. em 2 deles, do dever de comunicação ao Tribunal de Contas «para conhecimento, até 30 dias após a respetiva celebração», nos termos do artigo 6.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com o artigo 48.º da LOPTC [cf. a al. D)];
 - iii. em todos eles, à proibição de produção efeitos materiais e financeiros antes da publicação das correspondentes fichas no Portal dos Contratos Públicos exigida pelos artigos 127.º e 465.º do CCP e pelo artigo 4.º n.º 2 do DL n.º 10-A/2020 [cf. a al. C)];
- Também, se apurou que dos processos administrativos dos 7 aludidos contratos cf. o ponto 2.3.5.2.):
- a. não constava a justificação para a escolha dos fornecedores [cf. a al. A)];
 - b. faltava evidência de que, aquando da realização dos pagamentos tivesse sido verificada a situação tributária e contributiva dos fornecedores [cf. a al. E)];



- c. faltavam evidências documentais da intervenção do “gestor do contrato” que comprovassem o acompanhamento efetivo da respetiva produção de efeitos, ao nível material e financeiro [cf. a al. F)].

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da direção da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira e ao seu diretor executivo, que:

1. Diligenciem pelo cumprimento das regras consagradas no Código dos Contratos Públicos, em particular no que respeita (i) à definição do preço base e à escolha do procedimento pré-contratual a desencadear; (ii) ao reforço, sempre que possível, da concorrência através do convite a um maior número de potenciais fornecedores e à fixação de prazos de candidatura mais longos; (iii) à sistemática e oportuna publicação dos contratos celebrados no Portal da contratação pública; (iv) à comprovação documental das intervenções dos gestores dos contratos e (v) da situação tributária e contributiva dos beneficiários aquando dos pagamentos;
2. Cumpram as regras de atuação previstas no Código do Procedimento Administrativo, sempre que exerçam competências originariamente a cargo da Região Autónoma da Madeira e deem cumprimento à obrigação de publicitação e de reporte exigida pela Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto;
3. Sempre que se verifiquem os pressupostos legais deem cumprimento à obrigação de submissão dos contratos celebrados ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia e/ou de envio da informação requerida para efeitos de fiscalização concomitante;
4. Diligenciem pela melhoria do sistema de controlo interno da atribuição de apoios através, designadamente:
 - a. Comprovação documental da verificação do cumprimento de todos os pressupostos legais – incluindo a situação fiscal e contributiva regularizada - e regulamentares por parte dos projetos candidatos à atribuição de apoios;
 - b. Implementação de reportes periódicos da evolução da regularização dos apoios indevidamente atribuídos aos promotores;
 - c. Elaboração dos relatórios de análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos apoios, fazendo constar esse relatório do processo administrativo de cada candidatura;
 - d. Proceder ao controlo efetivo do número das pessoas “atingidas” pelas campanhas para efeitos de apuramento dos montantes a pagar, devendo juntar evidências desse controlo nos respetivos processos;
 - e. Nomear a Comissão de Avaliação e Acompanhamento, a quem compete o acompanhamento e monitorização da execução dos contratos/protocolos relativos a Campanhas e/ou Ações de promoção do destino;

5. DECISÃO

Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira e ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 214.º da CRP e nos n.º 1 do artigo 105.º e n.º 3 do artigo 107.º, ambos da LOPTC, decide o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores e do MP, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) Relevar, ao abrigo do disposto no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, as responsabilidades financeiras indiciadas e enunciadas nos pontos 2.3.2.2., 2.3.2.3., 2.3.3.2., 2.3.4.1., 2.3.4.2. alíneas A), B), C), D), F), e 2.3.5.2. alínea C).
- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido ao(s):
 - Presidente da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, António Eduardo de Freitas Jesus;
 - Vice-Presidente da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, António Maria Trindade Jardim Fernandes;
 - Vogais da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, Dorita Mendonça, Cátia Maria Ferreira Vieira, António Gabriel de Castro Gonçalves, Roland Bachmeier, João Paulo Araújo, Tiago Correia de Frias Massa Pereira e Cora Maria Gonçalves Teixeira, e ao então Diretor Executivo, Nuno Filipe de Carvalho do Vale.
- d) Entregar o processo da auditoria ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º n.º 4 e 57.º n.º 1 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no artigo 55.º n.º 2 desta mesma Lei;
- e) Determinar que a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira informe a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 30 de maio de 2025, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa, ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f) Fixar os emolumentos devidos pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, em 17 164,00€, ao abrigo do estatuído no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas³⁹¹, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril (cf. o Anexo VI);
- g) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

³⁹¹ Segundo o artigo 2.º, n.º 3, deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública que, desde 2009, se encontra fixado em 343,28€.

SRMTC, Funchal, Região Autónoma da Madeira, aos 4 dias do mês de outubro de 2024.

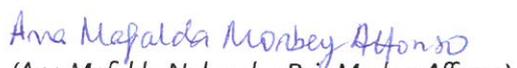
O Juiz Conselheiro
da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas



(Paulo H. Pereira Gouveia)

Participei na sessão.

A Assessora,



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Participei na sessão.

O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)



ANEXOS



I. Alegações produzidas em sede de contraditório

TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Palácio da Rua do Esmeraldo

Rua do Esmeraldo, 24

9004-554 FUNCHAL



Cátia Maria Ferreira Vieira, notificada do teor do “Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21”, datado de 29.05.2024, vêm - nos para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem:

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.

~~1~~

II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma “redução artificial” do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a “indícios” de que a Associação, através da cláusula 6.ª do Caderno de Encargos, “diminuiu artificialmente o valor do contrato”, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP "O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código", sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual "o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto" - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizados para efeitos de valor contratual*”.

1. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1) 1)), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.



II. Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e conseqüentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:



O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2'1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confirmam "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)".

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito

da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P..

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovados e comunicados às ARPT's.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.



Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, “O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL”, sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00 €	4 - Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
	Governo Regional	516 847,50 €	1 (mínimo)
PCVs	Privados	516 847,50 €	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os “rendimentos” provenientes de feiras não são mais do que os redêbitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.

Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.

III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explana o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve "(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo"¹.

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que "As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo".

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.



Assim, “*inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*”².

Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser “*transportadas*” para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem “*quaisquer entidades*” da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: “*...administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*”.

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Lições de Direito Administrativo, 2017, pág. 16

³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.

Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024

Cátia Maria Ferreira Vieira




TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional da Madeira
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, 24
9004-554 FUNCHAL

João Paulo Araújo, notificado do teor do "Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21", datado de 29.05.2024, vêm - nos para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem:

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.

II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e Imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se cêve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma "redução artificial" do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a "indícios" de que a Associação, através da clausula 6.ª do Caderno de Encargos, "diminuiu artificialmente o valor do contrato", nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP "O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código", sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual "o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto" - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.

Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*”.

1. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1 i)), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.



II. *Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e consequentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:*

O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2'1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confiram "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)".

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito

da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apólos”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P..

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovados e comunicados às ARPT's.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.



Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, "O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL", sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00 €	4 - Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
	Governo Regional	516 847,50 €	1 (mínimo)
PCVs	Privados	516 847,50 €	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os "rendimentos" provenientes de feiras não são mais do que os redêbitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.

Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.

III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explana o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve “(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo”¹.

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que “As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”.

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.



Assim, “*Inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*”².

Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser “*transportadas*” para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem “*quaisquer entidades*” da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: “*...administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*”.

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2017, pág. 16

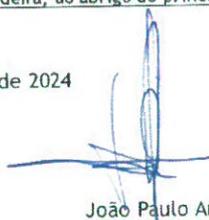
³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.

Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024



João Paulo Araújo



TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Palácio da Rua do Esmeraldo

Rua do Esmeraldo, 24

9004-554 FUNCHAL

António Gabriel de Castro Gonçalves, notificado do teor do “*Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21*”, datado de 29.05.2024, vêm - nos para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem:

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.

II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma “redução artificial” do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a “indícios” de que a Associação, através da clausula 6.ª do Caderno de Encargos, “*diminuiu artificialmente o valor do contrato*”, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP "O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código", sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual "o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto" - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.

Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*”.

I. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1 i)), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.



II. Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e consequentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:

O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2.1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confirmam "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)".

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito

da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P.

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovados e comunicados às ARPT’s.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.



Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, “O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL”, sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00 €	4- Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
PCVs	Governo Regional	516 847,50 €	1 (mínimo)
	Privados	516 847,50 €	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os “rendimentos” provenientes de feiras não são mais do que os redébitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.

Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.

III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explica o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve “(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo”¹.

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que “As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”.

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.



Assim, “*Inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*”².

Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser “*transportadas*” para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem “*quaisquer entidades*” da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: “...*administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*”.

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2017, pág. 16

³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.

Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024

António Gabriel de Castro Gonçalves



TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Palácio da Rua do Esmeraldo

Rua do Esmeraldo, 24

9004-554 FUNCHAL

António Maria Trindade Jardim Fernandes, notificado do teor do “*Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21*”, datado de 29.05.2024, vêm - nos para e feitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem:

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.

II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma “redução artificial” do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a “indícios” de que a Associação, através da cláusula 6.ª do Caderno de Encargos, “diminuiu artificialmente o valor do contrato”, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP "O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código", sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual "o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto" - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.

Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*”.

I. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1) i)), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.



II. Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e consequentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:

O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2'1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confirmam "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)."

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito

da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P..

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovados e comunicados às ARPT’s.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.



Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, “O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL”, sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00 €	4 - Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
PCVs	Governo Regional	516 847,50 €	1 (mínimo)
	Privados	516 847,50 €	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os “rendimentos” provenientes de feiras não são mais do que os redêbitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.

Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.

III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explana o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve “(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo”¹.

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que “As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”.

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.



Assim, “*Inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*”².

Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser “*transportadas*” para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem “*quaisquer entidades*” da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: “*...administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*” .

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2017, pág. 16

³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.

Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024

António Maria Trindade Jardim Fernandes

Assinado por: ANTÓNIO MARIA TRINDADE
JARDIM FERNANDES
Num. de Identificação: 09644862
Data: 2024.07.08 17:26:11+01'00'





TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, 24
9004-554 FUNCHAL

Tiago Correia de Frias Massa Pereira, notificado do teor do “*Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21*”, datado de 29.05.2024, vêm - nos para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem :

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.

II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma “redução artificial” do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a “indícios” de que a Associação, através da cláusula 6.ª do Caderno de Encargos, “diminuiu artificialmente o valor do contrato”, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP "O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código", sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual "o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto" - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.

Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*”.

1. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1) i)), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.



II. Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e conseqüentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:

O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2'1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confiram "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)".

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito

da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P..

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovados e comunicados às ARPT’s.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.



Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, “O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL”, sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00 €	4 - Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
	Governo Regional	516 847,50 €	1 (mínimo)
PCVs	Privados	516 847,50 €	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os “rendimentos” provenientes de feiras não são mais do que os redébitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.

Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.

III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explana o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve “(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo”¹.

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que “As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”.

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.



Assim, “*Inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*”².

Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser “*transportadas*” para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem “*quaisquer entidades*” da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: “...*administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*” .

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2017, pág. 16

³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.

Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024

Tiago Correia de Frias Massa Pereira
Tiago Correia de Frias Massa Pereira



TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Palácio da Rua do Esmeraldo

Rua do Esmeraldo, 24

9004-554 FUNCHAL

António Eduardo de Freitas Jesus, notificado do teor do “*Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21*”, datado de 29.05.2024, vêm - nos para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem:

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.

II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma “redução artificial” do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a “indícios” de que a Associação, através da cláusula 6.ª do Caderno de Encargos, “diminuiu artificialmente o valor do contrato”, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP "O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código", sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual "o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto" - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.

Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*”.

I. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1 i)), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.



II. Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e conseqüentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:

O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2.1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confirmam "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)."

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito

da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P..

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovados e comunicados às ARPT’s.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.



Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, “O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL”, sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00 €	4- Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
PCVs	Governo Regional	516 847,50 €	1 (mínimo)
	Privados	516 847,50 €	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os “rendimentos” provenientes de feiras não são mais do que os redêbitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.

Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.

III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explica o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve “(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo”¹.

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que “As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”.

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.



Assim, “*Inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*”².

Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser “*transportadas*” para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem “*quaisquer entidades*” da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: “...*administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*” .

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2017, pág. 16

³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.

Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024

António Eduardo de Freitas Jesus

Assinado por: ANTÓNIO EDUARDO DE FREITAS
JESUS
Num. de Identificação: 08542385
Data: 2024.07.08 14:38:19+01'00'
Certificado por: Governo Regional da Madeira
Atributos certificados: Secretário Regional de
Economia, Turismo e Cultura





Exma. Senhora
SubDirectora-Geral da Secção Regional da Madeira
Dr.^a Ana Mafalda Morbey Afonso
c/o Exmo. Senhor Auditor-Coordenado
Dr. Miguel Pestana

Lisboa, 26 de Julho de 2024

Assunto: Relato da Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira – Proc. 05/23-AUD/FS – Of. S1968/2024, de 03.06.2024; exercício do direito de audiência prévia

Exma. Senhora SubDirectora-Geral,
Exmo. Senhor Auditor-Coordenado,

Em cumprimento da notificação constante do ofício melhor acima identificado, e dos deveres de colaboração com o Tribunal de Contas, vem o signatário transmitir a V. Ex.^a aquela que, nesta fase, e com as contingências existentes, pode constituir a sua pronúncia em sede do exercício do direito de audiência prévia e do princípio do contraditório.

A sobredita notificação para pronúncia foi recebida no passado dia 6 de junho de 2024, tendo sido deferidos, nos termos solicitados, os dois pedidos formulados de prorrogação do prazo de resposta – o primeiro em trinta dias e o segundo em sete dias. Como então houve oportunidade de explicitar, o signatário não exerce quaisquer funções na Associação de Promoção da Madeira (doravante, APM) desde o dia 01 de março de 2022, motivo pelo qual não tem possibilidade de aceder à documentação mencionada no Relato de Auditoria, dependendo, para o efeito, da apresentação de pedido escrito à APM e do envio dos elementos por parte da entidade auditada.

Ainda a este propósito, e a título de exemplo, o signatário tomou conhecimento através do Relato de Auditoria que terão sido efetuadas diligências e apresentadas respostas por parte da APM a esse Tribunal de Contas sobre as matérias objeto do presente Relato que, sem prejuízo de terem sido solicitadas, não foram ainda remetidas, pelo que se desconhece totalmente o respetivo conteúdo que não pode deixar de ter-se por útil, para efeitos do atual momento de pronúncia, na medida em que integra certamente, quer aspetos organizativos, quer de execução no domínio dos factos em causa no presente Relato e que têm, evidentemente, de ser tidos em conta como enquadramento do direito ao conhecimento da factualidade sobre a qual recai a apreciação jurídica que importa na indicição formulada.

Na verdade, importa começar por mencionar que o signatário, por contrato celebrado em 12 de fevereiro de 2020, exerceu funções de Director Executivo da Associação para a Promoção da Madeira, entre os dias 01 de Março de 2020 e 27 de Fevereiro de 2022. Significa isto que o exercício das suas funções foi grave e inelutavelmente marcado pela grave crise pandémica de Covid-19, caracterizada pelos constantes regimes de exceção resultantes do decretamento sucessivo de estado de calamidade pública, de estado de emergência e de situação de contingência, que apenas veio a cessar, na Região Autónoma da Madeira, em 28 de fevereiro de 2022.

De todo o modo, foi desde o início clarificado ao signatário, inclusive por comunicação efetuada pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P., que a APM não se encontrava dentro do perímetro da administração pública, desde logo não integrando à data, como ainda hoje, a lista das entidades reclassificadas no sector das Administrações Públicas, nos termos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, de onde resultam manifestas consequências no que tange ao regime jurídico aplicável à APM, enquanto associação de direito privado sem fins lucrativos.

Este foi, por isso, um dos pressupostos de atuação do signatário, que pautou a sua atividade durante o período em que exerceu as funções em causa, pelo cumprimento escrupuloso dos princípios da economia, da eficiência e da eficácia, dentro do enquadramento fáctico do momento e do quadro normativo em que a APM vinha, nos últimos anos, desenvolvendo a sua atividade.

Considerando, porém, que o signatário não obteve ainda cópia de alguns dos documentos solicitados à APM, que são essenciais para clarificar de forma integrada e devidamente



fundamentada, como se espera, alguns dos factos pelos quais vem indiciariamente responsabilizado, limitar-se-á, de forma breve e espírito colaborativo, a esclarecer os seguintes aspetos, que se prendem especialmente com matérias relativas à execução de contratos-programa.

Desde logo, e no que diz respeito ao financiamento da APM, surge relevante evidenciar que a designada “regra base”, segundo a qual por cada 1€ de investimento privado corresponde o mínimo de 1€ de investimento da Entidade Regional de Turismo (no caso concreto, a Secretaria Regional de Turismo e Cultura) e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P., é exclusivamente aplicável ao Plano de Marketing Regional e não ao orçamento da APM. A dita regra encontra-se consagrada no n.º 6 da Cláusula 13.ª do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa, celebrado em 22 de Novembro de 2018, para vigorar entre 2019 e 2021, e tem de ser aplicada em conjunto com o disposto no n.º 10 da mesma Cláusula, pelo que o financiamento da APM não pode ser analisado na sua globalidade como estando sujeito a tal regra, uma vez que as verbas recebidas ao abrigo deste Protocolo não podem financiar custos de estrutura e funcionamento, nem mesmo os serviços aos quais estejam associados a contratação de recursos humanos no âmbito do Plano de Marketing Digital.

Nesta mesma linha, importa ter presente que as receitas de associados “privados” que constam no mapa não constituem investimento dos privados no âmbito da aplicação do Protocolo e, como tal, não podem ser tomados em consideração para apuramento do cumprimento da “regra base”, antes consubstanciando quotas dos associados que financiam os custos de estrutura da APM.

Na verdade, no âmbito do mencionado Protocolo, a contribuição dos privados corresponde aos montantes que estes investem nos projetos candidatados através dos Planos de Comercialização e Venda, no exercício da sua execução e, sendo investimentos realizados diretamente pelos privados, não são contabilizados pela APM, em termos de SNC-ESNL.

No que diz respeito à alegada violação do artigo 4.º, n.º 2 do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda (PCV), e contrariamente ao que vem afirmado no Relato de Auditoria, a norma permite a apresentação de candidaturas individuais por pessoas coletivas pertencentes ao mesmo grupo económico/empresarial, apenas não se permitindo a apresentação de candidaturas conjuntas por estas empresas. Esta questão não é

despicienda porquanto, conforme resulta do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento PCV, e nos termos do n.º 3 da Cláusula 17.ª do Protocolo para a Promoção e Comercialização Externa, já acima referido, o Turismo de Portugal, I.P. privilegia a apresentação de candidaturas conjuntas, uma vez que o maior objetivo era o de promover o trabalho conjunto entre diversas empresas, gerando assim um efeito multiplicador nos resultados. Reitere-se, pois, que é essencial proceder à distinção entre candidaturas individuais e candidaturas conjuntas, apenas neste último caso não sendo possível a sua apresentação por pessoas coletivas do mesmo grupo económico.

Quanto ao mais, pela ausência de documentos que concretamente permitam proceder à integral apreciação dos factos, nada é possível acrescentar, nesta data.

Na expectativa de termos contribuído para o esclarecimento de alguns aspetos constantes do Relato de Auditoria, mantemo-nos ao dispor do Tribunal de Contas para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais, os quais, desde já se indica, podem ser diretamente solicitados para nuno.vale@icloud.com.

Apresentamos os nossos melhores cumprimentos,



(Nuno Filipe de Carvalho do Vale)



TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Palácio da Rua do Esmeraldo

Rua do Esmeraldo, 24

9004-554 FUNCHAL



Roland Bachmeier, notificado do teor do “Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21”, datado de 29.05.2024, vêm - nos para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem:

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.



II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma “redução artificial” do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a “indícios” de que a Associação, através da clausula 6.ª do Caderno de Encargos, “*diminuiu artificialmente o valor do contrato*”, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*”.

I. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1) i)), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

II. *Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e consequentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:*

O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2.1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confirmam "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)".

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outras eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciação "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito



Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, "O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL", sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00€	4- Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
	Governo Regional	516 847,50€	1 (mínimo)
PCVs	Privados	516 847,50€	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os "rendimentos" provenientes de feiras não são mais do que os redébitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.



da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P..

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovadas e comunicados às ARPT's.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.



Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.



III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explana o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve "(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo"¹.

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que "As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo".

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.

A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP "O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código", sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual "o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto" - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.





Assim, "*Inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*"².



Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser "*transportadas*" para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem "*quaisquer entidades*" da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: "*...administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*" .

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2017, pág. 16

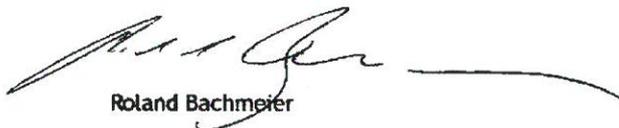
³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.

Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024



Roland Bachmeier



TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Palácio da Rua do Esmeraldo

Rua do Esmeraldo, 24

9004-554 FUNCHAL

Cora Maria Gonçalves Teixeira, notificada do teor do “Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21”, datado de 29.05.2024, vêm - nos para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem:

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.

II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Média e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma “redução artificial” do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Média e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a “indícios” de que a Associação, através da cláusula 6.ª do Caderno de Encargos, “diminuiu artificialmente o valor do contrato”, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP *"O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código"*, sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual *"o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto"* - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.

Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*”.

I. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1) i), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.



II. Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e consequentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:

O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2'1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confirmam "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)".

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito

da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P.

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovados e comunicados às ARPT’s.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.



Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, “O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL”, sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00 €	4 - Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
PCVs	Governo Regional	516 847,50 €	1 (mínimo)
	Privados	516 847,50 €	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os “rendimentos” provenientes de feiras não são mais do que os redêbitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.

Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.

III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explana o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve "(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo"¹.

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que "As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo".

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.



Assim, “*Inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*”².

Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser “*transportadas*” para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem “*quaisquer entidades*” da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: “...*administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*” .

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Lições de Direito Administrativo, 2017, pág. 16

³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.

Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024



Cora Maria Gonçalves Teixeira

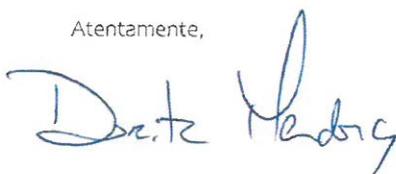


TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional da Madeira
Processo 05/23 - AUD/FS

Exmo. Senhor Presidente do
Tribunal de Contas

Dorita Mendonça, notificada do teor do Relato da Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, para efeitos do cumprimento do princípio do contraditório, que lhe é conferido pelo artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, vem por este meio a apresentar resposta que se anexa.

Atentamente,



TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Palácio da Rua do Esmeraldo

Rua do Esmeraldo, 24

9004-554 FUNCHAL

Dorita Mendonça, notificada do teor do “Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21”, datado de 29.05.2024, vêm - nos para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas -, pronunciar-se, alegando o seguinte:

I. Razão de ordem:

Nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é assegurado aos eventuais responsáveis, previamente à instauração de processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes possam vir a ser imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.

Considerando a extensão e pormenorização do Relato, os requerentes tiveram oportunidade de obter, junto da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, informação detalhada que lhes permite fazer as presentes observações, as quais dão por integralmente reproduzidos todos os elementos e esclarecimentos já prestados a este Tribunal pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Nessa conformidade, as observações *infra*, as quais não pretendem ser uma pronúncia exaustiva sobre todos os pontos abordados pelo Relato, incidem sobre alguma factualidade contida no sobredito Relato, procurando contribuir para o esclarecimento e retificação aos factos aí vertidos, bem como incide sobre matéria de direito, que seguidamente se enuncia.



II. Das referências a procedimentos de Ajuste Direto onde deveria constar, ao invés, procedimentos de Consulta Prévia:

O Relato de Auditoria, referindo-se a uma amostra de Eventos e/ou Ações promovidos pela Associação, destaca da análise diversos considerando quanto aos procedimentos pré-contratuais destinados à celebração de contratos de aquisição de serviços de produção digital, planeamento, execução, acompanhamento e compra de espaço para campanhas de publicidade digital, *out of home*, rádio, cinema, televisão e imprensa, faz referência a procedimentos de Ajuste Direto, quando, na realidade, como resulta dos elementos documentais que foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do princípio da colaboração, os procedimentos pré-contratuais adotados em causa foram consultas prévias.

Em concreto, no que respeita aos contratos celebrados, respetivamente, em 04.06.2020 e 25.05.2021, com as sociedades comerciais Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.A. e Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A., os quais foram precedidos de procedimentos de Consulta Prévia, contrariamente ao que se encontra vertido na página 85 e 90, e como decorre do teor das páginas 57 e 66 do sobredito Relato, o que certamente se deve a um mero lapso de escrita, cuja necessidade de retificação deverá ser levada em consideração.

III. Quanto aos indícios de que terá existido uma “redução artificial” do valor dos contratos celebrados com a Tempomedia - Agência de Meios, Publicidade, S.Á. e com a Nova Expressão, Planeamento de Media e Publicidade, S.A.:

O Relato de Auditoria reporta-se a “indícios” de que a Associação, através da clausula 6.ª do Caderno de Encargos, “diminuiu artificialmente o valor do contrato”, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP.

A posição vertida no sobredito Relato, salvo melhor opinião, não deve prevalecer, nem é de subscrever, considerando o concreto objeto contratual e as prestações contratuais que constituem a contrapartida do preço contratual a liquidar junto do cocontratante.

Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 17.º do CCP *"O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código"*, sendo que, os procedimentos pré-contratuais em apreço respeitaram, com rigor, os conceitos jurídicos da contratação pública.

É que, integra o conceito de valor contratual *"o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto"* - vide n.º 1 do artigo 17.º do CCP -, afigurando-se evidente que a estimativa de despesas não constitui qualquer contrapartida a receber pelo cocontratante nem tampouco se acha incluído no respetivo benefício económico.

Na verdade, as especificidades do objeto contratual encontram a sua génese no modelo de gestão de campanhas publicitárias digitais, sendo que, não se trata de uma mera "intermediação" em que a agência cocontratante seja remunerada por uma percentagem ou margem sobre as despesas havidas em campanhas, situação que seria prejudicial à boa gestão dos dinheiros públicos.

Assim, trata-se de um modelo de prestação de serviço em que a remuneração da agência cocontratante corresponde, no essencial, ao serviço efetivamente prestado, independentemente do concreto volume da aquisição de meios digitais, sendo evidente a transparência dos custos a incorrer pela Associação de Promoção da Madeira, que determina e controla o valor da despesa em meios digitais.

É certo que a contrapartida da prestação de serviço se traduz num valor muito inferior ao investimento que constitui o resultado desse trabalho, mediante as Despesa em Campanha ao longo do contrato, o que resulta da dinâmica do mercado digital, sendo que essas despesas são suportadas diretamente pela Associação de Promoção da Madeira.

Considera-se que o preço base fixado no presente procedimento é adequado ao objeto contratual, às prestações contratuais e respetivas contrapartidas, respeita os critérios definidos no artigo 47.º, n.º 3 do CCP, bem como se ajusta ao valor do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do CCP.



Foi esse, de resto, um dos fundamentos jurídicos para que, havendo a correspondente autorização de despesa, não poderia considerar-se que a realização da despesa que resulta da execução das prestações contratuais, consubstancie, juridicamente, foi previsto no contrato, de forma transparente, que tais despesas “*não serão contabilizadas para efeitos de valor contratual*”.

I. Quanto à alegada falta de documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social:

O relato descreve, como sendo uma situação de facto, a “*Aprovação e formalização de apoios sem que a entidade beneficiária tenha junto à sua candidatura os documentos atualizados comprovativos da sua situação regularizada perante a Segurança Social*”, afigurando-se útil referir, relativamente a alguns casos circunstanciados, o seguinte:

- Relativamente ao PCV 007/2021 (Ponto 2.3.2.3. Página 39 Ponto 1) i)), o Protocolo foi celebrado apenas com a sociedade comercial Porto Bay, S.A., a qual forneceu a documentação necessária quando da formalização da candidatura, sendo essa entidade a beneficiária do aludido Protocolo;
- Relativamente ao PCV 040/2021, remetendo para todos os esclarecimentos já prestados pela Associação de Promoção da Madeira, o único pagamento de tranches foi liquidado em dezembro de 2021, após ter sido entregue toda a documentação necessária;
- Relativamente aos PCV 44/2020 e 19/2021, não se trata de candidaturas conjuntas nos termos do regulamento, uma vez que não beneficiaram da respetiva majoração prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento aplicável;
- Relativamente ao PCV 19/2021, foi integralmente respeitado o artigo 11.º do Regulamento aplicável (ações elegíveis), remetendo-se para os elementos já fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

II. Quanto à observância dos pressupostos que presidiram à criação da Associação de Promoção da Madeira, e consequentemente, do alegado incumprimento quanto às fontes de financiamento:

O relato do Tribunal de Contas refere-se ao n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos segundo o qual: "A Associação de promoção os durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor."

Conclui, na página 83, ponto 2, que: "No biénio 2020-2021, o financiamento público à atividade da Associação atingiu os 27,8 milhões de euros, dos quais, 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros). Daquele montante global: (i) 1,4 milhões de euros foram utilizados para apoiar "Planos de Comercialização e Venda"; (ii) 8,5 milhões de euros para financiar "Campanhas e/ou Ações de promoção e marketing"; (iii) 16,1 milhões de euros em "Outros eventos e/ou ações"; e, (iv) 760,1 mil euros em despesas de funcionamento (cf. os Pontos 2'1.1., 2.1.2. e 2.3.1.)."

Conclui, ainda, o Relato que "Face aos pressupostos que presidiram à sua criação em 2003, a Associação de Promoção da Madeira, não cumpre com o requisito de financiamento contratualizado com o ICEP na medida em que não dispõe de receitas de origem não pública que lhe confirmam "(...) capacidade e autonomia para responder pela [correspondente] contrapartida financeira (...) e para suportar os custos da [sua] estrutura de funcionamento (...), em termos logísticos e de recursos humanos.", nem cumpre com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos que estabelece que a "Associação de Promoção durará enquanto os pressupostos vertidos no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística se mantiverem em vigor" (cf. o ponto 2.1.3.)".

Salvo o merecido respeito, o Relato incorre em imprecisão no que respeita ao agrupamento das diversas despesas. Embora na nomenclatura constante do Relato de Auditoria se refira, indiferenciadamente, a "Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação de Promoção da Madeira", é certo, porém, que, nem todas as despesas incorridas o foram no âmbito da execução dos Protocolos e Contratos-Programa, e bem assim, nenhuma das despesas consubstanciam "apoios", na medida em que a Associação de Promoção da Madeira, no âmbito



da execução do respetivo Plano de Atividades, lança mão de diversos instrumentos, designadamente, procedimentos de contratação pública destinados à aquisição de serviços, tendo em vista a satisfação das necessidades que se encontram plasmadas no respetivo Plano de Atividades.

A título exemplificativo, no âmbito dos eventos e ações “Bollywood”, “Fam Trips 2020”, “Golf 2020”, “Golf 2021”, “MOT”, “Rally Vinho Madeira 2020” e “Rally Vinho Madeira 2020”, foram adotados diversos procedimentos pré-contratuais, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, não devendo ser considerados “apoios”, no sentido dos termos utilizados no Relato de Auditoria, em conformidade com os elementos fornecidos pela Associação de Promoção da Madeira.

O Relato de Auditoria refere-se ainda ao Protocolo de 22 de novembro de 2018 e ao contrato-programa de 6 de abril de 2020, que estipularam a regra base segundo a qual por cada 1€ de investimento privado, corresponderia o mínimo de 1€ de investimento da Direção Regional do Turismo e de 4€ de investimento do Turismo de Portugal, I.P.

Nessa análise, consta do Relato o “Quadro VI - Financiamento global no contexto da contratualização da promoção turística externa”, na página 31, de onde o Relato vem a concluir que “a contribuição da RAM é cerca de 5 vezes superior à do Turismo de Portugal, I.P.”.

Porém, o n.º 3 da cláusula 13.º do Protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa celebrado em 2018 dispõe que o Plano de Marketing Regional é composto por 3 Tipologias de Planos: a) O Plano de Marca Regional, b) Os Planos de Comercialização e Venda, e c) Os Planos de Produto e Mercado.

O n.º 6 da mesma cláusula dispõe que o Plano de Marketing Regional é financiado de acordo com a seguinte regra: por cada mínimo de 1€ de investimento privado, corresponde o mínimo de 1€ de investimento das Entidades Regional de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e o mínimo de 4€ de investimento do Turismo de Portugal IP, sem prejuízo dos limites de plafond de financiamento aprovados e comunicados às ARPT’s.

Ademais, resulta do n.º 1 da cláusula 18.º que os Planos de Comercialização e Venda são financiados através de investimento privado e do investimento das Entidades Regionais de Turismo/Governos Regionais dos Açores e da Madeira.

Com base neste protocolo, é celebrado anualmente o Contrato de Promoção Externa Regional.

Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª do Contrato de Promoção Externa Regional de 2020, “O Presente contrato tem por objecto a execução do PLANO DE MARCA REGIONAL”, sendo que o Plano de Marca apresentado foi no valor de 2 067 390EUR. Ou seja, não se trata, ao invés do que resulta do Relato de Auditoria, do Plano de Marketing Regional. Pelo que, o quadro representativo da aplicação das fontes de financiamento é o seguinte:

Plano de Marketing Regional	Entidade Financiadora	Valor	Observações
Plano de Marca Regional	Turismo de Portugal	2 067 390,00 €	4- Comunicado pelo Turismo de Portugal todos os anos
PCVs	Governo Regional	516 847,50 €	1 (mínimo)
	Privados	516 847,50 €	1 (mínimo)

O Montante do financiamento proveniente do Governo Regional inclui o financiamento previsto no contrato-programa celebrado com a Associação de Promoção da Madeira.

Os montantes que os privados investem em PCV's e que consubstanciam o seu financiamento mínimo não são contabilizados pela AP-Madeira em termos de SNC-ESNL, uma vez que o investimento é feito diretamente pelos respetivos promotores.

Em concreto, os “rendimentos” provenientes de feiras não são mais do que os redêbitos aos associados das despesas que lhes são imputáveis referentes à sua participação em feiras e eventos organizados pela Associação de Promoção da Madeira, os quais são deduzidos aos montantes de execução provenientes do financiamento das entidades Públicas, nomeadamente do Governo Regional.

Existem, como se demonstrou, imprecisões no agrupamento das fontes de financiamento, designadamente, pela existência receitas de associados/privados que constam no mapa não consistem nem devem contribuir na percentagem dos 25% do total de financiamento que os privados são obrigados no âmbito do Protocolo com o Turismo de Portugal.

Além do mais, as quotas de associados são utilizadas para financiar, designadamente, o funcionamento da Associação de Promoção da Madeira, cujo funcionamento não se integra no âmbito do referido Protocolo.



Assim, no âmbito da atividade da Associação de Promoção da Madeira, são executados os montantes que se encontram vertidos nos respetivos orçamentos, em cumprimento do Plano de Atividades, existindo investimentos efetuados em PCV's, os quais são reportados anualmente ao Turismo de Portugal, ao Governo Regional, aos associados e devidamente publicitados no Relatório Anual de Atividades.

III. Quanto à cominação de incumprimento de uma obrigação legal, em virtude da falta de publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios atribuídos em 2020 e 2021:

Como bem explana o Relato do Tribunal de Contas, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira constitui uma entidade de natureza privada sem fins lucrativos. É certo que, a doutrina jurídico-administrativa tem-se debatido com a questão de saber em que medida as normas jurídicas de direito administrativo se aplicam às entidades de direito privado que se acham incluídas no conceito de Administração Pública, entendida em sentido funcional ou material.

Porém, apesar dessa qualificação, do Relato do tribunal de Contas resulta que, além do mais, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira se encontra abrangida pelas obrigações de informação decorrentes da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Pedro Costa Gonçalves descreve "(...) pelo facto de a ação que desenvolvem corresponder ao desempenho de funções administrativas, as entidades com personalidade de direito privado encontram-se naturalmente expostas a uma incidência do Direito Administrativo".

Esta ideia é reforçada pelo âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, ao determinar que "As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo".

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 2020, página 139.

Assim, “*Inclui-se também na função administrativa a atividade desenvolvida por entidades privadas (não só por entidades privadas criadas pela Administração, mas por verdadeiros privados), na medida em que implique o exercício de poderes públicos ou seja regulada por princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*”².

Contudo, ao definir quais as normas jurídicas que podem ser “*transportadas*” para o âmbito dos sujeitos de direito privado, pode dizer-se, com segurança, que apenas quando as normas de direito administrativo prevejam expressamente o campo subjetivo de aplicação, ou ainda, definam os termos da sua aplicação, em termos de abrangerem “*quaisquer entidades*” da Administração, independentemente da sua natureza jurídica, há lugar a aplicação do Direito Administrativo às aludidas entidades privadas³.

Aproximando-nos da questão que se coloca no Relato, podemos concluir que, apenas se o concreto modo de atuação ou as obrigações jurídicas impostas sobre as pessoas coletivas públicas ou privadas estiverem expressamente tipificadas pelas normas que regem a situação concreta, existirá obrigatoriedade de cumprir essas mesmas determinações.

Isto é, para saber se, em concreto, a legislação relativa a publicação e de reporte da listagem anual dos benefícios tem aplicação à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, importa delimitar o âmbito de aplicação do Regime de Reporte e Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, Concedidos por Entidades do Setor Público, aprovado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, o qual, de resto, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, define o âmbito de aplicação, Entidades do setor público: “*...administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional...*”.

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2017, pág. 16

³ Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, página 291.



Ora, a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira não se inclui no âmbito de aplicação do sobredito diploma, por não ser uma entidade da Administração Pública tradicional, por não ser uma fundação de direito privado, e por não se encontrar incluída nas Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas.

Foi, em suma, o sobredito entendimento, assente na letra da lei, que sustentou a conduta da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira.

Requer-se a V. Exas. que os considerandos aqui vertidos sejam refletidos no teor do Relato de Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira - 2020/21, de 29.05.2024, eventualmente, com as respetivas retificações a que houver lugar, bem como sejam consideradas nas conclusões a retirar do mesmo, remetendo-se, quanto ao demais, para todos os elementos e esclarecimentos que já foram fornecidos a esta Secção do Tribunal de Contas, pela Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo do princípio da colaboração.

Funchal, 08 de Julho de 2024

Dorita Mendonça

II. Procedimentos de controlo interno associados aos apoios analisados

A – Planos de Comercialização e Venda

Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda, a análise, apreciação e decisão sobre as candidaturas apresentadas, bem como o acompanhamento e a respetiva monitorização é assegurada por uma Equipa de Gestão e Acompanhamento, constituída, no mínimo, por três e no máximo, por cinco elementos, designados pela Direção da Associação, a qual é também responsável por avaliar as candidaturas de acordo com as regras estabelecidas nos citados Regulamentos.

Esta equipa tem, ainda, “o dever de fiscalizar sucessivamente a execução do Protocolo, podendo solicitar ao(s) Promotor(es) toda a documentação e informação que entenda por conveniente, assim como de formular todos os pedidos de informação e de esclarecimento que entenda pertinentes. (...) Caso, na sequência de ações de fiscalização e acompanhamento ao Protocolo, nos termos do número anterior, se venha a detetar inexecução das ações/atividades constantes do calendário inicialmente aprovado no âmbito da candidatura do(s) Promotor(es), a Equipa de Gestão e Acompanhamento informará imediatamente a Direção da APM que, em tempo útil, proporá àquele a adoção de ações corretivas adequadas à situação apurada.”³⁹².

A designação e entrada em funções da Equipa encarregada da gestão e acompanhamento dos PCV's³⁹³ ocorreu em 28 de outubro de 2020³⁹⁴ (a equipa anterior havia sido nomeada em 1 de dezembro de 2015).

Assim, no que respeita³⁹⁵ à “(...) [s]ubmissão das candidaturas:

- a. O primeiro acto de fiscalização é feito aquando da análise das candidaturas, na qual é feita a avaliação das ações propostas em cada projecto ao nível da sua elegibilidade:
- b. A primeira análise é feita pelo departamento financeiro (intervenção analista financeiro júnior e gestor financeiro): é feita a compilação da informação das candidaturas recebidas, analisadas as ações propostas e indicadas as ações passíveis de serem consideradas elegíveis ou não-elegíveis
- c. É feita a apresentação dos projectos propostos e das ações que compõem cada projecto, para conhecimento, análise, rectificação ou validação da pré-análise enunciada no ponto anterior. Daqui resulta o conjunto de ações consideradas elegíveis que irão compor cada projecto a ser executado. intervenção da equipa de gestão e acompanhamento, constituída pela diretora executiva, e

³⁹² Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º dos Regulamentos para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV'S).

³⁹³ Cf. o ponto 1. da resposta da APM de 18/04/2023 (CD_Processo/2023-04-18_Resposta_APM/1-Aprovação Regulamentos).

³⁹⁴ Cf. o ponto 3 da Ata de Reunião da Direção n.º 30/2020, de 28/10 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/30 - 28 de Outubro).

³⁹⁵ Cf. o ponto 6. da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 6).

pelos responsáveis dos departamentos jurídico, financeiro, relações públicas, Comercial (mercado nacional e internacional) e Marketing)

- d. *É feita a apresentação à Direcção da AP-Madeira, que delibera acerca do montante de financiamento a ser atribuído aos projectos apresentados”.*

Ao longo do ano, “(...) são analisados os relatórios intercalares enviados em Agosto e Outubro”, pelo “analista financeiro júnior e gestor financeiro”, bem como, “(...) os pedidos de substituição de acções nos termos do art 14º) g” e “os materiais utilizados nas campanhas publicitárias e demais acções nos termos do art 11º.2”.

Compete ao Departamento financeiro, através do “analista financeiro júnior e gestor financeiro”, o “(...) pedido de relatórios, recolha e compilação dos relatórios recebidos, análise das alterações propostas, deliberação das alterações propostas nos casos em que a sua elegibilidade ou não-elegibilidade seja evidente”.

Ao Departamento de Marketing, através do “(...) executivo de marketing comercial e Coordenador de Marca, Campanhas e de Marketing Comercial”, compete a “[a]nálise dos materiais utilizados nas campanhas publicitárias e demais acções nos termos do art 11º.2”.

A Equipa de Gestão e acompanhamento delibera “(...) sobre a elegibilidade de alterações propostas aos planos apresentados, nos casos em que a sua elegibilidade não seja evidente.”.

Os relatórios finais são analisados e verificados os comprovativos de despesa, pelo Departamento Financeiro. São, também, “(...) [s]olicitados e analisados esclarecimentos e elementos adicionais, nomeadamente Evidências de execução material, sempre que seja pertinente”, e compilados os “(...) relatórios recebidos, com a indicação da conformidade/elegibilidade ou não-conformidade/elegibilidade das despesas apresentação e/ou das evidências e demais informação complementar facultadas”.

É, ainda, “(...) feita a apresentação da execução dos projectos e das despesas apresentadas para conhecimento, análise, rectificação ou validação da pré-análise efectuada pelo departamento financeiro”, pela Equipa de Gestão e Acompanhamento, da qual “(...) resulta a execução dos PCV's para o exercício em questão”, bem como, “(...) a apresentação à Direcção da AP-Madeira, que delibera acerca do montante de financiamento a ser atribuído aos projectos apresentados, tendo em conta a execução de cada projecto.”.

B – Campanhas e/ou Ações de promoção do destino

Conforme o estipulado nos artigos 23.^{o396} e 24.^{o397} do Regulamento para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira, “(...) [a] APM tem o direito de fiscalizar a execução do Protocolo a celebrar no âmbito do presente Regulamento, podendo solicitar às entidades promotoras/beneficiárias toda a documentação e informação que entenda por conveniente, assim como formular todos os pedidos de informação e de esclarecimentos que considere pertinentes.”.

Nos casos em que “(...) se verifique o incumprimento definitivo das obrigações contratuais assumidas pela entidade promotora/beneficiária, a APM reserva-se o direito de resolver unilateralmente o contrato

³⁹⁶ Regulamento para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira de 2019/2020 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/Regulamento Apoios TO's_CA's).

³⁹⁷ Regulamento para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira de 2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/Regulamento Apoios TO's_CA's).

celebrado, podendo exigir a restituição integral dos montantes entretanto pagos ou o cancelamento da atribuição dos apoios contratados.”³⁹⁸.

Para o efeito, nos termos dos artigos 17.^o³⁹⁹ e/ou 18.^o⁴⁰⁰ dos citados Regulamentos, “(...) [a]pós decisão de aprovação das candidaturas e fixação do montante do apoio financeiro a atribuir, o acompanhamento e respetiva monitorização é assegurada pela Comissão de Avaliação e Acompanhamento”.

Não obstante, desde 27 de abril de 2018, data da aprovação e entrada em vigor do Regulamento, “[n]ão chegou a ser nomeada a Comissão de Avaliação e Acompanhamento”⁴⁰¹.

Ainda assim, em 19/09/2023⁴⁰², a Associação esclareceu que “[r]elativamente às Campanhas de Promoção do Destino – Campanhas Institucionais, via agência de Meios, são adotados os seguintes trâmites:

- aprovação do investimento/orçamento anual em campanhas em Assembleia geral;
- preparação de um plano de investimento por campanha e por mercado, que é apresentado e validado pela Direcção da APM; (departamento de marketing)
- Após validado, a equipa do departamento de Marketing envia os briefings de implementação à agência, por campanha;
- A agência de meios, apresenta um plano de meios de investimento para a campanha com base: nos mercados; nos orçamentos; e nas plataformas/meios;
- Após análise interna pela coordenação do departamento de Marketing o plano é ou não validado via email à agência, sendo o plano de meios aprovado e arquivado no sharepoint;
- Dá-se início à campanha, sendo que a agência envia relatórios que são analisados pela equipa de marketing da APM;
- A faturação é mensal, onde o departamento de Marketing, verifica se as faturas dos fornecedores (ou seja, os valores investidos nos meios/plataforma) corresponde ao valor das faturas da agência de meios (ou seja, faturação efetiva que nos está a ser cobrada);
- No último trimestre do ano, e uma vez que estas plataformas previstas no plano de meios trabalham numa ótica de compra de espaço através de licitação, é verificado se conseguimos executar ou não, o orçamento previsto por mercado, no âmbito das campanhas; este

³⁹⁸ Cf. o artigo 24.º do Regulamento para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira de 2019/2020 e o 25.º do Regulamento de 2021.

³⁹⁹ Regulamento para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira de 2019/2020.

⁴⁰⁰ Regulamento para a atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira de 2021.

⁴⁰¹ Cf. o ponto 1. da resposta da APM de 18/04/2023 (CD_Processo/2023-04-18_Resposta_APM/Aprovação Regulamentos).

⁴⁰² Conforme informação prestada pela APM (cf. o ponto 6. da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 6).

é um trabalho conjunto com a agência e a APM, onde verificamos por mercado, se existem casos de SUB-execução ou sobreexecução; o objetivo é realizar os ajustes necessários e garantir a execução do orçamento previsto face ao plano definido;

- *Após a validação das faturas pelo departamento de Marketing (a confirmação do custo e do serviço, de acordo com o contratado, colocando para isso, o respectivo nr. de processo de idok), o valor das mesmas é colocado como executado no ficheiro interno de controlo orçamental, pela pessoa do departamento de Marketing, responsável por essa tarefa e as faturas são entregues no departamento financeiro, para serem registadas.”.*

C – Outros eventos e/ou ações promovidos pela Associação

O Regulamento para a Atribuição de Apoios à Captação, Organização e Realização de Eventos de Elevado Potencial de Atração Turística ou de Geração de Media para o destino Madeira, foi aprovado em 23/02/2022, não tendo sido prevista a criação de nenhuma estrutura formal de avaliação e acompanhamento das iniciativas a apoiar⁴⁰³.

No caso⁴⁰⁴ das Agências de Viagem Online (OTA’S - Online Travel Agencies), meios offline ou outros (revistas, radio) “(...) o procedimento adotado é o seguinte:

- *A APM é contactada por estas entidades com possíveis propostas de campanhas e realizamos a análise de viabilidade e interesse público de avançar com as campanhas*
- *Havendo viabilidade de avançar, a proposta é apresentada à direção;*
- *Após validação da mesma, pela direção, o departamento de Marketing envia um briefing à agência de meios com a proposta de campanha para que possam proceder à adjudicação;*
- *Consequentemente são enviados quer os relatórios, quer as faturas onde é realizada a verificação da FT do fornecedor vs a FT da agência de meios;*
- *Os relatórios são arquivados no sharepoint;*
- *Após a validação das faturas pelo departamento de Marketing (a confirmação do custo e do serviço, de acordo com o contratado, colocando para isso, o respectivo nr. de processo de idok), o valor das mesmas é colocado como executado no ficheiro interno de controlo orçamental, pela pessoa do departamento de Marketing, responsável por essa tarefa e as faturas são entregues no departamento financeiro, para serem registadas.”.*

Quanto às Campanhas de Promoção do Destino – Campanhas em Parceria - Campanhas “co-branding” com Agentes do Sector (Operadores Turísticos / Companhias aéreas), realizadas pelo Departamento Comercial: “(...)

⁴⁰³ Cf. o ponto 1. da resposta da APM, de 18/04/2023 (CD_Processo/2023-04-18_Resposta_APM/Aprovação Regulamentos).

⁴⁰⁴ Cf. o ponto 6. da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 6).

- o departamento Comercial apresenta à direção a proposta; o plano de marketing e o custo do mesmo, através do preenchimento de um formulário interno;
- Após a aprovação da direção o departamento comercial informa a entidade e solicita o contrato ao departamento jurídico;
- O departamento jurídico procede à redação do contrato, com base no formulário que foi entregue e aprovado pela direção e devolve ao gestor desse projecto, o contrato para que este valide e envie para a entidade poder validar e proceder à assinatura do mesmo;
- O contrato é devolvido e entregue ao departamento jurídico para recolha de assinaturas devidas, por parte da Associação de Promoção da Madeira; posteriormente é enviada uma cópia à entidade e o contrato é registado numa tabela própria para o efeito, pelo controlo de gestão.
- Após o cumprimento destas formalidades necessárias, o gestor de mercado comunica o processo ao Departamento de Marketing.
- Os accounts negociam e contratam. É sua responsabilidade, definir com o Operadores turísticos (OT) /Companhia Aérea (CA), qual o objectivo da campanha e qual o melhor timing. Neste processo, pedem por vezes, a opinião do Marketing, sobre o plano de marketing e respectivas ações.
- O Gestor de mercado, cria no servidor a respectiva pasta, em Marketing – Campanhas – Ano – País – Nome do Operador/CA, colocando o plano de marketing e outra informação que considere necessária.
- É da responsabilidade do account a criação do processo de IDOK.
- Quando a negociação está fechada, o gestor de mercado comunica o processo ao colaborador do marketing, responsável pelas campanhas em parceira, dando sempre conhecimento ao responsável do departamento de Marketing, informando sobre o plano de ações acordado, o contacto do TO/CA, a fonte de financiamento, qual o número do respetivo processo de IDOK e sempre com uma contextualização da campanha.
- A preparação da campanha, começa a partir do momento em que o account passa o processo para o Marketing, que dá início à recolha e envio dos conteúdos necessários e adequados ao mercado e ao objetivo de campanha (acordado com o gestor de mercado) e fica em contacto com a pessoa responsável pela campanha, do lado do TO/CA.
- A execução das campanhas é concentrada unicamente numa pessoa – no colaborador do marketing designado para o efeito. Este terá depois a função de recolher, junto dos restantes colegas os conteúdos necessários e depois proceder ele próprio ao envio de toda a informação.
- As campanhas só terão início após a assinatura do contrato – esta informação deve ser dada ao marketing, pelo gestor do mercado.
- Todos os materiais para aprovação devem ser enviados diretamente para o Marketing que os recebe e aprova, sempre com a concordância (e em cc) do respetivo gestor. O account, deve informar o TO/CA, quem será o nosso contacto de marketing.
- É da responsabilidade do marketing, guardar todos os materiais no servidor.



- O Departamento de Marketing deve reconfirmar sempre qual o tipo de financiamento, caso o gestor não o tenha já informado, consultando a informação/tabela que o Comercial envia, no início do ano. Não esquecer que se for financiamento TP, o logo a usar deve ser o que inclui esta entidade; se não for, é o logo habitual.
- Colocar sempre o Gestor de mercado em CC, em todas as trocas de email.
- Relembrar sempre da necessidade da nossa aprovação prévia a todo o material, antes de a campanha sair;
- Marketing - estar atento e verificar se todas as ações constantes no plano inicial, acordado, foram executadas. Controlar o final da campanha - quando a mesma terminar, deve sempre, informar o gestor de mercado.
- Os relatórios das **campanhas** devem sempre ser partilhados com os gestores de mercado.
- Caso as facturas sejam enviadas para o marketing, as mesmas devem ser imediatamente reencaminhadas para o respectivo gestor do mercado, sendo este o responsável por inserir o valor como executado, no seu controle orçamental
- O gestor de mercado, após a validação das faturas (a confirmação do custo e do serviço, de acordo com o contratado, colocando para isso, o respectivo nr. De processo de idok), o valor das mesmas é colocado como executado no ficheiro interno de controlo orçamental, pelo gestor de mercado, e as faturas são entregues no departamento financeiro, para serem registadas.”.

No que se refere à gestão dos contratos formalizados com os parceiros, a direção da Associação informou que “[t]odos os contratos destas campanhas estão registados numa tabela própria, com a indicação do respectivo plano de pagamentos, de acordo com o estabelecido nos contratos, feita pelo controlo de gestão”, o que possibilita “controlar as condições de pagamento dos mesmos, como sejam os respetivos prazos/limites e/ou percentagens, saber qual o departamento responsável pelo mesmo e respetiva cabimentação orçamental, assim como, verificar os documentos fiscais, exigidos às entidades estrangeiras, para se poder proceder ao pagamento.”.

Mais informou que “[a]s faturas recebidas (as quais já devem conter na sua descrição, a referência ao número de nota de encomenda ou o número do processo interno de idok) devem dar primeiro entrada no departamento financeiro, para verificação dos dados e informações obrigatórios”, e que, “[a]pós o registo no departamento financeiro, as mesmas são entregues para validação, à pessoa que requisitou o serviço”, que, “(...) após colocar esse valor como executado no seu controle orçamental - e reconfirmar o custo e o serviço, devolve a factura já validada e autorizada ao departamento financeiro.”.

Relativamente aos pagamentos, foi referido que “[a]s faturas recebidas são conferidas e seguem o procedimento interno de validação – CIRCUITO DE ENTRADA DE FATURAS”, as quais “[s]ão lançadas e organizadas pelo departamento financeiro e posteriormente enviadas para a contabilidade. (...) Antes do processamento do pagamento no portal bancário, é solicitado aos (...) responsáveis pelo pedido do respectivo serviço, a confirmação se efetivamente o serviço foi prestado, mediante a respetiva documentação”, e antes do “pagamento das faturas que seguem os procedimentos concursais é necessário que os respectivos contratos estejam assinados, e no caso de entidades internacionais, as mesmas devem apresentar o modelo 21-RFI devidamente autenticado pelas autoridades fiscais do país de residência.”. Somente, “[a]pós esta

confirmação, é lançado o pagamento no portal bancário, utilizando os sistemas em vigor (transferência bancária ou outras), procedendo-se de seguida à autorização pelos membros da direção com poderes para tal.”.



III. Contratação pública abrangida pelo contrato-programa de 2021 (contratos analisados)

N.º DE PROCEDIMENTO INTERNO	OBJETO CONTRATUAL ⁴⁰⁵	PREÇO CONTATUAL (SEM IVA) ⁴⁰⁶	TIPO DE PROCEDIMENTO E BASE LEGAL ⁴⁰⁷	DATA DE CELEBRAÇÃO	ADJUDICATÁRIO	
1	059/2020	Serviços de transporte de passageiros no âmbito do projeto "Madeira Safe to Discover"	51 712,00€	Ajuste direto [art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 12-A/2020, de 13/3, e art.º 24.º, n.º 1, al. c) do CCP]	8/1/2021	Travel With Us, Lda. (510 737 226)
2	063/2020	Serviços de acolhimento e acompanhamento de passageiros nos aeroportos da RAM, no âmbito do projeto "Madeira Safe to Discover"	454 531,21€	Ajuste direto [art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 12-A/2020, de 13/3, e art.º 24.º, n.º 1, al. c) do CCP]	12/1/2021	4affection, Lda. (509 107 680)
3	001/2021	Serviço de locação de equipamento audiovisual no âmbito de ação promocional do destino Madeira	26 880,00€	Ajuste direto (art.º 20.º, n.º 1, al. d), do CCP)	22/1/2021	Som ao Vivo, Lda. (511 098 022)
4	036/2021	Serviços de transporte de passageiros no âmbito do projeto "Madeira Safe to Discover"	51 712,00€	Ajuste direto [art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 12-A/2020, de 13/3, e art.º 24.º, n.º 1, al. c) do CCP]	8/7/2021	Travel With Us, Lda. (510 737 226)
5	038/2021	Serviços de acolhimento e acompanhamento de passageiros nos aeroportos da RAM, no âmbito do projeto "Madeira Safe to Discover"	535 671,82€	Ajuste direto [art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 12-A/2020, de 13/3, e art.º 24.º, n.º 1, al. c) do CCP]	12/7/2021	4affection, Lda. (509 107 680)
6	039/2021	Serviço de locação de equipamento audiovisual no âmbito de ação promocional do destino Madeira	23 400,00€	Ajuste direto (art.º 20.º, n.º 1, al. d), do CCP)	16/7/2021	Som ao Vivo, Lda. (511 098 022)
7	040/2021	Fornecimento de 39 000 máscaras certificadas	97 500,00€	Consulta prévia (art.º 20.º, n.º 1, al. c), do CCP)	27/9/2021	António Manuel de Sousa, Lda. (501 298 592)
Despesa Total		1 241 407,03€				

⁴⁰⁵ Conforme evidenciado no caderno de encargos e/ou no convite à apresentação de propostas.

⁴⁰⁶ Definido nos termos do artigo 97.º do CCP (exclui o IVA, nos casos em que houver lugar, e contempla eventuais renovações contratuais).

⁴⁰⁷ Atende-se ao DL n.º 18/2018, de 29 de janeiro, na 9.ª alteração operada pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e às adaptações feitas à RAM pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15 de março, bem como ao DL n.º 12-A/2020, de 13 de março, que estabeleceu um regime excepcional e temporário de contratação pública no âmbito da resposta à epidemia da SARS-CoV-2. Na determinação do valor dos contratos para efeitos de escolha do procedimento foi aplicado ao valor da despesa o coeficiente 1,35 a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º do citado DLR.



IV. Amostra dos Processos de Comercialização e Venda selecionados para verificação

Dos Planos de Comercialização e Venda⁴⁰⁸ aprovados em 2020 (58) e em 2021 (56), num total de 114, foram selecionados 28 para análise com base nos seguintes 4 critérios:

- 1) Os 3 projetos com os maiores montantes financiados pela Associação, em cada ano, o que resultou na apreciação de 6 PCV envolvendo apoios no montante total de 248.112,10€;
- 2) Os 2 únicos projetos que se encontravam com pagamento suspenso, da última tranche;
- 3) Os 2 únicos projetos retificados com restituições pendentes;
- 4) Os 18 PCV's relativamente aos quais, em 31/12/2021, os respetivos promotores (9) ainda tinham montantes por restituir.

Concretamente foram selecionados os seguintes projetos no âmbito do:

Critério 1 - Os 3 projetos com os maiores montantes financiados em 2020 e em 2021:

- a) **PCV 020/2020 – Porto Bay Hotéis & Resorts, S.A. (35 105,48€)**
 - i. A candidatura foi apresentada pelo promotor **Porto Bay Hotéis e Resorts, S.A.**⁴⁰⁹, em representação dos associados Cliff Bay Hotel, Les Suites at the Cliff Bay, The Residence, Hotel Porto Mare, Hotel Eden Mar, Porto Bay Serra Golf e Porto Santa Maria, em 29/11/2019⁴¹⁰ e aprovada em 10/12 do mesmo ano⁴¹¹.
 - ii. O plano inicial previa a execução de ações que compreendiam presenças em feiras/eventos internacionais, produção de conteúdos e materiais promocionais e campanhas de marketing *online*⁴¹², no total elegível de 158 125,00€⁴¹³, tendo sido, posteriormente, apresentado um novo plano no montante de 93 325,00€, a ser apoiado em 50% (47 662,50€) pela Associação⁴¹⁴.

⁴⁰⁸ Financiados com as verbas provenientes dos Contratos de Promoção Externa com o Turismo de Portugal.

⁴⁰⁹ Cf. o protocolo remetido em anexo ao ponto 4.1 a) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a./PCV_020_2020_Porto Bay (assinado)].

⁴¹⁰ Cf. o formulário de candidatura remetido no ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(20) Porto Bay/Candidatura/Candidatura PCV 20_2020).

⁴¹¹ Cf. o mapa remetido em anexo à resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁴¹² Conjunto de atividades que uma empresa (ou pessoa) executa "**online**" com o objetivo de atrair novos negócios, desenvolver/fortalecer uma identidade de marca e alcançar públicos com maior probabilidade de consumir os produtos que a empresa oferece.

⁴¹³ Cf. o mapa remetido em anexo à resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁴¹⁴ Cf. a resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(20) Porto Bay/PCV 20_2020).

iii. O Protocolo de Comercialização e Venda foi formalizado em 28/04/2020, em conformidade com o novo plano⁴¹⁵, porém, o montante total despendido nas ações elegíveis executadas foi de 70 210,95€ (75,2% do valor do plano aprovado), conforme consta do Relatório Final⁴¹⁶.

Face à execução do projeto, o valor do apoio reduziu-se a 35 105,48€.

iv. O pagamento, no total de 35 105,48€, foi efetuado em 3 tranches: 19 065,00€ em 05/10/2020, 9 532,50€ em 05/10/2020 e 6 507,98€ em 18/03/2021⁴¹⁷.

v. Da análise à documentação remetida pela Associação constatou-se que:

- Foi considerada neste PCV, uma fatura no montante de 1 163,88€ (IVA incluído / 954,00€ s/IVA), referente a um evento realizado no Luxemburgo em 2019 (“Foire Vakanz 2019 Luxembourg FNC”)⁴¹⁸.

Solicitados esclarecimentos, em 19/09/2023, a Associação explicou que “[a]pós contacto com o Promotor, verificou-se que se tratou, de facto de um lapso na elaboração do relatório que não foi também detectado aquando da verificação do mesmo pela AP-Madeira”, e que, “[e]mbora não sejam relativamente frequentes os casos em que eventos que ocorram em determinado ano, implicam o pagamento de algumas despesas com alguma antecipação (i.e., no ano anterior), não se tratou, de facto, do caso.”⁴¹⁹.

Mais clarificou que o “promotor submeteu, por engano, a fatura do evento realizado anteriormente.”, porém, apresentou “a fatura correcta: FT21036089, de 27/08/20, no valor de 1.029,33EUR + IVA”, e que “[o] facto de ter submetido o comprovativo de custo errado resultou que o valor de execução considerado tivesse sido de 954eur em vez dos 1.029,33 resultando, por conseguinte, numa diminuição do apoio no valor de 37.66EUR.”⁴²⁰.

- O Protocolo de Comercialização e Venda foi assinado em 28/04/2020, sem que estivesse reunida toda a informação comprovativa do cumprimento dos pressupostos

⁴¹⁵ Cf. o ponto 4.1 a) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_020_2020_Porto Bay (assinado)].

⁴¹⁶ Cf. a resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(20) Porto Bay/Relatórios/Relatório Final PCV2020 PortoBay).

⁴¹⁷ Cf. a resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALEs (2019)] e os comprovativos dos pagamentos remetidos no ponto 4.1. e) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.e) e em 09/01/2024 (CD_Processo/2024-01-09_Resposta_APM/Pagamento 4ª tranche assinalado).

⁴¹⁸ Cf. a resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(20) Porto Bay/Relatórios/Faturas/Scanned from a Xerox Multifunction Printer/pág. 4).

⁴¹⁹ Cf. o ponto 4.3. d) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 d)/d)].

⁴²⁰ Cf. o ponto 4.3. d) da resposta da APM de 19/09/2023, do qual consta em anexo a fatura n.º 21036089, de 27/08/20, no valor de 1.029,33€, acrescido do IVA [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 d)/SMPTEVT200000187].



gerais de acesso previstos no artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento aplicável pois as certidões comprovativas de situação regularizada perante a Autoridade Tributária⁴²¹ foram emitidas em 05/08/2020 (Serragolf – Empreendimentos Turísticos, S.A.) e 24/09/2020 (Atlântida Empreendimentos Turísticos e Imobiliários, S.A., Península Investimentos Turísticos, S.A., Sociedade Imobiliária Terreno do Arsenal, S.A.), portanto em data posterior à da assinatura do protocolo.

Quanto às certidões comprovativas de situação regularizada perante a Segurança Social, uma delas, foi emitida em 10/10/2019 (Península – Investimentos Turísticos, S.A.)⁴²², pelo que à data da assinatura do protocolo já se encontrava fora do prazo de validade⁴²³.

b) PCV 039/2020 – Vila Baleira (32 500,00€)

- i. A candidatura⁴²⁴ a este projeto foi apresentada pela Sociedade de Empreendimentos Turísticos Baleira Sol, S.A., em representação do associado Vila Baleira Resort, em 30/11/2019 e aprovada em 10/12 do mesmo ano.
- ii. O plano apresentado⁴²⁵ previa a execução de ações que consistiam em presenças em feiras/eventos internacionais, *fam trips*, desenvolvimentos da presença online (*website*) e campanhas de marketing *online*, no total de 99 000,00€, participado em 50% (49 500,00€), porém, só foram consideradas elegíveis ações no montante de 65 000,00€.
- iii. O Protocolo de Comercialização e Venda, formalizado em 28/04/2020⁴²⁶, considerou o montante elegível de 65 000,00€, com participação no valor de 32 500,00€.
- iv. O pagamento⁴²⁷ do apoio, no total de 32 500,00€, foi efetuado em 2 tranches: 26 000,00€ em 29/12/2020 e 6 500,00€ em 18/03/2021.
- v. Da análise à documentação apresentada pela Associação, verificou-se que o formulário de candidatura não se encontrava devidamente assinado.

⁴²¹ Remetidas pela APM no ponto 4.1 f) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.f).

⁴²² Cf. o ponto 4.1 f) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.f).

⁴²³ As declarações de situação regularizada perante a Segurança Social, são válidas pelo prazo de quatro meses.

⁴²⁴ Cf. o ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(39) Vila Baleira/Formulário de Candidatura PCV39_2020).

⁴²⁵ Cf. o ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(39) Vila Baleira/PCV 39_2020).

⁴²⁶ Cf. o ponto 4.1 a) da resposta de 19/09/2023 ([CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/ PCV_039_2020_Vila Baleira (assinado)]).

⁴²⁷ Cf. o ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(39) Vila Baleira/Pagamentos).

Sobre esta questão, em 19/09/2023⁴²⁸, a Associação esclareceu que devido às “restrições laborais impostas pela pandemia, nomeadamente o teletrabalho e a consequente impossibilidade de partilha de documentos físicos, a maioria das candidaturas a Protocolos de Comercialização e Venda foram realizadas via correio eletrónico, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5º do REGULAMENTO PARA PLANOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA.”.

c) PCV 044/2020 – Pestana Hotel Group (25 506,62€)

- i. A candidatura a este projeto conjunto⁴²⁹, foi apresentada pelos promotores **M&J Pestana - Sociedade de Turismo da Madeira, S.A., ITI, S.A. e Ponta da Cruz, S.A.**, em representação dos associados Pestana Bay & Gardens Aparth Hotel, Hotel Pestana Carlton Madeira, Hotel Pestana Royal, Madeira Beach Club, Pestana Miramar Garden Resort Aparthotel, Pestana Palms Ocean Aparthotel, Pestana Promenade Premium Ocean & Spa Resort, Pestana Quinta do Arco Nature and Rose Garden, Pestana Village Garden Resort Aparthotel e Madeira Regency Palace⁴³⁰, em 31/12/2020⁴³¹ e foi aprovada em 10/12/2019⁴³².
- ii. A proposta apresentada previa a execução de ações no âmbito de campanhas de marketing *online* e de presenças em feiras/eventos internacionais, no montante total de 100 000,00€ com uma comparticipação de 50%. No entanto, o projeto foi penalizado em 25% pela entrega intempestiva⁴³³ da candidatura.
- iii. O Protocolo de Comercialização e venda foi formalizado em 28/04/2020 e contemplou a realização de ações elegíveis no montante de 75 000,00€ e uma comparticipação no valor de 37 500,00€⁴³⁴.
- iv. Em 29/12/2020, foi efetuado um único pagamento no valor de 30 000,00€.

⁴²⁸ Cf. a resposta da APM ao ponto 4.1. b) do nosso ofício de 05/07/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.b/Nota).

⁴²⁹ Cf. o formulário de candidatura remetido pela APM, na resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(44) Pestana Group/Candidatura PCV 2020 - Pestana Hotel Group).

⁴³⁰ Cf. o protocolo remetido no ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_044_2020_Pestana Hotel Group (assinado)]

⁴³¹ Data constante do formulário de candidatura remetido no ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(44) Pestana Group/ Candidatura PCV 2020 - Pestana Hotel Group).

⁴³² Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM)

⁴³³ Cf. o mapa remetido em 15/05/2023 no ponto 3 da resposta da APM, sob a denominação PCV 44_2020 Pestana Group (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(44) Pestana Group/PCV 44_2020 Pestana Group).

⁴³⁴ Cf. o documento remetido pela APM, no ponto 4.1. a) na sua resposta de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_044_2020_Pestana Hotel Group (assinado)].



Porém, conforme consta do Relatório Final⁴³⁵, as ações executadas elegíveis não atingiram o valor inicialmente previsto, totalizando o montante de 51 013,24€ (68% do valor do plano aprovado). Face à execução do projeto, o valor da comparticipação foi reduzido para 25 506,62€⁴³⁶.

Segundo informação da Associação⁴³⁷, o montante pago em excesso, no valor de 4 493,38€, "(...) foi deduzido ao montante da 1ª tranche do PCV045/2021, de 2021", pois, relativamente a este PCV, "o valor da 1ª tranche seria de 16.000EUR e o valor da transferência bancária efetuada foi de 11.506,62EUR.". Para comprovar a explicação foi, remetido, na mesma data, o comprovativo do pagamento da 1.ª tranche do PCV 045/2021 e o mapa da sequência dos pagamentos dos PCV's 044/2020 e 045/2021.

v. Da análise à documentação remetida pela Associação, constatou-se que:

- A data do formulário de candidatura (31/12/2020), não é consistente com as datas de aprovação do plano (10/12/2019⁴³⁸), de assinatura do protocolo (28/04/2020) e de pagamento do apoio (29/12/2020).
- Nos termos do artigo 4.º do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda 2020/2021, os promotores podem apresentar candidaturas conjuntas, as quais devem ser "*apresentadas por pessoas coletivas que pertençam a grupos diferentes grupos económicos e/ou empresariais*", constatou-se, porém, que neste caso, contrariamente ao definido, os promotores pertencem ao mesmo grupo empresarial/económico⁴³⁹.

A principal vantagem das candidaturas conjuntas é a majoração equivalente a 10% do valor do apoio⁴⁴⁰. Além disso, neste tipo de candidatura, caso algum dos promotores não cumpra "*(...) com as obrigações contratuais, constantes do PCV, ou parte delas, por facto que lhe seja imputável a APM notificará o responsável do PCV para que solicite ao Promotor inadimplente que, num prazo razoável, sane esse incumprimento*". Se findo o prazo concedido a situação de incumprimento se mantiver, contrariamente ao que acontece nas candidaturas individuais em que o PCV é extinto, a Associação pode permitir ao responsável do PCV que opte pelo afastamento do Promotor

⁴³⁵ Remetido no ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(44) Pestana Group/Relatórios/Anexo II - Relatório Final).

⁴³⁶ Cf. o Relatório Final remetido pela APM no ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(44) Pestana Group/Relatórios/Anexo II - Relatório Final).

⁴³⁷ Cf. o ponto 4.2. d) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM /Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2.d)/d)/ 31082021 1 TRANCHE ok/Sequência pagamentos 2020 a 2021 -Pestana).

⁴³⁸ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM)

⁴³⁹ As empresas M&J Pestana Sociedade de Turismo da Madeira, S.A., ITI – Sociedade de turismo da Madeira, S.A. e Ponta da Cruz – Sociedade Imobiliária e de Gestão de Hotéis, S.A., são subsidiárias do Grupo Pestana, S.G.P.S., S.A., a qual detém uma participação maioritária no capital das empresas em questão (vide a prestação de contas a fls. 143 disponível em [Relatorio-e-Contas-GP-SGPS-Consolidado-2022-1.pdf](#) (pestanagroup.com)).

⁴⁴⁰ Cf. o ponto 1.1. (al. a), do n.º 1 do artigo 8º do Regulamento para PCV's 2020/2021.

*inadimplente (...) e mantenha a execução do PCV pelos restantes Promotores da candidatura*⁴⁴¹.

Ainda que este projeto tenha sido, formalmente, apresentado como uma candidatura conjunta, não beneficiou da majoração equivalente aos 10% do valor do apoio⁴⁴².

d) PCV 007/2021 – Porto Bay Hotéis & Resorts (55 000,00€)

- i. A candidatura foi apresentada pelo promotor Porto Bay Hotéis e Resorts, S.A.⁴⁴³, em representação dos associados Cliff Bay Hotel, Hotel Porto Mare, Hotel Éden Mar, Porto Bay Serra Golf e Porto Santa Maria, em 26/11/2020 e aprovada em 29/01/2021⁴⁴⁴.
- ii. O plano⁴⁴⁵ previa a execução de ações que compreendiam campanhas de marketing *online*, produção de conteúdos promocionais e participação em brochuras de operadores turísticos, no montante elegível de 111 125,00€, com comparticipação no valor de 50 000,00€.
- iii. O Protocolo de Comercialização e Venda foi formalizado em 08/03/2021⁴⁴⁶, em conformidade com o plano aprovado. Porém, conforme consta do Relatório Final⁴⁴⁷, as ações elegíveis executadas ultrapassaram o valor inicialmente previsto, atingindo o montante de 111 389,29€, tendo o promotor beneficiado de uma majoração de 10% (5 000,00€) no valor do apoio por execução superior a 100%, totalizando a comparticipação suportada pela Associação, a quantia de 55 000,00€.
- iv. Os pagamentos, no total de 55 000,00€, foram efetuados em 4 tranches: 20 000,00€ em 31/08/2021, 10 000,00€ em 13/10/2021, 10 000,00€ em 22/12/2021 e 15 000,00€ em 30/06/2022.
- v. Da análise à documentação remetida pela Associação constatou-se que, o Protocolo de Comercialização e Venda foi assinado em 08/03/2021, sem que estivesse reunida toda a informação referente aos pressupostos gerais de acesso, nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda, uma vez que:

⁴⁴¹ Cf. o artigo 18.º [n.ºs 1 e 3 al. a)] do Regulamento para PCV's 2020/2021.

⁴⁴² Cf. o ponto 1.1. (al. a), do n.º 1 do artigo 8º do Regulamento para PCV's 2020/2021.

⁴⁴³ Cf. o formulário de candidatura remetido no ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/ 2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(7) Porto Bay/Candidatura/candidatura PCV 2021).

⁴⁴⁴ Cf. o ponto 3. da ata n.º 4 de 29/01 e respetivo anexo (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/ Pontos_5_6_10a13_ Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2021/4 - 29 de Janeiro).

⁴⁴⁵ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(7) Porto Bay/Plano Aprovado).

⁴⁴⁶ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(7) Porto Bay/Protocolo/Procolo assinado).

⁴⁴⁷ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(7) Porto Bay/Relatórios/Relatório Final).



- As certidões comprovativas de situação regularizada perante a Autoridade Tributária⁴⁴⁸, foram emitidas em 24/09/2020 (Sociedade Imobiliária do Terreno do Arsenal, S.A., Atlântida – Empreendimentos Turísticos e Imobiliários, S.A. e Península – Investimentos Turísticos, S.A.) e em 05/08/2020 (Serragolf - Empreendimentos Turísticos, S.A.), com validade de três meses, pelo que, à data da assinatura do protocolo, todas as certidões estavam fora do prazo de validade.

As certidões comprovativas de situação regularizada perante a Segurança Social⁴⁴⁹, foram emitidas em 10/10/2019 (Península – Investimentos Turísticos, S.A.), 29/01/2020 (Sociedade Imobiliária do Terreno do Arsenal, S.A.), 30/01/2020 (Serragolf - Empreendimentos Turísticos, S.A.) e 11/02/2020 (Atlântida – Empreendimentos Turísticos e Imobiliários, S.A.), com prazo de validade de quatro meses, pelo que, eram inválidas à data da assinatura do protocolo.

- As certidões permanentes⁴⁵⁰ extraídas da plataforma “ePortugal.gov.pt/Empresas” em 05/12/2022 (Atlântida – Empreendimentos Turísticos e Imobiliários, S.A., Península – Investimentos Turísticos, S.A. e Sociedade Imobiliária do Terreno do Arsenal, S.A.), foram apresentadas cerca de 1 ano e 9 meses após a assinatura do protocolo.

Não foi remetida a certidão permanente do promotor Serragolf - Empreendimentos Turísticos, S.A..

e) PCV 015/2021 – TempoVip (50 000,00€)

- i. A candidatura foi apresentada pelo promotor New Tempovip, Lda., em representação do associado Tempo Vip, em 30/11/2020⁴⁵¹ e aprovada em 29/01/2021.
- ii. O plano inicial aprovado previa a execução de ações que consistiam em presenças em feiras/eventos internacionais, ações porta-a-porta e campanhas de marketing online, com um custo total de 111 630,00€, a que correspondia um apoio de 50 000,00€.
- iii. O Protocolo de Comercialização e Venda foi assinado, em 08/03/2021, em conformidade com o plano aprovado. Porém, conforme consta do Relatório Final, o montante total

⁴⁴⁸ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/ 2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(7) Porto Bay/Candidatura/Documentação) o ponto 4.1. f) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.f).

⁴⁴⁹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/ 2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(7) Porto Bay/Candidatura/Documentação) o ponto 4.1. f) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.f).

⁴⁵⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/ 2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(7) Porto Bay/Candidatura/Documentação) o ponto 4.1. f) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.f).

⁴⁵¹ Cf. a comunicação da entidade promotora, remetida, pela APM, no ponto 4.1. b) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.b/ 015_2021 – TempoVIP/Tempo-VIP/Formulário de Candidatura).

despendido nas ações executadas, foi de 102 251,65€, mantendo-se o valor da participação.

- iv. O montante do apoio, no total de 50 000,00€, foi pago em 4 tranches: 20 000,00€ em 12/04/2021, 10 000,00€ em 06/12/2021, 10 000,00€ em 22/12/2021 e 10 000,00€ em 09/05/2022.
- v. Da análise à documentação remetida pela Associação constatou-se que o formulário de candidatura não se encontrava assinado pelo promotor tendo a Associação justificado, por comunicação de 19/09/2023⁴⁵², que devido às “(...) restrições laborais impostas pela pandemia, nomeadamente o teletrabalho e a consequente impossibilidade de partilha de documentos físicos, a maioria das candidaturas a Protocolos de Comercialização e Venda foram realizadas via correio eletrónico, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5º do REGULAMENTO PARA PLANOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA.”

f) PCV 019/2021 – Savoy Signature (50 000,00€)

- i. A candidatura a este projeto conjunto⁴⁵³, foi apresentada pelos promotores **Savoy – Investimentos Turísticos S.A. e SOSOL – Empreendimentos Turísticos, Lda.**, em representação dos associados Hotel Royal Savoy, Savoy Palace Hotel, Saccharum Hotel Resort & SPA, Conjunto Turístico Saccharum, Apartamento Turístico Saccharum e Hotel Savoy Gardens, em 12/11/2020 e aprovada em 29/01/2021⁴⁵⁴.
- ii. O plano inicialmente aprovado previa a execução de ações que consistiam em campanhas de marketing online, produção de conteúdos promocionais e participação em brochuras de operadores turísticos, no montante elegível de 207 950,00€, com participação de 50 000,00€.
- iii. O Protocolo de Comercialização e Venda foi assinado em 08/03/2021, em conformidade com o plano inicial, contudo, foi posteriormente apresentada uma alteração ao plano, que reduziu o montante total elegível para 154 150,00€.

Porém, conforme consta do Relatório Final, as ações consideradas elegíveis totalizaram 150 508,69€, mantendo-se o valor do apoio em 50 000,00€.
- iv. Os pagamentos, no total de 37 888,99€, foram efetuados em 4 tranches: 7 888,99€ em 16/06/2021 (ao valor da 1.ª tranche, foi deduzido o montante de 12 111,01€ relativo à

⁴⁵² Cf. a resposta da APM ao ponto 4.1. b) do nosso ofício de 05/07/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.b./Nota).

⁴⁵³ Cf. o formulário de candidatura remetido no ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Candidatura/Formulário de candidatura assinado).

⁴⁵⁴ Cf. o mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].



subexecução do PCV 036/2020), 10 000,00€ em 13/10/2021, 10 000,00€ em 22/12/2021 e 10 000,00€ em 30/06/2022.

- v. Conforme informação remetida pela Associação, este promotor desistiu em 2020, por “(...) ausência de resposta às nossas solicitações, nos termos previstos nas alíneas c), e) e f) do Art. 14^o”⁴⁵⁵, de um plano conjunto com a Travel One⁴⁵⁶.

Apesar do n.º 1 do artigo 22.º do Regulamento para PCV’s 2020/2021, dispor que “[o]s Promotores desistentes (...) ficam inibidos de apresentar novos processos de candidatura por um período de 2 (dois) anos.” a Associação, em 19/09/2023⁴⁵⁷, esclareceu que, o artigo 23.º do mesmo Regulamento prevê “(...) que não sejam aplicadas as penalizações de inibição de apresentação de candidaturas em casos de epidemias”, e que “[n]o decorrer da Pandemia Covid 19, [tiveram] instruções do então Diretor Executivo para não aplicar as referidas sanções, conforme comprovado nos emails em anexo, onde foi definida a correspondente comunicação a fazer aos associados da não aplicação das sanções em questão.”

- vi. Da análise à documentação remetida pela Associação constatou-se que:

- Foi incluída no PCV 019/2021, uma fatura no montante de 3 864,76€⁴⁵⁸ referente ao PCV de 2020⁴⁵⁹, por se tratar⁴⁶⁰ “(...) de uma fatura emitida em 2020, mas referente a serviços destinados a produzir efeitos em 2021, logo elegíveis, pelo princípio da especialização para o exercício de 2021. A nota colocada pelo trabalhador da AP-Madeira na análise do relatório de execução de 2021, refere apenas a nossa verificação de que essa fatura não tinha feito parte da execução de 2020, não havendo, portanto o risco de duplicação de apoio ao mesmo custo. Esta resposta é comprovada com o e-mail em anexo”.

Ainda que, a aceitação desta fatura não altere o valor do apoio atribuído, uma vez que os projetos são financiados em 50% do total das despesas elegíveis⁴⁶¹, até ao máximo de 50 000,00€, importa referir que:

⁴⁵⁵ Cf. a informação remetida pela APM em 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/ Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁴⁵⁶ PCV 013/2020, aprovado em 10/12/2019, com Protocolo de Comercialização e Venda, datado de 28/04/2020 [cf. o mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/ Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁴⁵⁷ Cf. o ponto 4.3.e) i, da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_ 05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 e)/e)).

⁴⁵⁸ Fatura referente à Campanha Social Média n.º 2020.1.002582, de 31/12/2020, do fornecedor “Nova Expressão” [cf. o ponto 3. da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/2110_001/pág. 24)]

⁴⁵⁹ “FT de 2020 - Não foi incluída no PCV de 2020” - cf. o relatório final do PCV 019/2021 (Excel) remetido na resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/ Anexo II - Relatório Final).

⁴⁶⁰ Cf. o ponto 4.3. e) i, da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 e)/e)).

⁴⁶¹ As despesas elegíveis atingiram o total de 150 508,69€ 2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/ Anexo II - Relatório Final).

- ✓ O invocado princípio da especialização é um princípio contabilístico que não se aplica à situação em apreço, subordinada a um plano de ações aprovado e formalizado mediante a assinatura de um protocolo.
- ✓ A fatura foi emitida em 31/12/2020, reportando-se a uma ação de divulgação de eventos relacionados com a passagem do ano (jantar e estadia) de 2020, sendo que o PCV em análise (cujo projeto foi aprovado em 29/01/2021 e formalizado em 08/03/2021) compreende um plano de ações a serem executadas entre março e dezembro de 2021⁴⁶². Nessa medida, é evidente, que a fatura em causa não é enquadrável no PCV 019/2021 tendo sido, por isso, indevidamente considerada elegível.
- Na fatura n.º 264113, de 20/05/2021, do fornecedor NOVOTEL, no valor de 400,00€⁴⁶³, referente a uma estadia de 18 a 20/05/2021 (ação – FITUR), consta o nome de Gomes Lopes Cláudia Sofia ao invés do nome dos promotores.

Sobre esta matéria, em 19/09/2023, a Associação respondeu que “[a] Sofia Lopes era funcionária do Grupo Savoy na altura (informação comprovada com o e-mail em anexo). É comum, infelizmente, especialmente em unidades hoteleiras no estrangeiro, que as faturas sejam emitidas com o nome do hóspede/funcionário em vez do nome da entidade patronal. Tendo em conta toda a informação disponível, não temos dúvida que a deslocação no âmbito da ação elegível ocorreu, de facto, pelo que a despesa é elegível, no nosso ponto de vista.”⁴⁶⁴.

Apesar da justificação apresentada assinala-se que, no mesmo período e pela mesma unidade hoteleira, foi emitida outra fatura⁴⁶⁵ em nome do promotor “Savoy – Investimentos Turísticos, S.A.”, circunstância que enfraquece a argumentação apresentada pela Associação e suscita dúvidas sobre a ligação da estadia em causa ao evento apoiado.

- Foram aprovadas faturas referentes a alojamentos em hotéis com classificação de 5 estrelas (no caso, os hotéis Regent Warsaw Hotel, ANDAZ Mayakoba e Fairmont Mayakoba)⁴⁶⁶, ainda que, nos termos da al. b) do artigo 10.º do Regulamento para PCV's 2020/2021, não sejam elegíveis as “[d]espesas de (...) alojamento em hotéis com

⁴⁶² Cf. o plano aprovado remetido, pela APM, em 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Plano Aprovado).

⁴⁶³ Fatura n.º 264113, de 20/05/2021, do fornecedor NOVOTEL, remetida em anexo ao ponto 3. da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/2110_001/pág. 81).

⁴⁶⁴ Cf. o ponto 4.3. e) ii, da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 e)/e).

⁴⁶⁵ Cf. a fatura n.º 1636/264066, de 19/05/2021, remetida em anexo ao ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/2110_001/pág. 83).

⁴⁶⁶ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(19) Savoy Signature/Relatórios/Despesas_Relatório Final/pág. 34/4590_001/pág. /10/12).



classificação igual ou superior a 5 estrelas, salvo quando, em casos devidamente fundamentados, as entidades promotoras demonstrem não ser possível o alojamento em hotéis de classificação inferior”.

Sobre esta questão, a Associação, em 19/09/2023⁴⁶⁷, alegou que “[o] promotor justificou a opção por esta unidade em questões relacionadas com a garantia de segurança e higiene numa altura de pandemia do Covid 19”, e que, “[a]lojamentos em hotéis de categoria superior a 3 estrelas são elegíveis em determinadas circunstâncias e desde que devidamente justificadas: a. Quando não houver na área geográfica alternativa que ofereça condições mínimas de segurança e higiene b. Sejam referentes ou conexas à participação em eventos como congressos ou workshops num hotel, cujo fee de participação englobe o alojamento na mesma unidade. c. Tenham um preço igual ou inferior a unidade de 3 estrelas na mesma área geográfica.

- vii. Nos termos do artigo 4.º do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda 2020/2021, os promotores podem apresentar candidaturas conjuntas, as quais devem ser “apresentadas por pessoas coletivas que pertençam a grupos diferentes grupos económicos e/ou empresariais”, constatou-se, porém, que neste caso, contrariamente ao definido, os promotores pertencem ao mesmo grupo empresarial/económico⁴⁶⁸

Ainda que este projeto tenha sido, formalmente, apresentado como uma candidatura conjunta, não beneficiou da majoração equivalente aos 10% do valor do apoio⁴⁶⁹.

Critério 2 - Projetos que tinham o pagamento da última tranche suspenso em 01/09/2022

a) PCV 003/2021 – Bortal (10.500€ por pagar, de um apoio de 38 500€)

- i. A candidatura foi apresentada pelo promotor **Bortal – Bordados Madeira, Lda.** em apresentação do associado Bortal, em 23/11/2020 e aprovada em 29/01/2021⁴⁷⁰.
- ii. O plano aprovado⁴⁷¹ previa a execução de ações no âmbito do desenvolvimento da presença *online* (*website*, *app*, *workshops* e canal YouTube) e de campanhas de marketing *online*, no total elegível de 70 000,00€, com financiamento no montante de 35 000,00€ (50%).

⁴⁶⁷ Cf. o ponto 4.3. e) iii, da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 e)/e)).

⁴⁶⁸ As entidades Hotel Royal Savoy, Savoy Palace Hotel, Saccharum Hotel Resort & SPA, Conjunto Turístico Saccharum, Apartamento Turístico Saccharum e Hotel Savoy Gardens, são partes relacionadas do promotor Savoy – Investimentos Turísticos, S.A. e integrados no *Savoy Signature* da Sociedade Imobiliária de Empreendimentos Turísticos – Savoy, S.A., gerido por um Conselho de Administração único (cfr. [Corporate | Savoy Signature](#)).

⁴⁶⁹ Cf. o ponto 1.1. (al. a), do n.º 1 do artigo 8º do Regulamento para PCV's 2020/2021.

⁴⁷⁰ Conforme a informação constante do mapa remetido em 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/ Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALEs (2019)).

⁴⁷¹ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(3) Bortal/Plano Aprovado).

- iii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁴⁷², em conformidade com o plano aprovado, no entanto, este promotor beneficiou de uma majoração de 10% (+3 500,00€), uma vez que a execução total do projeto foi superior a 100% do previsto, totalizando a quantia de 70 087,00€, conforme refletido no relatório final⁴⁷³.
- iv. Os pagamentos⁴⁷⁴, no total de 38 500,00€, foram efetuados em 4 tranches: 14 000,00€ em 12/04/2021, 7 000,00€ em 13/10/2021, 7 000,00€ em 22/12/2021 e 10 500,00€ em 07/11/2022.

O pagamento da última tranche no valor de 10 500,00€, esteve suspenso até, pelo menos, 01/09/2022⁴⁷⁵, por aguardar a “*entrega de evidências adicionais (artes finais) das ações executadas*”⁴⁷⁶, tendo a situação sido, entretanto, regularizada e concretizado o pagamento em 07/11/2022⁴⁷⁷.

b) PCV 004/2021 – Bordal Houses (4 350,00€ por pagar, de um apoio de 15 950€)

- i. A candidatura foi apresentada pelo promotor **BordalHouses, Lda.**⁴⁷⁸, em representação do associado BordalHouses, em 23/11/2020 e aprovada em 29/01/2021.
- ii. O plano aprovado⁴⁷⁹ compreendia ações no âmbito do desenvolvimento da presença *online (website)*, produção de conteúdos promocionais e campanhas de marketing *online*, no montante total de 29 000,00€, financiados em 50% (14 500,00€).
- iii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁴⁸⁰, em conformidade com o plano aprovado, tendo o promotor beneficiado da majoração de 10% (+1 450,00€), uma vez que a execução total do projeto foi superior a 100% do previsto, totalizando o montante de 29 155,00€, conforme refletido no relatório final⁴⁸¹.

⁴⁷² Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(3) Bordal/Protocolo).

⁴⁷³ Remetido, pela APM, na resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(3) Bordal/Relatórios/Relatório FINAL).

⁴⁷⁴ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(3) Bordal/Pagamentos).

⁴⁷⁵ Data da remessa do mapa referente aos PCV's 2019/2020/2021.

⁴⁷⁶ Cf. o mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_ APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁴⁷⁷ Cf. o comprovativo do pagamento remetido na resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(3) Bordal/Pagamentos/ Bordal 2021 4º).

⁴⁷⁸ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(4) Bordal Houses/Candidatura).

⁴⁷⁹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(4) Bordal Houses/Plano Aprovado).

⁴⁸⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(4) Bordal Houses/Protocolo).

⁴⁸¹ Remetido, pela APM, na resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(4) Bordal Houses/Relatórios/Relatório FINAL BORDALHOUSES).



- iv. Os pagamentos⁴⁸², no total de 15 950,00€, foram efetuados em 4 tranches: 5 800,00€ em 12/04/2021, 2 900,00€ em 13/10/2021, 2 900,00€ em 22/12/2021 e 4 350,00€ em 04/10/2022.

Em 01/09/2022⁴⁸³, o pagamento da última tranche encontrava-se suspenso, sem que tivessem sido adiantadas as causas dessa suspensão. Em 15/05/2023, foi remetido o comprovativo da transferência bancária no valor de 4 350,00€, realizada em 04/10/2022⁴⁸⁴.

Critério 3 - Projetos com restituições pendentes

a) PCV 027/2021 – The Old Pharmacy (restituição pendente de 1 291,50€)

- i. A candidatura⁴⁸⁵ foi apresentada pelo promotor **Maria José Freitas, Unipessoal, Lda.**, em representação do associado The Old Pharmacy, em 11/12/2020 e aprovada em 29/01/2021.
- ii. O plano aprovado⁴⁸⁶ compreendeu ações a executar no âmbito do desenvolvimento da presença *online* (*website*) e de campanhas de marketing *online*, no total de 10 000,00€, com financiamento público no montante de 5 000,00€ (50%).
- iii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁴⁸⁷, em conformidade com os valores previstos no plano aprovado.
- iv. Os pagamentos⁴⁸⁸, no total de 4 000,00€, foram efetuados em 3 tranches: 2 000,00€ em 23/04/2021, 1 000,00€ em 13/10/2021 e 1 000,00€ em 22/12/2021.

Porém, conforme consta do Relatório Final⁴⁸⁹, execução considerada como elegível totalizou, apenas, a quantia de 5 417,00€ (54,2% do valor do plano aprovado), portanto, *“inferior à inicialmente prevista, pelo que o total dos montantes transferidos (4.000,00€) excedeu o montante de apoio a atribuir recalculado com base na execução apresentada*

⁴⁸² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(4) Bortal Houses/Pagamentos).

⁴⁸³ Data da remessa do mapa referente aos PCV's 2019/2020/2021.

⁴⁸⁴ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(4) Bortal Houses/Pagamentos/PCV004_2021).

⁴⁸⁵ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(27) The Old Pharmacy/Candidatura).

⁴⁸⁶ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(27) The Old Pharmacy/Plano Aprovado).

⁴⁸⁷ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/ Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_027_2021 The Old Pharmacy).

⁴⁸⁸ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(27) The Old Pharmacy/Pagamentos).

⁴⁸⁹ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(27) The Old Pharmacy/Relatórios/ Relatório FINAL - PCV TOP).

(2.708,50€)⁴⁹⁰, obrigando à restituição por parte do promotor, do montante de 1 291,50€.

O montante foi devolvido em 22/11/2022, onze meses após a data do último pagamento, por transferência bancária⁴⁹¹.

b) PCV 033/2021 – Vila Baleira PXO+PXO Golfe Clube (restituição pendente de 21 704,95€)

- i. A candidatura⁴⁹² foi apresentada pelos promotores Vila Baleira Porto Santo, S.A. e PXO Golfe Clube, em 11/12/2020 e aprovada em 29/01/2021.
- ii. O plano⁴⁹³ previa ações no âmbito do desenvolvimento da presença *online* (*website*), da produção de conteúdos e materiais promocionais, de campanhas de marketing *online* e ações porta a porta, no montante de total elegível de 99 500,00€, comparticipados em 50% (49 750,00€), acrescido da majoração de 10% (4 975,00€)⁴⁹⁴, por ter sido apresentada candidatura conjunta⁴⁹⁵. A comparticipação da Associação era de 54 725,00€.
- iii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁴⁹⁶, em conformidade com o plano aprovado.
- iv. Os pagamentos⁴⁹⁷, no montante de 43 780,00€, foram efetuados em 3 tranches: 21 890,00€ em 03/11/2021, 10 945,00€ em 06/12/2021 e 10 945,00€ em 22/12/2021.

Porém, conforme consta do Relatório Final⁴⁹⁸, a execução considerada elegível totalizou a quantia de 67 991,48€ (68,3% do valor do plano aprovado), quantia “*inferior à inicialmente prevista, pelo que o total dos montantes transferidos (43.780,00€) excedeu o montante*”

⁴⁹⁰ Informação contida no mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/ Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁴⁹¹ Cf. o comprovativo do reembolso remetido no ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(27) The Old Pharmacy/Pagamentos/ Reembolso Subexecução).

⁴⁹² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (AcçõesFiscalização/2022/CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(33) Vila Baleira PXO + Golfe Clube/Candidatura/Formulário de Candidatura 2021_GOLFE).

⁴⁹³ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(33) Vila Baleira PXO + Golfe Clube/Plano Aprovado).

⁴⁹⁴ Cf. o mapa dos pagamentos remetido na resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(33) Vila Baleira PXO + Golfe Clube/Sequência pagamentos 2021 e 2022).

⁴⁹⁵ Cf. o ponto 1.1 a), do artigo 8.º do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda 2020/2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV'S/2020_ 2021).

⁴⁹⁶ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(33) Vila Baleira PXO + Golfe Clube/Protocolo).

⁴⁹⁷ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(33) Vila Baleira PXO + Golfe Clube/Pagamentos).

⁴⁹⁸ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(33) Vila Baleira PXO + Golfe Clube/Relatórios/PCV 033_VBPXOGOLFE_ RELATÓRIOFINAL).

de apoio a atribuir recalculado com base na execução apresentada (22 075,05€)⁴⁹⁹, obrigando à restituição por parte dos promotores, do montante de 21 704,95€.

Segundo a informação da Associação⁵⁰⁰, este montante, acrescido de outros 2 pagamentos a mais efetuados ao promotor Vila Baleira PXO (PCV 034/2021 – 5 021,51€ e PCV 036/2021 - 4 211,93€, num total de 30 938,39€), foram deduzidos às 1.ª, 2.ª e 3.ª tranches do apoio, no montante de 32 904,85€, atribuído ao PCV 053/2022 – Vila Baleira PXO & Angie Travel, relativamente ao qual, apenas, foi paga, em 2023, a quantia de 1 966,46€ (4.ª tranche).

- v. Da análise à documentação remetida pela Associação, constatou-se que o formulário de candidatura remetido não se encontrava assinado, situação que se ficou a dever, segundo a comunicação da Associação de 19/09/2023⁵⁰¹ às “restrições laborais impostas pela pandemia, nomeadamente o teletrabalho e a consequente impossibilidade de partilha de documentos físicos, a maioria das candidaturas a Protocolos de Comercialização e Venda foram realizadas via correio eletrónico, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5º do REGULAMENTO PARA PLANOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA.”

Critério 4 - PCV's relativamente aos quais, em 31/12/2021, os respetivos promotores ainda tinham montantes por restituir

Promotor	PCV	Execução APM	Ajustamentos	Valor pago pela APM	Valor a deduzir	
					Em 2021	Em 2022
a) Euromar	PCV 001/2020	1 695,98	-	7 201,20	5 505,23	
	PCV 001/2021	2 231,33	5 505,23	0,00		3 273,91
b) Blandy Travel	PCV 002/2020	3 383,64	3 904,99	2 638,01	3 159,37	
	PCV 006/2021	810,43	3 159,37	2 924,63		5 273,58
c) On Tales	PCV 023/2020	662,84	2 400,00	3 470,00	5 207,17	
	PCV 040/2021	1 801,72	5 207,17	986,82		4 392,27
d) Meliã Madeira Mare	PCV 006/2020	3 080,83	-	10 179,00	7 098,18	
	PCV 022/2021	11 602,37	7 098,18	10 921,82		6 417,64
e) Madeira Adventure Kingdom	PCV 021/2020	2 185,18	-	3 150,00	964,82	
	PCV 051/2021	3 308,33	964,82	3 535,18		1 191,67
f) Windsor Travel	PCV 024/2020	2 360,00	-	4 359,00	1 999,01	
	PCV 017/2021	7 076,30	1 999,01	6 760,99		1 683,70
g) APRAM	PCV 026/2020	4 798,89	-	6 311,51	1 512,63	

⁴⁹⁹ Informação contida no mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁵⁰⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(33) Vila Baleira PXO + Golfe Clube/Sequência pagamentos 2021 e 2022).

⁵⁰¹ Cf. a resposta da APM ao ponto 4.1. b) do nosso ofício de 05/07/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.b/Nota).

Promotor	PCV	Execução APM	Ajusta- mentos	Valor pago pela APM	Valor a deduzir	
					Em 2021	Em 2022
	PCV 011/2021	19 102,97	1 512,63	18 483,06		892,72
h) Madeira Wine Company	PCV 028/2020	17 046,61	-	17 835,00	788,40	
	PCV 038/2021	19 453,13	788,40	30 171,60		11 506,88
i) Osíris	PCV 030/2020	1 387,70	-	3 759,00	2 371,30	
	PCV 024/2021	2 515,23	2 371,30	1 628,70		1 484,78
Total		104 503,42	34 911,10	134 315,52	28 606,08	36 117,13

a) PCV 001/2020 e PCV 001/2021 – Euromar

- i. A candidatura⁵⁰² ao PCV 001/2020 foi apresentada pela empresa Nóbrega & Silva, em representação do associado Euromar, em 13/11/2019 e aprovada em 10/12/2019⁵⁰³.
- ii. O plano aprovado⁵⁰⁴ previa a execução de ações elegíveis que compreendiam presenças em feiras/eventos internacionais e *sales calls*, com um custo total elegível de 24 004,00€, compartilhado em 50% (12 002,00€).
- iii. O Protocolo de Comercialização e Venda foi formalizado, em 28/04/2020⁵⁰⁵, com base nos valores previstos no plano aprovado.
- iv. Os pagamentos⁵⁰⁶, no montante de 7 201,20€ foram efetuados em 2 tranches: 4 800,80€ em 14/07/2020 e 2 400,40€ em 05/10/2020.

Porém, conforme consta do Relatório Final⁵⁰⁷, a execução do projeto foi inferior ao previsto, atingindo, apenas, a quantia de 3 391,95€ (14,1% do valor do plano aprovado) reduzindo a comparticipação para o montante de 1 695,98€ e ficando o promotor sujeito à devolução da importância paga a mais (5 505,23€)⁵⁰⁸.

⁵⁰² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(1) EUROMAR/Candidatura).

⁵⁰³ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

⁵⁰⁴ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(1) EUROMAR/ PCV 01_2020).

⁵⁰⁵ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_001_2020 Euromar).

⁵⁰⁶ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(1) EUROMAR/Pagamentos/2020).

⁵⁰⁷ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(1) EUROMAR/Relatórios).

⁵⁰⁸ Nos termos do artigo 18.º dos Regulamentos para PCV's 2019/2020 e 2020/2021, "considera-se existir incumprimento do PCV quando a taxa de execução do Plano aprovado seja inferior a 80% (oitenta por cento)", o que "determina a restituição dos montantes entregues pela APM aos Promotores, na parte correspondente à percentagem das ações não executadas do Plano aprovado." (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV'S/ 2019_2020/2020_2021).



- v. Por sua vez, a candidatura referente ao **PCV 001/2021**⁵⁰⁹, um projeto individual do mesmo promotor, foi apresentada em 10/11/2020 e aprovada em 29/01/2021.
- vi. O plano aprovado⁵¹⁰ previa à semelhança do anterior, a realização de presenças em feiras/eventos internacionais e *sales calls*, com um custo total elegível no valor de 22 257,00€, compartilhado em 50% (11 128,50€).
- vii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁵¹¹, em conformidade com o plano aprovado. Porém, conforme consta do Relatório Final⁵¹², a execução do projeto totalizou, apenas, 4 462,65€ (20% do valor do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para a quantia de 2 231,33€.
- viii. Não foram efetuados pagamentos por parte da Associação, relativamente a este PCV, tendo o montante de 2 231,33€, sido deduzido ao valor a restituir referente ao PCV 001/2020 (5 505,23€), permanecendo, ainda, por recuperar 3 273,91€⁵¹³.

Conforme a informação remetida pela Associação, em 15/05/2023, este valor foi deduzido ao pagamento da 1.ª tranche do PCV 003/2022, no montante de 4 965,85€ (40% do apoio)⁵¹⁴, tendo sido paga a quantia de 1 691,94€⁵¹⁵.

Ainda, relativamente ao PCV 003/2022⁵¹⁶, foram efetuados mais 2 pagamentos no valor de 2 482,93€, cada. Em 31/12/2022, permaneciam por pagar 2 482,93€, referentes à 4.ª e última tranche (restantes 20% do apoio).

Não obstante, não foram remetidas confirmações deste abatimento, somente verificável/comprovável através dos comprovativos dos pagamentos efetuados no âmbito do PCV 003/2022).

⁵⁰⁹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(1) Euromar/Candidatura).

⁵¹⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(1) Euromar/Plano Aprovado).

⁵¹¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(1) Euromar/Protocolo).

⁵¹² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(1) Euromar/Relatórios).

⁵¹³ Cf. o mapa "Sequência pagamentos 2020 a 2022" remetido no ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(1) EUROMAR/ Pagamentos/ Sequência pagamentos 2020 a 2022).

⁵¹⁴ O valor executado elegível do PCV 003/2022, foi de 12 414,63€. Foram efetuados 3 pagamentos pela APM: na 1.ª tranche (40% do apoio) foram pagos 1 691,94€, tendo sido deduzido o montante de 3 273,91€ referente ao PCV 001/2020; na 2.ª e 3.ª tranches foram pagos 2 482,93€, respetivamente (correspondentes a 20% do apoio). Em 31/12/2022 permanecia por regularizar o pagamento de 2 482,93€, referentes à 4.ª e última tranche (restantes 20% do apoio).

⁵¹⁵ Cf. os comprovativos dos pagamentos remetidos no ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(1) EUROMAR/ Pagamentos/2022).

⁵¹⁶ Cf. os comprovativos dos pagamentos remetidos no ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(1) EUROMAR/ Pagamentos/2022).

b) PCV 002/2020 e PCV 006/2021 – Blandy Travel

- i.* A candidatura⁵¹⁷ ao PCV 002/2020 foi apresentada pela empresa Blatas, Lda., em representação do associado Blandy Travel e aprovada em 10/12/2019⁵¹⁸.
- ii.* O plano aprovado⁵¹⁹ previa a execução de ações elegíveis que compreendiam presenças em feiras/eventos internacionais e sales calls, com um custo total de 21 810,00€, compartilhado pela Associação no montante de 10 905,00€ (50%).
- iii.* O protocolo foi assinado em 28/04/2020⁵²⁰, em conformidade com os valores previstos no plano aprovado.

No entanto, conforme consta do Relatório Final⁵²¹, a execução do projeto foi inferior ao previsto, atingindo, apenas, 6 767,27€ (31% do valor do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para o montante de 3 383,64€.

- iv.* Os pagamentos⁵²², no total de 2 638,01€, foram efetuados em 2 tranches e consideraram os montantes inicialmente aprovados:
 - Na 1.ª tranche, que correspondia a 50% do apoio (4 362,00€), foram transferidos, em 11/05/2020, apenas, 457,01€, por ter sido efetuado um ajustamento no valor de 3 904,99€, relativo a uma restituição pendente no âmbito do PCV 016/2019; e
 - Na 2.ª tranche foram pagos 2 181,00€, em 05/10/2020.

Contudo, conforme consta do Relatório Final⁵²³, face à subexecução do PCV 002/2020 e conseqüente redução do valor do apoio, o montante elegível (3 383,64€) revelou-se inferior ao da restituição pendente (3 904,99€), relativa ao PCV 016/2019, permanecendo, ainda, por recuperar o total de 521,35€⁵²⁴, referente a este projeto.

⁵¹⁷ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/Candidatura).

⁵¹⁸ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

⁵¹⁹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/PCV 2_2020).

⁵²⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/Protocolo).

⁵²¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/Relatórios).

⁵²² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/Pagamentos/ 1º tranche 2020/ 2º tranche 2020).

⁵²³ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/Relatórios).

⁵²⁴ 3 904,99€ (restituição relativa ao PCV 016/2019) – 3 383,64 (valor do apoio no âmbito do PCV 002/2020).



A este montante acresceu a quantia de 2 638,01€, paga a mais no âmbito do PCV 002/2020, o que perfaz um total de 3 159,37€⁵²⁵, por restituir.

Conforme informação da Associação em 15/05/2023, este montante foi deduzido ao PCV 006/2021.

- v. Por sua vez, a candidatura⁵²⁶ ao PCV 006/2021, foi também um projeto individual do mesmo promotor, aprovado em 29/01/2021.
- vi. O plano aprovado⁵²⁷ previa a execução de ações elegíveis que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais e *fam trips*, com um custo total de 30 420,00€ e participação financeira no montante de 15 210,00€.
- vii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁵²⁸, em conformidade com o plano aprovado.
- viii. A Associação consumou o pagamento da 1.^a e única tranche no âmbito deste projeto, em 12/04/2021⁵²⁹, no montante de 2 924,63€, o correspondente a 40% do valor do apoio inicialmente aprovado, deduzido dos 3 159,37€ pendentes desde 2020.

Porém, conforme resulta do Relatório Final⁵³⁰, a execução deste projeto foi muito inferior ao previsto, atingindo, apenas, a quantia de 1 620,85€ (5,3% do valor do plano aprovado), ficando a comparticipação reduzida ao montante de 810,43€, quantia consideravelmente inferior à da restituição pendente (3 159,37€).

Assim, ao valor por restituir referente ao PCV 002/2020 (3 159,37€) acresce a diferença entre o montante pago no âmbito do PCV 006/2021 (2 924,63€) e o valor efetivo do apoio (810,43€), na importância de 2 114,20€, o que perfaz um total de 5 273,58€, por recuperar.

Conforme a informação remetida pela Associação⁵³¹, em 15/05/2023, este valor foi deduzido ao PCV 005/2022, apoiado no montante de 8 262,11€, tendo sido paga, em

⁵²⁵ Cf. o mapa “*Sequência pagamentos 2020 a 2022*” remetido no ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/ Sequência pagamentos 2020 a 2022).

⁵²⁶ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(6) Blandy Travel/Candidatura).

⁵²⁷ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(6) Blandy Travel/Plano Aprovado).

⁵²⁸ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(6) Blandy Travel/Protocolo).

⁵²⁹ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/Pagamentos/ 1º tranche 2021).

⁵³⁰ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(6) Blandy Travel/Relatórios/ Anexo II - Relatório Final).

⁵³¹ Cf. o mapa “*Sequência pagamentos 2020 a 2022*” remetido no ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/ Sequência pagamentos 2020 a 2022).

23/12/2022, a quantia de 1 336,11€⁵³², permanecendo por pagar a importância de 1 642,42€.

Importa, ainda referir que, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda 2020/2021, “*considera-se existir incumprimento do PCV quando a taxa de execução do Plano aprovado seja inferior a 80%*”.

Ora, no caso em apreço, a taxa de execução do Plano Aprovado, situou-se nos 5,3%, pelo que, conforme determina o n.º 2 do artigo 22.º, “*os Promotores ficam (...) inibidos de apresentar novos processos de candidatura por um período de 1(um) ano (...)*”, não obstante, este promotor, em 2022, apresentou e foi-lhe aprovada uma candidatura a um novo projeto (PCV 005/2022).

c) PCV 023/2020 e PCV 040/2021 – On Tales

- i. A candidatura⁵³³ ao PCV 023/2020 foi apresentada pela empresa On Tales, Lda., em representação do associado On Tales, em 28/11/2019 e aprovada em 10/12/2019⁵³⁴.
- ii. O plano aprovado⁵³⁵ previa a execução de ações elegíveis que consistiam em desenvolvimentos de presença online (website) e produção de materiais promocionais, com um custo total de 10 700€, comparticipadas em 50% (5 350,00€).
- iii. O Protocolo de Comercialização e Venda foi formalizado em 28/04/2020⁵³⁶, em conformidade com o plano aprovado.
- iv. Os pagamentos⁵³⁷, no total de 3 470,00€, foram efetuados em 2 tranches: 2 400,00€ em 11/05/2020 e 1 070,00€ em 05/10/2020.

Contudo, conforme consta do Relatório Final, a execução deste projeto foi inferior ao previsto, atingindo, apenas, 1 325,67€⁵³⁸ (12,4% do valor do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para o montante de 662,84€ e ocasionando um pagamento a mais no montante de 2 807,17€.

⁵³² Cf. o comprovativo do pagamento remetido no ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(2) Blandy Travel/Pagamentos/3ª tranche 2022).

⁵³³ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(23) On Tales/Candidatura).

⁵³⁴ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

⁵³⁵ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(23) On Tales/PCV 23_2020).

⁵³⁶ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_023_2020_On Tales (assinado)].

⁵³⁷ Cf. o ponto 3. da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(23) On Tales/Pagamentos).

⁵³⁸ Cf. o Relatório Final corrigido, remetido em anexo à resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(23) On Tales/Relatórios/ RF Corrigido).



Importa referir que, da informação remetida em 01/09/2022⁵³⁹, consta um valor em dívida relativo à desistência, por parte deste promotor, do PCV 035/2019, por “[a]usência de resposta às (...) solicitações, nos termos previstos nas alíneas c), e) e f) do Art.º 14.º”, no âmbito do qual auferiu o montante de 2 400,00€, do qual, 1 086,01€ a serem deduzidos ao PCV 023/2020, permanecendo por devolver a quantia de 1 313,99€.

No entanto, face à subexecução deste PCV, essa operação não ocorreu em 2020, sendo remetida a importância de 3 893,18€⁵⁴⁰ para dedução no PCV 040/2021, continuando pendente a quantia de 1 313,99€⁵⁴¹, totalizando o valor de 5 207,17€, por restituir, no final de 2020.

Sobre esta questão, importa referir que, contrariamente ao procedimento adotado pela Associação para a recuperação deste montante, o artigo 19.º, n.º 3 do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda, dispõe que, “[n]o caso de candidaturas individuais, a desistência do Promotor determina a extinção do PCV (...), e a imediata restituição dos montantes que lhe tenham sido entregues pela Associação para pagamento das ações não executadas, até o limite do financiamento atribuído.”.

- v. Por sua vez, o **PCV 040/2021**, resultou, também, de um projeto apresentado pelo mesmo promotor em 15/12/2020 e aprovado em 29/01/2021.
- vi. O plano aprovado⁵⁴² previa a execução de ações elegíveis que compreendiam desenvolvimentos de presença online (website) e produção de materiais promocionais no total de 12 200,00€, com financiamento público no montante de 6 100,00€.
- vii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁵⁴³, em conformidade com os valores previstos no plano.

Contudo, conforme consta do Relatório Final⁵⁴⁴, a execução do projeto foi inferior ao previsto, totalizando a quantia de 3 603,44€ (14,8% do valor do plano aprovado), diminuindo o valor do apoio para o montante de 1 801,72€.

⁵³⁹ Cf. o mapa dos PCV's, remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/ Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁵⁴⁰ 2 807,17€ referentes ao PCV 023/2020 e 1 086,01€ relativos ao PCV 035/2019 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(23) On Tales/ Sequência pagamentos 2020 a 2022 -On Tales).

⁵⁴¹ Referente ao PCV 035/2019.

⁵⁴² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(40) On Tales/Candidatura).

⁵⁴³ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_040_2021_On Tales (assinado)].

⁵⁴⁴ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(40) On Tales/Relatórios/ Anexo I - Relatório Final).

viii. O único pagamento efetuado pela Associação, ocorreu em 22/12/2021⁵⁴⁵, no valor de 986,82€, menos 814,90€ que a participação efetivamente atribuída (1 801,72€).

Conforme a informação remetida, pela Associação, em 01/09/2022⁵⁴⁶, no que concerne ao PCV 040/2021, consta que a quantia de 3 078,28€⁵⁴⁷ foi remetida para dedução ao PCV 033/2022, continuando por devolver o montante de 1 313,99€, referente a 2019, perfazendo o total de 4 392,27€, em dívida, no final de 2021.

Ainda de acordo com a informação disponibilizada em 01/09/2022, a devolução desta verba (1 313,99€) não ocorreu em 2020, tendo sido sucessivamente remetida para dedução em futuros PCV's (PCV's 040/2021 e 033/2022), continuando pendente/por devolver, pelo menos até 2022.

Conforme, posteriormente, se comprovou através dos elementos enviados, pela Associação, em 15/05/2023⁵⁴⁸, os valores por restituir referentes a 2019 (2 400,00€)⁵⁴⁹, não foram considerados nos PCV's de 2020, 2021 ou 2022, uma vez que:

- Não foi deduzido qualquer valor aos pagamentos efetuados no âmbito de PCV 023/2020, ao invés, foi efetuado um pagamento a mais no montante de 2 807,17€⁵⁵⁰;
- Relativamente ao PCV 040/2020, do montante de 2 807,17€ foi deduzida a quantia de 814,90€ (valor pago a menos neste PCV)⁵⁵¹, pelo que, no final de 2021, permanecia por restituir, o montante de 1 992,27€, a ser deduzido ao PCV 033/2022;
- Por sua vez, através do PCV 033/2022, participado no montante de 2 002,50€, foi efetuada a restituição dos 1 992,27€, permanecendo por pagar ao promotor, no final de 2022, a quantia de 10,23€.

Notar que, conforme consta da ata n.º 12/2019, de 25/09/2019⁵⁵², “[a]tendendo aos argumentos invocados pelos associados Tecnovia Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A. e On Tales, Lda”, a Direção deliberou que fossem “realizados contactos com os intervenientes

⁵⁴⁵ Cf. o comprovativo do pagamento remetido no ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(40) On Tales/ Pagamentos).

⁵⁴⁶ Cf. o mapa dos PCV's, remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/ Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALEs (2019)].

⁵⁴⁷ Correspondente ao montante pago a mais no PCV 023/2020, acrescido do valor em dívida relativo ao PCV035/2019, deduzida a quantia paga a menos no PCV 040/2021 (2 807,17€ + 1086,01€ - 814,90€ = 3 078,28€).

⁵⁴⁸ Cf. o mapa denominado de “Sequência pagamentos 2020 a 2022 – On Tales” remetido em anexo ao PCV 023/2020, na resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(23) On Tales/Sequência pagamentos 2020 a 2022-On Tales).

⁵⁴⁹ 1 086,01€ + 1 313,99€.

⁵⁵⁰ 3 470,00€ - 662,84€ = 2 807,17€.

⁵⁵¹ 1 801,72€ - 986,82€ = 814,90€.

⁵⁵² Cf. o ponto 5. da ata n.º 12/2019, de 25/09 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/ Pontos_5_6_10a13_Resp_ Of_S1647_2022/Atas_Direção/2019/12 - 25 de Setembro).



nos (...) PCV's - 033/2019 e 035/2019 - e que os montantes que lhes tiverem sido entregues pela APM, no âmbito dos PCV's, correspondentes a acções que não tenham sido executadas, terão de ser devolvidos na correspondente proporção, isto é, terão de ser devolvidos os montantes correspondentes às acções não executadas.”.

Solicitados esclarecimentos sobre este valor (2 400,00€), pendente desde 2019, a Associação argumentou que “Os PCV's 23/2020 (...) e 40/2021 coincidiram temporalmente com o período da pandemia provocada pela Covid-19, no primeiro trimestre de 2020, bem como uma altura de auditoria e fecho de contas relativamente ao exercício de 2019, tendo gerado diversos constrangimentos na organização e comunicação interna na AP-Madeira, pelo que, em face da candidatura submetida em 2019 [PCV 035/2019], havia sido transferida a quantia de 2.400EUR”, e que “de acordo com o relatório de execução entregue a 14/01/2020, o projecto tinha sido suspenso devido a obras ocorridas no porto da Calheta que condicionaram a actividade da empresa nesse ano, razão pela qual se entendeu que o incumprimento não era imputável ao promotor, e se determinou um apoio à “On Tales” referente ao PCV 035/2019, no valor de 1 313,99EUR.”⁵⁵³.

Mais acresceu, que “[p]elos motivos expostos, e após ponderação, os serviços da APM concluíram que a empresa On-ales terá devolver à Associação de Promoção da Madeira o montante de 1 086.01€, o qual, aliás, tem sido objeto de recuperação, mediante a celebração de acordo, que prevê o pagamento desse montante, em 5 prestações, acordo esse que tem vindo a ser cumprido.”⁵⁵⁴.

Referir que, a notificação do promotor para a restituição desta verba, só ocorreu em 17/07/2023, 12 dias após a receção do pedido de esclarecimentos remetido pela SRMTC⁵⁵⁵, tendo o promotor, “On-Tales”, solicitado em 19/07/2023 o pagamento em 5 tranches no valor de 217,20€⁵⁵⁶, cada uma. A proposta da On Tales foi aceite pela Associação, sem que fosse considerado o pagamento dos juros de mora.

- ix. Ainda, no que se refere à desistência do PCV 035/2019, referir que, a Direção deliberou, em 25/09/2019⁵⁵⁷, sem apresentar qualquer fundamentação, que a não execução das acções não prejudicaria a apresentação de novas candidaturas por parte do associado para o ano seguinte, e que o poderia fazer sem qualquer penalização, contrariando, assim, os n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do Regulamento para PCV's, que dispõem que, nos casos

⁵⁵³ Cf. o ponto 4.2 a) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2.a)/Resposta Ponto 4.2.a).

⁵⁵⁴ Idem.

⁵⁵⁵ Através do ofício n.º S 2677/2023, de 05/07/2023 (de fls. 116 a 119/verso da Pasta do Processo).

⁵⁵⁶ Cf. o ponto 4.2 a) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2.a)/ Email acordo plano de pagamentos – resposta/Email acordo plano de pagamentos).

⁵⁵⁷ Cf. o ponto 5. da ata n.º 12/2019, de 25/09 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/ Pontos_5_6_10a13_Resp_ Of_S1647_2022/Atas_Direção/2019/12 - 25 de Setembro).

de incumprimento de candidaturas individuais e de desistência voluntária⁵⁵⁸, “[o]s promotores inadimplentes e desistentes, nos termos dos artigos 16.º (...) e 19.º, ficam inibidos de apresentar novos processos de candidatura por um período de 2 (dois) anos”,

- x. No que se reporta ao PCV 040/2021, considerando que a candidatura a este projeto foi apresentada em 15/12/2020 e aprovada em 29/01/2021⁵⁵⁹, da análise aos documentos, remetidos em 15/05/2023, constatou-se que a certidão do Turismo de Portugal só foi apresentada pelo promotor em 30/09/2021, passados mais de 6 meses após a assinatura do protocolo, em 08/03/2021.

Sobre esta matéria, a Associação esclareceu que “[a] certidão do Turismo de Portugal veio a ser apresentada em 30/09/2021, após diversas solicitações, pela APM, nesse sentido (ver e-mails em anexo), tendo sido apresentada pelo candidato em momento anterior a qualquer pagamento feito no âmbito do PCV 40/2021.”.

No que respeita a esta questão, o artigo 2.º, al. d), do Regulamento para PCV's⁵⁶⁰ condiciona o acesso às candidaturas, à “inexistência de qualquer situação de incumprimento perante o Turismo de Portugal, IP”, somente comprovável através da supracitada certidão.

d) PCV 006/2020 e PCV 022/2021 – Meliã Madeira Mare

- i. A candidatura⁵⁶¹ ao PCV 006/2020 foi apresentado pela empresa MADHOTEL – Empreendimentos Turísticos, S.A., em representação do associado Hotel Meliã Madeira Mare, em 26/11/2019 e aprovada em 10/12/2019⁵⁶².
- ii. O plano aprovado⁵⁶³ previa a execução de ações elegíveis, que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais e ações porta-a-porta, com um custo total de 33 930,00€, comparticipadas em 50% (16 965,00€).
- iii. O Protocolo de Comercialização e Venda foi formalizado em 28/04/2020⁵⁶⁴, em conformidade com o plano aprovado.

⁵⁵⁸ Cf. o artigo 16.º do Regulamento para Planos de Comercialização e Venda 2019/2020 e 2020/2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV'S/2019_2020/2020_2021).

⁵⁵⁹ Cf. o mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALEs (2019)].

⁵⁶⁰ Cf. o ponto 2 da resposta de 08/07/2022 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/ Ponto 2/PCV'S/ 2019_2020/2020_2021).

⁵⁶¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(6) Meliã/Candidatura).

⁵⁶² Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM)

⁵⁶³ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(6) Meliã/PCV 6_2020 MELIA).

⁵⁶⁴ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_006_2020_Meliã Madeira Mare).



- iv. Os pagamentos⁵⁶⁵, no total de 10 179,00€ consideraram os valores inicialmente aprovados e foram efetuados em 2 tranches: em 09/06/2020 foram transferidos 6 786,00€ (50% do apoio inicialmente aprovado) e em 05/10/2020 foram pagos 3 393,00€ (25% do valor inicialmente aprovado).

No entanto, a execução deste projeto foi inferior ao previsto, atingindo, apenas, 6 161,65€ (18,2% do montante do plano aprovado), o que reduziu o valor do apoio para o montante de 3 080,83€⁵⁶⁶.

Foram, entretanto, pagos a mais 7 098,18€ a serem deduzidos ao PCV 022/2021⁵⁶⁷.

- v. Por sua vez, o PCV 022/2021, proposto pelo mesmo promotor, foi aprovado em 29/01/2021.
- vi. O plano aprovado⁵⁶⁸ previa a execução de ações que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais e campanhas de marketing *online*, com um custo total de 45 050,00€, comparticipados em 50% (22 525,00€).
- vii. O Protocolo de Comercialização e Venda foi assinado em 08/03/2021⁵⁶⁹, em conformidade com o plano aprovado.

Porém, conforme consta do Relatório Final⁵⁷⁰, a execução total do projeto revelou-se inferior ao previsto, atingindo um total de 23 204,73€ (51,5% do valor do plano aprovado), ficando o valor do apoio reduzido ao montante de 11 602,37€.

- viii. Os pagamentos⁵⁷¹, no total de 10 921,82€, foram efetuados em 3 tranches, com base nos valores inicialmente previstos: 1 911,82€⁵⁷² em 17/06/2021, 4 505,00€ em 07/12/2021 e 4 505,00€ em 22/12/2021.

⁵⁶⁵ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(6) Meliã/Pagamentos/D41RB621/D41ZC762).

⁵⁶⁶ Cf. o Relatório Final, remetido no ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(6) Meliã/Relatórios/Relatório Final).

⁵⁶⁷ Cf. a informação remetida pela APM, em 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/ Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁵⁶⁸ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(22) Meliã Madeira Mare/Plano Aprovado).

⁵⁶⁹ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_022_2021 Meliã Madeira Mare).

⁵⁷⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(22) Meliã Madeira Mare/Relatórios/Relatório Final).

⁵⁷¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(6) Meliã/Pagamentos/2021).

⁵⁷² Com base no plano aprovado, a 1.ª tranche seria no valor de 9010,00€ (40% do valor do apoio), no entanto, o pagamento foi efetuado no montante de 1 911,82€, por ter sido deduzida a quantia de 7 098,18€, referente ao PCV 006/2020.

- ix. Pese embora, a Associação tenha deduzido o valor em dívida, referente a 2020 (7 098,18€), logo na 1.ª tranche, a subexecução deste projeto e consequente redução do valor do apoio, acrescida do facto de os pagamentos terem sido efetuados com base nos montantes inicialmente aprovados, gerou um pagamento a mais no valor de 6 417,63€⁵⁷³. A informação enviada em 01/09/2022, remetia este valor para dedução ao PCV 008/2022.

Posteriormente, os elementos remetidos, pela Associação, em 15/05/2023⁵⁷⁴, confirmaram o abatimento deste valor ao PCV 008/2022⁵⁷⁵.

- x. Da análise à documentação anexa ao processo, constatou-se que não foi enviado o formulário de candidatura, devidamente assinado, relativo ao PCV 022/2021.

Sobre esta questão, em 19/09/2023⁵⁷⁶, a Associação esclareceu que “[c]onsiderando as restrições laborais impostas pela pandemia, nomeadamente o teletrabalho e a consequente impossibilidade de partilha de documentos físicos, a maioria das candidaturas a Protocolos de Comercialização e Venda foram realizadas via correio eletrónico, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5º do REGULAMENTO PARA PLANOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA.”

e) PCV 021/2020 e PCV 051/2021 – Madeira Adventure Kingdom

- i. A candidatura⁵⁷⁷ ao PCV 021/2020 foi apresentada pela empresa Rodrigues & Cró, Lda., em representação do associado Madeira Adventure Kingdom, em 28/11/2019 e aprovada em 10/12/2019⁵⁷⁸.
- ii. O plano aprovado⁵⁷⁹ previa a execução de ações elegíveis, envolvendo campanhas de marketing online, desenvolvimentos de presença online (website) e promoção de materiais promocionais no total de 10 500,00€, comparticipadas em 50% (5 250,00€).

⁵⁷³ Considerando o montante das ações executadas elegíveis (23 204,73€), o valor do apoio (11 602,37€) deduzido do montante por restituir referente a 2020 (7 098,18€), totalizava 4 504,19€. Com base no plano aprovado, foi paga a quantia de 10 921,82€ (10 921,82€ - 4 504,19€ = 6 417,63€).

⁵⁷⁴ Cf. os comprovativos das transferências bancárias remetidos em 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(6) Melia/Pagamentos).

⁵⁷⁵ Apoiado no montante de 18 920,29€, no âmbito do qual foram pagos 8 718,59€ até 31/12/2022, permanecendo, naquela data, por pagar ao promotor a quantia de 3 784,06€ (CD_Processo/ 2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(6) Melia/Sequência pagamentos 2020 a 2022 – Melia).

⁵⁷⁶ Cf. a resposta da APM ao ponto 4.1. b) do nosso ofício de 05/07/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.b/Nota).

⁵⁷⁷ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(21) Madeira Adventure Kingdom/Candidatura).

⁵⁷⁸ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM)

⁵⁷⁹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(21) Madeira Adventure Kingdom/PCV 21_2020).



- iii. O protocolo foi assinado em 28/04/2020⁵⁸⁰, em conformidade com o plano aprovado.
- iv. Os pagamentos⁵⁸¹, efetuados em 2 tranches, totalizaram 3 150,00€: 2 100,00€ em 09/06/2020 e 1 050,00€ em 05/10/2020.

Contudo, conforme consta do Relatório Final⁵⁸², a execução deste projeto foi inferior ao previsto, totalizando as ações executadas elegíveis a quantia de 4 370,36€ (41,6% do montante do plano aprovado), o que reduziu o valor do apoio para o montante de 2 185,18€. Assim, foram pagos a mais 964,82€, que, segundo a informação remetida pela Associação, em 01/09/2022, seriam deduzidos ao PCV 051/2021.

- v. Por sua vez, o **PCV 051/2021**, foi objeto de candidatura pelo mesmo promotor, apresentada em 14/12/2020 e aprovada em 29/01/2021.
- vi. O plano aprovado⁵⁸³ envolvia a execução de ações no âmbito do desenvolvimento da presença online (website), produção de conteúdos promocionais e campanhas de marketing online, e previa um custo total de 15 000,00€, compartilhado em 50% (7 500,00€).
- vii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁵⁸⁴, em conformidade com o plano aprovado.
- viii. Os pagamentos⁵⁸⁵ totalizaram 3 535,18€ e foram efetuados em 2 tranches: 2 035,18€⁵⁸⁶ em 12/04/2021 e 1 500,00€ em 13/10/2021.

Porém, a execução do projeto revelou-se inferior ao previsto⁵⁸⁷, atingindo um total elegível de 6 616,66€ (44,1% do montante do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para o montante de 3 308,33€.

Ainda que, o montante em dívida referente ao PCV 021/2020 (964,82€) tenha sido deduzido ao pagamento da 1.ª tranche, face à subexecução deste projeto e consequente redução do valor do apoio (para 3 308,33€), acrescida do facto dos pagamentos serem

⁵⁸⁰ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_021_2020_Madeira Adventure Kingdom (assinado)).

⁵⁸¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(21) Madeira Adventure Kingdom/Pagamentos).

⁵⁸² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(21) Madeira Adventure Kingdom/Relatórios/Anexo II - Relatório Final).

⁵⁸³ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(51) Madeira Adventure Kingdom/Plano Aprovado).

⁵⁸⁴ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(51) Madeira Adventure Kingdom/Protocolo/Protocolo assinado).

⁵⁸⁵ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(51) Madeira Adventure Kingdom/Pagamentos/12042021 1 Tranche ok/13102021 2 TRANCHE ok).

⁵⁸⁶ Ao pagamento da 1.ª tranche foi deduzido o montante de 964,82€ referente ao PCV 021/2020.

⁵⁸⁷ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(51) Madeira Adventure Kingdom/Relatórios/Anexo I - Relatório Final).

efetuados com base nos valores aprovados no plano, foram pagos a mais 1 191,67€⁵⁸⁸, que conforme a informação remetida em 01/09/2022, seriam deduzidos ao PCV 030/2022.

A documentação remetida pela Associação em 15/05/2023⁵⁸⁹, comprovou que este valor foi deduzido ao PCV 030/2022⁵⁹⁰.

- ix. Da análise à documentação remetida pela Associação⁵⁹¹ referente ao PCV 051/2021, constatou-se que a certidão permanente, apresentada pelo promotor, encontrava-se fora do prazo de validade, pois, quando a candidatura ao referido projeto foi apresentada em 14/12/2020 e aprovada em 29/01/2021, já a referida certidão havia caducado, em 31/03/2020.

f) PCV 024/2020 e PCV 017/2021 – Windsor Travel

- i. A candidatura⁵⁹² ao PCV 024/2020 foi apresentada pela empresa Sousa & Tavares, S.A., em representação do associado Windsor Travel, em 29/11/2019 e aprovada em 10/12/2019⁵⁹³.
- ii. O plano aprovado⁵⁹⁴ previa a execução de ações elegíveis que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais e promoção de materiais promocionais, no total de 14 530,00€, comparticipadas em 50% (7 265,00€).
- iii. O protocolo foi assinado em 28/04/2020⁵⁹⁵, de acordo com o plano aprovado.

⁵⁸⁸ Considerando o montante das ações executadas elegíveis (6 616,66€), o valor do apoio (3 308,33€) deduzido do montante por restituir referente a 2020 (964,82€), totalizava 2 343,51€. Com base no plano aprovado, foi paga a quantia de 1 191,67€ (3 535,18€ - 2 343,51€ = 1 191,67€).

⁵⁸⁹ Cf. os comprovativos das transferências bancárias remetidos em 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(51) Madeira Adventure Kingdom/Pagamentos/Pagamentos 2022).

⁵⁹⁰ Apoiado no montante de 4 980,98€, no âmbito do qual foi deduzida a importância de 1 191,67€ e paga a quantia de 2 900,49€, até 31/12/2022. Por pagar ao promotor, permanecia, naquela data, a quantia de 888,81€ (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(21) Madeira Adventure Kingdom/Sequência pagamentos 2020 a 2022 -Adventura Kingdom).

⁵⁹¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(51) Madeira Adventure Kingdom/Candidatura/Documentação/ePortugal.gov.pt_ Empresas).

⁵⁹² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(24) Windsor/Candidatura/Formulario Candidatura PCV 24_2020).

⁵⁹³ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

⁵⁹⁴ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(24) Windsor/PCV 24_2020 Windsor).

⁵⁹⁵ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(24) Windsor/Protocolo/SKM_458e21031612082).



- iv. Os pagamentos⁵⁹⁶ totalizaram 4 359,00€ e foram efetuados em 2 tranches: 2 906,00€ em 11/05/2020 e 1 453,00€ em 05/10/2020.

Porém, conforme consta do Relatório Final⁵⁹⁷, a execução deste projeto foi inferior ao previsto, atingindo, apenas, o total de 4 719,99€ (32,5% do montante do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para o montante de 2 359,99€, o que gerou um pagamento a mais no valor de 1 999,01€.

Segundo a informação remetida pela Associação, em 01/09/2022⁵⁹⁸, este montante foi deduzido ao PCV 017/2021.

- v. Por sua vez, o **PCV 017/2021**, cuja candidatura foi apresentada pelo mesmo promotor, em 27/11/2020 e aprovada em 29/01/2021.
- vi. O plano aprovado⁵⁹⁹ previa a execução de ações que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais e desenvolvimentos da presença online (website), com um custo total de 29 200,00€, participado em 50% (14 600,00€).
- vii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁶⁰⁰, em conformidade com o plano aprovado.
- viii. Os pagamentos⁶⁰¹, no total de 6 760,99€, foram efetuados em 2 tranches: 3 840,99€⁶⁰² em 12/04/2021 e 2 920,00€ em 13/10/2021.
- ix. Contudo, conforme consta do Relatório Final⁶⁰³, a execução do projeto revelou-se inferior ao previsto, atingindo um total de 14 152,60€ (48,5% do montante do plano aprovado), limitando o valor do apoio ao montante de 7 076,30€.

Pese embora, o valor em dívida referente ao PCV 024/2020 (1 999,01€), tenha sido deduzido ao pagamento da 1.ª tranche, a subexecução do projeto e consequente redução do valor da comparticipação, aliada ao facto dos pagamentos serem efetuados com base nos valores aprovados no plano, originou um pagamento a mais no valor de

⁵⁹⁶ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(24) Windsor/Pagamentos).

⁵⁹⁷ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(24) Windsor/Relatórios/Relatório Final).

⁵⁹⁸ Cf. o mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALEs (2019)].

⁵⁹⁹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(17) Windsor Travel/Plano Aprovado).

⁶⁰⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(17) Windsor Travel/Protocolo/Protocolo assinado).

⁶⁰¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(17) Windsor Travel/pagamentos/12042021 1 Tranche ok/13102021 2 TRANCHE ok).

⁶⁰² Ao pagamento da 1.ª tranche, equivalente a 40% do apoio aprovado (5 840,00€) foi deduzido o montante de 1 999,01€, referente ao PCV 024/2020.

⁶⁰³ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(17) Windsor Travel/Relatórios/Relatório Final_2021).

1 683,70€⁶⁰⁴, que conforme a informação remetida em 01/09/2022, seria deduzido ao PCV 016/2022.

Em 15/05/2023, a Associação disponibilizou a documentação comprovativa da restituição deste valor, através da dedução ao PCV 030/2022⁶⁰⁵.

g) PCV 026/2020 e PCV 011/2021 – APRAM

- i. A candidatura⁶⁰⁶ ao PCV 026/2020 foi apresentada pela APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., em 29/11/2019 e aprovada em 10/12/2019⁶⁰⁷.
- ii. O plano aprovado⁶⁰⁸ previa a execução de ações elegíveis, que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais e produção de materiais promocionais, com um custo total de 31 557,55€, compartilhado em 50% (15 778,78€).
- iii. O protocolo foi assinado em 28/04/2020⁶⁰⁹, de acordo com os valores previstos no plano aprovado.
- iv. Foi efetuado um único pagamento⁶¹⁰, em 15/05/2020, no montante de 6 311,51€.

Porém, conforme consta do Relatório Final⁶¹¹, a execução do projeto foi inferior ao previsto, perfazendo as ações executadas o total de 9 597,77€ (30,4% do montante do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para o montante de 4 798,89€, constatando-se um pagamento a mais no valor de 1 512,63€.

Segundo a informação remetida pela Associação, em 01/09/2022, este montante foi deduzido ao PCV 011/2021.

⁶⁰⁴ 6 760,99€ (pagos em 2 tranches) + 1 999,01€ (ajustamento 2020) = 8 760,00€ - 7 076,30€ (execução APM no PCV 017/2021) = 1 683,70€.

⁶⁰⁵ Apoiado no montante de 11 007,75€, no âmbito do qual foram pagos, até 31/12/2022, 8 680,48€ e deduzida a importância de 1 683,70€. Por pagar ao promotor, naquela data, permanecia a quantia de 643,57€ [cf. os comprovativos dos pagamentos (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(17) Windsor Travel/pagamentos/2022) e o mapa denominado "Sequência pagamentos 2020 a 2022 -Windsor Travel" (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(24) Windsor/Sequência pagamentos 2020 a 2022 -Windsor Travel)].

⁶⁰⁶ Cf. o ponto 4.1. b) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/ Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(26) APRAM/Plano Comercialização e Venda APRAM, S.A.).

⁶⁰⁷ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

⁶⁰⁸ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(26) APRAM/PCV 26_2020).

⁶⁰⁹ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/PCV_026_2020_APRAM (assinado)].

⁶¹⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(26) APRAM/Pagamentos).

⁶¹¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(26) APRAM/Relatórios/Anexo II - Relatório Final 2020).



- v. O PCV 011/2021, apresentado pelo mesmo promotor, foi aprovado em 29/01/2021. envolvendo.
- vi. O plano aprovado⁶¹² previa a execução de ações que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais e desenvolvimentos da presença *online* (*website*), com um custo total de 99 978,44€, participado em 50% (49 989,22€).
- vii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁶¹³, de acordo com os montantes aprovados no plano.
- viii. O único pagamento⁶¹⁴ foi efetuado em 12/04/2021, no montante de 18 483,06€.

Contudo, conforme consta do Relatório Final⁶¹⁵, a execução deste projeto foi inferior ao previsto, totalizando as ações executadas elegíveis o montante de 38 205,94€ (38,2% do valor do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para a quantia de 19 102,97€.

Pese embora, o valor em dívida referente ao PCV 026/2020 (1 512,63€), tenha sido deduzido ao pagamento efetuado⁶¹⁶, a subexecução do projeto e consequente redução do valor da participação, originou, novamente, um pagamento a mais no valor de 892,72€⁶¹⁷, que conforme a informação remetida em 01/09/2022⁶¹⁸, seriam deduzidos ao PCV 004/2022.

Conforme a informação remetida, pela Associação, em 15/05/2023⁶¹⁹, este valor foi deduzido ao PCV 004/2022⁶²⁰,

- ix. Da análise à documentação remetida pela Associação, constatou-se que:

⁶¹² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Plano Aprovado/Plano de Ações_PCV011-APRAM).

⁶¹³ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Protocolo/Protocolo assinado).

⁶¹⁴ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Pagamentos/12042021 1 Tranche ok).

⁶¹⁵ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Relatórios/Anexo II - Relatório Final).

⁶¹⁶ Que, com base nos montantes aprovados no plano deveria ser no montante de 19 995,69€.

⁶¹⁷ 18 483,06€ (pagos pela APM) + 1 512,63€ (ajustamento 2020) = 19 995,69€ - 19 102,97€ (execução APM no PCV 017/2021) = 892,72€.

⁶¹⁸ Cf. o mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALES (2019)].

⁶¹⁹ Cf. os comprovativos das transferências bancárias remetidos em 15/05/2023 [(CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Pagamentos/Pagamentos 2022)].

⁶²⁰ Apoiado no montante de 29 086,03€, tendo sido paga, até 31/12/2022, a quantia de 22 376,10€ e deduzida a importância de 892,72€ permanecendo por pagar, ao promotor naquela data, a quantia de 5 817,21€ (cf. o mapa "Sequência pagamentos 2020 a 2022 -APRAM", remetido em 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(26) APRAM/Sequência pagamentos 2020 a 2022 -APRAM)).

- Não foi remetido o formulário de candidatura assinado relativo ao PCV 011/2021, tendo a Associação esclarecido, em 19/09/2023⁶²¹, que “[c]onsiderando as restrições laborais impostas pela pandemia, nomeadamente o teletrabalho e a conseqüente impossibilidade de partilha de documentos físicos, a maioria das candidaturas a Protocolos de Comercialização e Venda foram realizadas via correio eletrónico, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5º do REGULAMENTO PARA PLANOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA.”.
- Foi incluída no PCV 011/2021, uma fatura de 22/05/2019⁶²², no montante de 7 681,54€, paga pela APRAM em 16/10/2019⁶²³, que conforme consta no Relatório final (Excel)⁶²⁴ é relativa a uma “[a]ção de 2020 que foi adiada para 2021 e voltou a ser adiada para 2022. Esta despesa não foi incluída nos PCV's de 2019 nem de 2020. A APRAM pagou em 2019.”.

Solicitados esclarecimentos sobre esta questão, em 19/09/2023⁶²⁵, a Associação alegou que a fatura em apreço “dizia respeito a uma reserva de espaço para um evento a ocorrer em 2020”, que “foi adiado consecutivamente na sua forma presencial, em virtude da situação epidemiológica, e igualmente, em 2021 (o qual teve lugar de forma híbrida), por impedimento e condicionamento à entrada de pessoas nos EUA por nacionalidade e/ou país de origem. Pelo que, pelo promotor do projeto, foi enviada à APM o respetivo pedido de alteração do plano de ações, motivos considerados válidos pela Associação de Promoção da Madeira”, e que, “[o] evento foi finalmente realizado de forma presencial em 2022, motivo pelo qual, não houve lugar a restituição da fatura suprarreferida.”.

Pese embora, as ações relacionadas com o evento “*Seatrade Cruise Global*”, tivessem sido acolhidas nas alterações efetuadas ao plano aprovado referente ao PCV 011/2021, a Associação foi, em 17/06/2021⁶²⁶, alertada pelo promotor, que este evento havia sido adiado para 2022.

Desta forma, as ações incluídas naquele evento não foram concretizadas ao abrigo dos respetivos PCV's formalizados, pelo que, atento o disposto no n.º 2 do artigo

⁶²¹ Cf. a resposta da APM ao ponto 4.1. b) do nosso ofício de 05/07/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.b/Nota).

⁶²² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Relatórios/Faturas/ Fatura Informa_UBM Princeton_SCG2020).

⁶²³ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Relatórios/Faturas/ Comprovativo transferência bancaria_UBM SCG2020).

⁶²⁴ Remetido em anexo à resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Relatórios/ Anexo II - Relatório Final).

⁶²⁵ Cf. o ponto 4.3. b) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Oficio_ 05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.3 b)/b)).

⁶²⁶ Cf. a comunicação da APRAM de 17/06/2021, remetida na resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(11) APRAM/Plano Aprobado/FW CANCELACIÓN DE SEATRADE HAMBURGO EDICIÓN 2021).



18.º do Regulamento para PCV's⁶²⁷, deveriam ser restituídos os respetivos montantes adiantados, sem prejuízo de poder ser novamente incluído noutro projeto para o ano em que se efetivou o evento e a realização da despesa.

h) PCV 028/2020 e PCV 038/2021 – Madeira Wine Company

- i. A candidatura⁶²⁸ ao PCV 028/2020 foi apresentada pelo promotor e associado Madeira Wine Company, em 29/11/2019 e aprovada em 10/12/2019⁶²⁹.
- ii. O plano aprovado⁶³⁰ previa a execução de ações que envolviam desenvolvimentos de presença online (website), produção de conteúdos e materiais promocionais e campanhas de marketing online, com um custo total de 59 450,00€, participado em 50% (29 725,00€).
- iii. O protocolo foi assinado em 28/04/2020⁶³¹, de acordo com os valores previstos no plano aprovado.
- iv. Os pagamentos⁶³², no montante de 17 835,00€, foram pagos em 2 tranches: 14 691,60 em 12/04/2020 e 5 945,00€ em 05/10/2020.

Contudo, conforme consta do Relatório Final⁶³³, a execução deste projeto foi inferior ao previsto, totalizando a quantia de 34 093,21€ (57,3% do montante do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para o montante 17 046,61€, o que gerou um pagamento a mais no valor de 788,40€. Conforme a informação remetida pela Associação, em 01/09/2022, este montante foi deduzido ao PCV 038/2021.

- v. Por sua vez, o PCV 038/2021, apresentado pelo mesmo promotor em 15/12/2020, foi aprovado em 29/01/2021.
- vi. O plano aprovado⁶³⁴ previa a execução de ações que compreendiam a promoção de eventos de cariz internacional, desenvolvimentos de presença online (website), produção de

⁶²⁷ O qual determina «a restituição dos montantes entregues pela APM aos Promotores, na parte correspondente à percentagem das ações não executadas do Plano aprovado» (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/A_8-7-2022/Ponto 2/PCV'S/2020_2021).

⁶²⁸ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(28) Madeira Wine/Candidatura).

⁶²⁹ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

⁶³⁰ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(28) Madeira Wine/PCV 28_2020 MWine).

⁶³¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(28) Madeira Wine/Protocolo/SKM_458e21031612091).

⁶³² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(28) Madeira Wine/Pagamentos).

⁶³³ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(28) Madeira Wine/Relatórios/MWC_PCV 028-2020_Anexo II - Relatório Final).

⁶³⁴ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(38) Madeira Wine/Plano Aprovado).

conteúdos e materiais promocionais e campanhas de marketing online com um custo total de 77 400,00€, financiado em 50% (38 700,00€).

- vii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁶³⁵, em conformidade com o plano aprovado.
- viii. Os pagamentos⁶³⁶ totalizaram 30 171,60€ e foram efetuados em 3 tranches: 14 691,60€⁶³⁷ em 12/04/2021, 7 740,00€ em 13/10/2021 e 7 740,00€ em 22/12/2021.

Porém, conforme consta do Relatório Final⁶³⁸, a execução do projeto revelou-se inferior ao previsto, atingindo um total de 38 906,25€ (50,3% do montante do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para o montante de 19 453,13€.

Ainda que, o valor em dívida relativo ao PCV 028/2020 (788,40€), tenha sido deduzido ao pagamento da 1.ª tranche, a subexecução do projeto e conseqüente redução do valor do apoio, aliada ao facto dos pagamentos terem sido efetuados com base nos valores previstos no plano aprovado, originou, novamente, um pagamento a mais no total de 11 506,88€⁶³⁹. Conforme a informação remetida pela Associação, em 01/09/2022, este montante seria deduzido ao PCV 027/2022.

Da documentação disponibilizada em 15/05/2023, consta que este valor foi deduzido ao PCV 027/2022, apoiado no montante de 18 374,24€⁶⁴⁰, no âmbito do qual foram pagos 12 423,92€⁶⁴¹, constatando-se uma diferença de 5 950,32€ entre o valor do apoio e o efetivamente pago, pelo que, em 31/12/2022 permanecia por devolver a quantia de 5 556,57€⁶⁴², referente ao PCV 038/2021.

Pedidos esclarecimentos sobre a restituição deste valor, em 19/09/2023⁶⁴³, a Associação informou que “[f]oi solicitado a devolução do montante em questão ao promotor, que devolveu o montante em falta. Contudo, houve uma diferença no valor de 6EUR, no montante

⁶³⁵ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(38) Madeira Wine/Protocolo/ Protocolo assinado).

⁶³⁶ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(38) Madeira Wine/Pagamentos/3 tranche ok/12042021 1 Tranche ok/13102021 2 TRANCHE ok).

⁶³⁷ O valor a pagar na 1.ª tranche correspondia a 40% do financiamento, foi transferido o montante de 14 691,60€ por ter sido deduzida a quantia de 788,40€, referente ao PCV 028/2020.

⁶³⁸ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(38) Madeira Wine/Relatórios/Anexo II - Relatório Final).

⁶³⁹ 30 171,60€ (pagos pela APM) + 788,40€ (ajustamento 2020) = 30 960,00€ - 19 453,13€ (execução APM no PCV 017/2021) = 11 506,87€.

⁶⁴⁰ Cf. o mapa denominado “Sequência pagamentos 2020 a 2022 -Madeira Wine”, remetido no ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/ (28) Madeira Wine/ Sequência pagamentos 2020 a 2022 -Madeira Wine).

⁶⁴¹ Cf. os comprovativos das transferências bancárias remetidos em 15/05/2023.

⁶⁴² Valor em dívida referente ao PCV 038/2021, subtraído do montante pago a mais no PCV 027/2022 (11 506,88€ - 5 950,32€ = 5 556,57€).

⁶⁴³ Cf. o ponto 4.2. b) i da resposta da APM, de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2.b.i/Ponto 4.2 b) i).



solicitado, resultante de uma gralha no pedido de devolução. O próprio promotor, na sua devolução, cometeu um engano nos cêntimos. Desta forma verifica-se o valor de 5,92€ a devolver pelo promotor.”.

Notar que, a devolução deste montante só foi solicitada ao promotor em 13/07/2023⁶⁴⁴, após o pedido de esclarecimentos da SRMTC, de 05/07/2023, tendo ocorrido a restituição do montante de 5 550,65€, em 18/07/2023⁶⁴⁵, sem que tivesse sido considerado o pagamento dos juros de mora.

i) **PCV 030/2020 e PCV 024/2021 – Osíris**

- i. A candidatura⁶⁴⁶ ao **PCV 030/2020** foi apresentada pela empresa Osíris – Viagens e Turismo Lda., em 27/11/2019, em representação da Osíris Travel.

No entanto, à data da apresentação das candidaturas para os PCV's de 2020, o promotor Osíris não era associado da Associação.

No entanto, em 28/11/2019⁶⁴⁷, “[e]stando a decorrer o prazo concedido aos associados da APM para apresentarem as suas candidaturas a Planos de Comercialização e Venda (PCV's)”, a Direção deliberou “autorizar a apresentação de candidaturas a PCV's das sociedades Land&Sea, Lda. (Madeira.best) e Osíris - Viagens e Turismo, Lda., que apesar de não serem, ainda, associados da APM, já formalizaram os respectivos pedidos de adesão e cuja admissão será proposta na próxima Assembleia Geral de associados da APM.”. Mais assentou que, “[a]pesar de excepcional, a Direcção da APM já autorizou, no passado, a apresentação de candidaturas a PCV's de sociedades em situação idêntica, ou seja, sociedades cuja admissão como associados se encontra, apenas, dependente de aprovação em Assembleia Geral de associados.”.

Desta forma, o projeto apresentado pela Osíris – Viagens e Turismo Lda., foi aprovado em 10/12/2019⁶⁴⁸.

- ii. O plano aprovado⁶⁴⁹ previa a execução de ações que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais, com um custo total de 12 530,00€, compartilhado em 50% (6 265,00€).

⁶⁴⁴ Cf. o ponto 4.2. b) i. da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2.b.i/Pedido de restituição Madeira Wine Justificação da diferença de 6EUR).

⁶⁴⁵ Cf. o ponto 4.2. b) i. da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.2.b.i/ INFO_1500550013_20230718).

⁶⁴⁶ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(30) OSIRIS/Candidatura).

⁶⁴⁷ Cf. o ponto 3. da ata n.º 14/2019, de 28/11/2019 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2019/14 - 28 de Novembro).

⁶⁴⁸ Cf. a informação constante do mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 (CD_Processo/2022-09-01_Resposta_APM).

⁶⁴⁹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(30) OSIRIS/ PCV 30_2020 OSIRIS).

- iii. O protocolo foi assinado em 28/04/2020⁶⁵⁰, com base nos valores previstos no plano aprovado.
- iv. Os pagamentos⁶⁵¹ totalizaram 3 759,00€, e foram efetuados em 2 tranches: 2 506,00€ e 1 253,00€, ambas em 05/10/2020.

Porém, conforme consta do Relatório Final⁶⁵², a execução deste projeto foi inferior ao previsto, totalizando, apenas, o montante de 2 775,40€ (21,2% do montante do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para a quantia de 1 387,70€, o que gerou um pagamento a mais no valor de 2 371,30€.

Conforme a informação remetida pela Associação, em 01/09/2022⁶⁵³, este montante foi deduzido ao PCV 024/2021.

- v. Por sua vez, o **PCV 024/2021**, apresentado pelo mesmo promotor, foi aprovado em 29/01/2021.
- vi. O plano aprovado⁶⁵⁴ previa a execução de ações que envolviam presenças em feiras/eventos internacionais, produção de conteúdos promocionais e campanhas de marketing online, com um custo total de 10 000,00€, compartilhado em 50% (5 000,00€).
- vii. O protocolo foi assinado em 08/03/2021⁶⁵⁵, de acordo com os valores previstos no plano aprovado.
- viii. Os pagamentos⁶⁵⁶, no total de 1 628,70€, foram efetuados em 2 tranches: 628,70€ em 13/10/2021 e 1 000,00€ em 22/12/2021.

Conforme consta do Relatório Final⁶⁵⁷, a execução do projeto foi inferior ao previsto, atingindo um total de 5 030,45€ (50,3% do montante do plano aprovado), reduzindo o valor do apoio para o montante de 2 515,23€, pelo que, foram pagos a menos 886,53€.

⁶⁵⁰ Cf. o ponto 4.1. a) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.a/ PCV_030_2020_Osiris (assinado)].

⁶⁵¹ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(30) OSIRIS/Pagamentos).

⁶⁵² Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(30) OSIRIS/Relatórios/RF).

⁶⁵³ Cf. o mapa remetido na resposta da APM de 01/09/2022 [CD_Processo/2022-09-01_Resposta_ APM/Dados PCV's - a), c) e d) - VERSÃO SEM ON TALE'S (2019)].

⁶⁵⁴ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(24) Osiris/Plano Aprovado).

⁶⁵⁵ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(24) Osiris/Protocolo/Protocolo assinado).

⁶⁵⁶ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(24) Osiris/Pagamentos/3 tranche ok/13102021 2 TRANCHE ok).

⁶⁵⁷ Cf. o ponto 3 da resposta da APM de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(24) Osiris/Relatórios/Anexo II - Relatório Final 31122021).



valor este deduzido à quantia por restituir referente ao PCV 030/2020 (2 371,30€), permanecendo em dívida o montante de 1 484,78€.

Conforme a documentação remetida em 15/05/2023⁶⁵⁸, este valor foi deduzido ao PCV 011/2022⁶⁵⁹.

- ix. Da análise à documentação remetida pela Associação, constatou-se que não foi remetido o formulário de candidatura assinado relativo ao PCV 024/2021.

Sobre esta questão, em 19/09/2023⁶⁶⁰, a Associação esclareceu que “[c]onsiderando as restrições laborais impostas pela pandemia, nomeadamente o teletrabalho e a consequente impossibilidade de partilha de documentos físicos, a maioria das candidaturas a Protocolos de Comercialização e Venda foram realizadas via correio eletrónico, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5º do REGULAMENTO PARA PLANOS DE COMERCIALIZAÇÃO E VENDA.”

⁶⁵⁸ Cf. os comprovativos das transferências bancárias remetidos em 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2021/(24) Osiris/Pagamentos/2022).

⁶⁵⁹ Apoiado no montante de 3 888,76€, tendo sido paga, até 31/12/2022, a quantia de 1 626,22€ e deduzida a importância de 1 484,78€, permanecendo por pagar ao promotor, naquela data, a quantia de 777,76€. Cf. o mapa denominado “*Sequência pagamentos 2020 a 2022 - Osisiris*”, remetido no ponto 3 da resposta de 15/05/2023 (CD_Processo/2023-05-15_Resposta_APM/Ponto 3/PCV's TC 20 E 21/2020/(30) OSIRIS/Sequência pagamentos 2020 a 2022 -Osisiris).

⁶⁶⁰ Cf. a resposta da APM ao ponto 4.1. b) do nosso ofício de 05/07/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Oficio_05-07-2023/Ponto 4/Ponto 4.1.b/Nota).



V. Apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira

Num universo de 258 Campanhas e/ou Ações de Promoção e Marketing do destino Madeira, referentes aos anos de 2020 (112) e 2021 (146), foram selecionadas 8 (4 de 2020 e 4 de 2021) com base no critério do (maior) montante anual do apoio:

Beneficiário	Ação	Período de execução	Montante atribuído
A. Viagens Abreu, S.A.	Campanha co-branding ABREU	Abril	135 345,75€
B. Jet2.com Limited	Campanha Jet2 W20/21	Outubro 2020 a fevereiro 2021	100 000,00€
C. TAP Portugal - Transportes Aéreos Portugueses, S.A.	Campanha TAP Multimercados	Outubro 2020 a fevereiro 2021	100 000,00€
D. Globalis Erlebnisreisen GmbH	Campanha Globalis 2020	A definir	100 000,00€
Subtotal 2020			435 345,75€
E. Jet2holidays Limited	Apoio mkt Jet2 Holidays & Jet2.com 2021	Maio a setembro 2021	150 000,00€
F. Easyjet GBP Companies	Apoio Easyjet Rota Berlim: Extra APM	Outubro 2019 a setembro 2021	119 300,00€
G. Corendon Airlines - Turistik Hava Tasimacilik A.S.	Corendon Airlines DE_VIP	Dezembro 2021 a junho 2022	107 200,00€
H. Soliférias - Operadores Turísticos, S.A.	Campanha co-branding SOLFÉRIAS	Maio a setembro	100 450,00€
Subtotal 2021			476 950,00€
Total da amostra			912 295,75€

A descrição das ações promocionais examinadas consta das sínteses seguintes:

A. Campanha co-branding ABREU (Viagens Abreu S.A. - Campanha anual e apoio Porto Santo)

- O formulário de candidatura⁶⁶¹ foi apresentado pelo beneficiário **Viagens Abreu, S.A.**, em 20/02/2020, e visava o apoio financeiro para a divulgação de campanhas de marketing e realização de ações, projetos ou iniciativas.
- De acordo com a proposta apresentada⁶⁶², a Abreu pretendia:
 - ✓ A comparticipação de 100€ por passageiro Abreu⁶⁶³, numa operação a ocorrer entre 20 julho e 14 setembro, com 2 voos por semana (Porto e Lisboa), 50 lugares por voo, ou seja, 100 passageiros por semana, durante 9 semanas.

⁶⁶¹ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/ABREU_20/182_20 Abreu_MAD_PT/Anexo II Formulário de candidatura apoios TO e CA's VF – 2020).

⁶⁶² Cf. a proposta constante do ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/ABREU_20/182_20 Abreu_MAD_PT/Proposta Abreu & Associação Promoção da Madeira_V2).

⁶⁶³ Por todos os lugares vendidos, o cliente com "VA Abreu Card" teria acesso a um desconto de 100€ na compra de uma viagem (clientes atuais ou novos clientes que aderissem ao cartão - adesão gratuita).

- ✓ A participação de 20 000€ numa campanha a ocorrer durante 5 semanas, distribuídas entre junho e setembro.
- 3. Em 09/06/2020⁶⁶⁴, a Direção da Associação decidiu a concessão de um apoio no montante total de 98 770,49€⁶⁶⁵.

Porém, em 15/07/2020 “deliberou aprovar um reforço dos apoios (...), substituindo a parte do apoio, anteriormente aprovado, referente ao desempenho, de € 25,00/pax efetivo”⁶⁶⁶, para 55,00€/pax, tendo aumentado o valor do apoio para 131 845,74€⁶⁶⁷.

Solicitados esclarecimentos sobre a forma de controlo do número de passageiros para efeitos do pagamento dos 55,00€ por pessoa⁶⁶⁸, a Associação explicou que “a definição dos montantes máximos dos apoios financeiros, a atribuir às entidades referidas no artigo 4.º do Regulamento, teria de assentar numa matriz que estabelecesse um conjunto de critérios, que assegurassem objectividade no momento da determinação daqueles apoios”, que “um dos pilares em que assenta a construção da matriz de atribuição de apoios financeiros é a máxima exposição nos mercados, privilegiando-se as operações que ofereçam a maior base de clientes possível, de modo a potenciar o impacto das campanhas de marketing junto dos públicos-alvo”, e que, “[n]esse sentido, entendeu-se que o número estimado de passageiros ou de hóspedes entrados no destino Madeira – que as entidades referidas no artigo 4.º do Regulamento fizessem constar nas suas candidaturas - constituiria o critério objectivo adequado à determinação daqueles montantes máximos de apoio.”.

Mais referiu, que “[a] estimativa do número de passageiros ou de hóspedes entrados no destino Madeira apenas servia de referência – com recurso à metodologia de cálculo, constante da matriz de concessão de apoios - na determinação dos montantes máximos dos apoios financeiros a atribuir para realização de campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing.”.

Esclareceu, ainda, que “[o] controlo das campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing executadas, era exercido, pela APM, através dos relatórios finais, entregues pelas entidades referidas no artigo 4.º do Regulamento, com a indicação das ações e/ou campanhas executadas, bem como os resultados e os benefícios estimados destas, acompanhado por um sumário/resumo daquelas, e o confronto, justificado, entre os objectivos fixados e os resultados obtidos; além disso, no referido relatório final, eram incluídas evidências das actividades realizadas, designadamente, imagens, vídeos, screenshots, ou, em geral, quaisquer materiais que tenham como objectivo demonstrar a efectiva realização das ações e/ou campanhas constantes da candidatura (cfr. artigo 20.º, alíneas d) e e) do Regulamento)”, e que, “a estimativa do número de passageiros foi utilizada

⁶⁶⁴ Cf. o ponto 4 da ata de reunião da Direção n.º 13/2020, de 09/06 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/13 - 09 de Junho).

⁶⁶⁵ 79 098,49€ (campanha) +19 672,00€ (25,00€/pax efetivo) = 98 770,49€.

⁶⁶⁶ Cf. o ponto 1 da ata de reunião da Direção n.º 17/2020, de 15/07 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/17 - 15 de Julho).

⁶⁶⁷ 79 098,49€ (campanha) +52 747,25€ (55,00€/pax efetivo) = 131 845,74€.

⁶⁶⁸ Cf. a resposta ao ponto 5. b) do nosso ofício n.º S 2677/2023, de 05/07, em 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea b)/b)).



apenas como uma referência para o cálculo do montante máximo de apoio financeiro, estabelecido em cada um dos contratos, e que tinha como único objectivo apoiar a realização de campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing, nos termos constantes das candidaturas apresentadas”, tendo sido “pago apenas o valor constante dos contratos celebrados para a execução daquelas campanhas.”⁶⁶⁹.

Refira-se, finalmente, que decorre do n.º 5 da cláusula sexta dos protocolos celebrados, que “[a]pesar da ABREU activar a marca Madeira, fomentar a procura, promover e divulgar o destino Madeira, aumentar a notoriedade do destino, de forma a aumentar as vendas, o (...) Acordo não obriga a ABREU a atingir resultados ou metas específicas”.

4. Em 16/07/2020, foram formalizados dois contratos/protocolos:
 - ✓ Um relativo à campanha anual nacional⁶⁷⁰ para o período de junho a setembro de 2020, contemplando a realização de ações no montante total de 99 098,49€. O correspondente apoio financeiro, no valor de 79 098,49€ (79,8% do custo total), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, seria pago em duas tranches: uma, no fim do mês de junho (50% do apoio) e a outra, após a conclusão de todas as atividades constantes da candidatura (restantes 50%); e
 - ✓ O outro, respeitante à campanha de apoio à operação no Porto Santo⁶⁷¹, em agosto e em setembro de 2020, contemplando a realização de ações no montante total de 52 747,25€ apoiadas a 100%. Metade do apoio financeiro (no valor total de 52 747,25€, acrescido do IVA à taxa legal em vigor) seria pago no fim do mês de agosto e o restante após a conclusão de todas as atividades constantes da candidatura (restantes 50%).
5. As duas faturas apresentadas pelo beneficiário, ambas datadas de 23/09/2020, totalizaram o montante de 131 845,74€⁶⁷². O pagamento foi efetuado em 20/01/2021⁶⁷³, por transferência bancária, no valor de 131 845,74€⁶⁷⁴, tal como estabelecido nos contratos.

⁶⁶⁹ Cf. o ponto 5. b) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 5/alínea b)/b)).

⁶⁷⁰ Cf. o protocolo remetido no âmbito do ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/ABREU_20/182_20 Abreu_MAD_PT/Protocolo Atribuição Apoios e Campanha Madeira - Viagens Abreu).

⁶⁷¹ Cf. o protocolo remetido no âmbito do ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/ABREU_20/182_20 Abreu_PXO/Protocolo Atribuição Apoios e Campanhas Promoção Porto Santo - Viagens Abreu).

⁶⁷² Faturas n.ºs 1200167131, no valor de 79 098,49€ (IVA não incluído) e 1200167133, no valor de 52 747,25€ (IVA não incluído). Cf. o ponto 4. da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/ABREU_20/Faturas/Viagens Abreu 1200167131_806911/Viagens Abreu 1200167131_806911).

⁶⁷³ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/ABREU_20/Pagamento Abreu 1).

⁶⁷⁴ Solicitados esclarecimentos sobre o pagamento efetuado em 20/01/2021, no montante de 168 176,26€, a APM clarificou, em 19/09/2023, que, “o valor de € 168.176,26 diz respeito a um lote de pagamentos de faturas, com IVA, relativas ao fornecedor Viagens Abreu, S.A.. As faturas n.º 1200167131 e 1200167133 perfazem o valor, sem IVA, de 131

6. O montante financiado não cumpre com o disposto no n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento para atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira, que dispõe que, “[o] apoio financeiro a atribuir pela APM, por cada candidatura, será, no máximo, de 60% (sessenta por cento) do respetivo custo total elegível, e até ao montante máximo de € 101.250,00 (cento e um mil, duzentos e cinquenta euros), a que acresce o IVA à taxa legal em vigor, quando aplicável, cujo montante será determinado em função dos critérios definidos no artigo seguinte e dos termos da matriz constante do Anexo I ao presente Regulamento.”.

Em 19/09/2023⁶⁷⁵, a Associação esclareceu que «[a] razão para ter sido atribuído um apoio relativamente às campanhas “co-branding – Viagens ABREU, S.A.”, (...), de montante superior a 60% do custo total elegível assentou na necessidade de garantir que as campanhas se realizassem atendendo às incertezas associadas ao contexto pandémico à data”, que “[n]aquela altura, os operadores turísticos e as companhias aéreas, perante as incertezas causadas pela pandemia, que puseram em causa a continuidade das operações, por falta de clientes, apenas aceitariam realizar aquelas campanhas em condições que lhes permitisse assegurar uma procura minimamente sustentada. Assim, aproveitando a existência de uma operação já montada no Aeroporto Internacional da Madeira – Cristiano Ronaldo e integrada na Unidade de Rastreio e Vigilância à Covid-19, nos termos acima referidos no ponto 1.1 dos esclarecimentos, bem como a vontade manifestada pelos operadores turísticos em desenvolver campanhas co-branded com o destino Madeira, tornou-se necessário criar condições diferenciadas, através de um apoio financeiro em montante superior ao custo total elegível, que assegurassem a continuidade da realização de campanhas, ações, projectos ou iniciativas de marketing, para promoção do destino Madeira e permitissem aos operadores turísticos fomentar a procura pelo destino”.

“[F]oi esse o raciocínio que presidiu à deliberação da Direcção de 16 de Junho de 2020 (ponto 2. da acta), sob a epígrafe “Suspensão da matriz de concessão de apoios, ao abrigo do REGULAMENTO PARA A ATRIBUIÇÃO DE APOIOS A CAMPANHAS E/OU AÇÕES DE PROMOÇÃO E MARKETING DO DESTINO MADEIRA (“Regulamento”), que determinou”, que, “[t]endo em conta o actual quadro de excepção, criado pela pandemia de COVID- 19 e antecipando a ocorrência de eventuais eventos ou casos fortuitos ou de força maior, torna-se necessário prever um regime de excepção, que sirva para acomodar e enquadrar tais situações, seguindo o princípio de que para situações excepcionais deverão ser adoptadas medidas excepcionais”. “Nesse sentido, a Direcção deliberou aprovar a introdução, no Regulamento, de um ponto (n.º 8 do artigo 14.s do Regulamento), que confira à Direcção a possibilidade de alterar as condições de atribuição de apoios financeiros, que resultam da matriz de concessão de apoios constante do Regulamento”, o qual, «deverá ter a seguinte redacção: “Sem prejuízo das regras previstas no (...) Regulamento, em casos fortuitos ou de força maior, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 26.º do presente Regulamento, a Direcção da APM poderá determinar [uma] alteração dos montantes dos apoios

845,75 €, respeitantes a dois contratos, no valor de € 79.098,49 + IVA e de € 52.747,25 +IVA. Os contratos são os referidos, supra, na alínea c) deste ponto 5., da “Campanha co-branding – Viagens Abreu, S.A.”. O montante de € 135.345,74, com IVA, inclui facturas que não dizem respeito aos referidos dois contratos.”. Cf. o ponto 5. e), da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 5/alínea e)).

⁶⁷⁵ Cf. o ponto 5. d) da resposta da APM de 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Oficio_05-07-2023/Ponto 5/alínea d)/d)].



financeiros, a atribuir às candidaturas, que resultem da matriz constante do Anexo I ao (...) Regulamento."».

7. Da análise à documentação apresentada pela Associação verificou-se que não constavam do processo de candidatura:
 - ✓ os comprovativos da situação contributiva regularizada do beneficiário do apoio para com a Autoridade Tributária e a Segurança Social.
 - ✓ o orçamento das campanhas e/ou ações a realizar, contendo a indicação das respetivas fontes de financiamento⁶⁷⁶;
 - ✓ a análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento.

Relativamente à falta dos comprovativos da regularidade da situação contributiva do beneficiário, exigidos pela al. e) do artigo 5.º do Regulamento, a Associação, em 19/09/2023⁶⁷⁷, justificou que “[a]tendendo à situação epidemiológica e às incertezas vividas, tendo em consideração, sobretudo, a proliferação de diplomas de carácter excecional, não foram solicitados os comprovativos da situação regularizada para com a Segurança Social e Autoridade Tributária regularizada.”.

B. Campanha Jet2 W20/21 (Jet2.com Limited)

1. A proposta submetida tinha por objetivo a promoção do destino Madeira para o inverno 2020/2021 e previa o início da campanha em outubro de 2020 e o termo em fevereiro de 2021. Apresentava um orçamento⁶⁷⁸ de 200 000,00€, sendo 50% deste valor, investimento da Jet2.com Limited e os restantes 50% compartilhados pela Associação.
2. Em 07/10/2020⁶⁷⁹, a Direção da Associação deliberou conceder o apoio ao operador no montante proposto pela área comercial da Associação, 100 000,00€.

O montante financiado (50% do custo total) respeitou o disposto no n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento que determina que “[o] apoio financeiro a atribuir pela APM, por cada candidatura, será, no máximo, de 60% (sessenta por cento) do respetivo custo total elegível, e até ao montante máximo de € 101.250,00 (cento e um mil, duzentos e cinquenta euros), a que acresce o IVA à taxa legal em vigor, quando aplicável, cujo montante será determinado em função dos critérios definidos no artigo seguinte e dos termos da matriz constante do Anexo I ao presente Regulamento.”.

⁶⁷⁶ Cf. a al. e) do artigo 12.º do Regulamento para atribuição de apoios a campanhas e/ou ações de promoção e marketing do destino Madeira de 2019/2020 e al. d) do de 2021 (CD_Processo/2022-07-08_Resposta_APM/ A_8-7-2022/Ponto 2/Regulamento Apoios TO's_CA's/ 2019_2020/2021).

⁶⁷⁷ Cf. o ponto 5. c) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/ Ponto 5/alínea c)/c)).

⁶⁷⁸ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/376_20 Jet2_W20_21/Jet2.com & Jet2holidays - Madeira winter Proposed Media Plan).

⁶⁷⁹ Cf. o ponto 5 da ata de reunião da Direção n.º 27/2020, de 07/10 (CD_Processo/2022-07-26_ Resposta_APM/ Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direção/2020/27 - 07 de Outubro).

3. O contrato/protocolo foi formalizado em 20/10/2020⁶⁸⁰, prevendo-se que o pagamento do apoio seria efetuado após a conclusão de todas as atividades constantes da candidatura.

A fatura foi emitida em 19/01/2021⁶⁸¹, pelo montante de 100 000,00€ e os pagamentos⁶⁸² foram efetuados em 03/03/2021 e em 29/04/2021, por transferência bancária, no valor de 50 000,00€, cada.

4. Da análise à documentação remetida pela Associação verificou-se que não constam do processo de candidatura:
 - ✓ o formulário de candidatura (denominado de Anexo II); e
 - ✓ a análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento.

C. Campanha TAP Multimercados (TAP Portugal – Transportes Aéreos Portugueses, S.A.)

1. Em 31/08/2020, a TAP Air Portugal, S.A. apresentou um formulário de candidatura⁶⁸³ (denominado de Anexo II) para apoiar campanhas de marketing e a realização de ações, projetos e iniciativas.

A proposta⁶⁸⁴ tinha por objetivo a promoção das viagens para a Madeira e Porto Santo sendo direcionada para as famílias e casais (público-alvo) dos mercados europeus, com início a 3 de setembro e o término a 4 de outubro de 2020. Apresentava um orçamento no montante total de 200 000,00€, sendo 50% deste valor investimento suportado pela TAP e os restantes 50% comparticipados pela Associação.

2. Em 02/09/2020⁶⁸⁵, a “*Direcção deliberou aprovar uma campanha co-branded a realizar com a TAP - Air Portugal, através de uma acção táctica de âmbito internacional, em vários meios, nos mercados Português, Francês, Britânico, Espanhol, Alemão, Suíço, Checo, Polaco e Dinamarquês, destinado a famílias e casais, num investimento repartido em partes iguais de € 100.000,00 (cem mil euros), com o objectivo de promover as viagens para a Madeira e para o Porto Santo e aumentar a consideração de fazer férias no arquipélago da Madeira.*”.

⁶⁸⁰ Cf. o contrato remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/376_20 Jet2_W20_21/Contrato assinado).

⁶⁸¹ Fatura n.º ARI21€00002089, de 19/01/2021. Cf. o ponto 4 da resposta de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/376_20 Jet2_W20_21/Factura Jet2.com 2089_834344).

⁶⁸² Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/376_20 Jet2_W20_21/Pagamento).

⁶⁸³ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/309_20 TAP Multimercados/Anexo II_ Formulario de candidatura apoios TO's e CA's_VF1).

⁶⁸⁴ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/309_20 TAP Multimercados/Campanha Madeira_plano de comunicaçãoVF).

⁶⁸⁵ Cf. os pontos 3 e 4 da ata de reunião da Direcção n.º 22/2020, de 02/09 (CD_Processo/2022-07-26_Resposta_APM/ Pontos_5_6_10a13_Resp_Of_S1647_2022/Atas_Direcção/2020/22 - 02 de Setembro).



3. O contrato/protocolo formalizado em 11/02/2021⁶⁸⁶, contemplou a realização de ações entre 3 de setembro e 4 de outubro de 2020, no montante total de 200 000,00€, com apoio financeiro atribuído no valor de 100 000,00€, acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a ser pago no prazo máximo de 60 dias a contar da data de emissão da fatura.
4. A fatura⁶⁸⁷ foi emitida em 19/02/2021 no montante de 100 000,00€ acrescidos de IVA à taxa de 22%. O pagamento⁶⁸⁸ foi efetuado em 17/06/2021, por transferência bancária, no valor de 122 000,00€ (22 000,00€, a título de IVA).
5. O montante financiado (50% do custo total), cumpre com o disposto no n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento que determina que, “[o] apoio financeiro a atribuir pela APM, por cada candidatura, será, no máximo, de 60% (sessenta por cento) do respetivo custo total elegível, e até ao montante máximo de € 101.250,00 (cento e um mil, duzentos e cinquenta euros), a que acresce o IVA à taxa legal em vigor, quando aplicável, cujo montante será determinado em função dos critérios definidos no artigo seguinte e dos termos da matriz constante do Anexo I ao presente Regulamento.”.
6. Notar que, o apoio a atribuir foi aprovado em 02/09/2020, a campanha realizou-se entre 03/09 e 04/10/2020, porém, o contrato só foi formalizado em 11/02/2021.

Solicitados esclarecimentos sobre esta matéria, em 19/09/2023⁶⁸⁹, a Associação justificou que “[à] data em que foi aprovado, pela Direcção da APM (ponto 3. Da acta de reunião de Direcção, de 02 de Setembro de 2020), o apoio financeiro destinado à “Campanha TAP Multimercados”, o contrato não chegou a ser assinado pelos representantes legais da TAP, nem depois pelos da APM, uma vez que a grande maioria da estrutura de recursos humanos da TAP se encontrava ao abrigo do regime de Layoff simplificado, Medida Extraordinária de Apoio à Manutenção dos Contratos pandemia de COVID-19, o que impossibilitou a obtenção das assinaturas em data anterior ao início da execução das acções. Só após o regresso da estrutura de recursos humanos da TAP é que foi possível recolher as assinaturas dos representantes legais da TAP e da APM, o que aconteceu no início de 2021.”.

Apesar do alegado pela Associação, regista-se que no período em causa a TAP, S.A. continuou a exercer a sua atividade e que os seus órgãos de direcção não estavam inibidos de representar a sociedade nem de assinar oportunamente, incluindo digitalmente, o contrato.

7. Da análise à documentação remetida pela Associação constatou-se que não constam do processo de candidatura:

⁶⁸⁶ Cf. o contrato remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/309_20 TAP Multimercados/contrato assinado final).

⁶⁸⁷ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/309_20 TAP Multimercados/FT TAP Z284 1_0250004963_839071).

⁶⁸⁸ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/309_20 TAP Multimercados/Pagamento TAP).

⁶⁸⁹ Cf. o ponto 5. g) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/ Ponto 5/alínea g)).

- ✓ os comprovativos da situação contributiva regularizada perante a Autoridade Tributária e a Segurança Social.
- ✓ o formulário de candidatura (denominado de Anexo II) assinado⁶⁹⁰; e
- ✓ a análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento.

Sobre a questão da falta de comprovação da regularidade da “[s]ituação contributiva para com a Segurança Social e Finanças” do beneficiário exigida pela al. e) do artigo 5.º do Regulamento, em 19/09/2023⁶⁹¹, a Associação, alegou que “*Atendendo à situação epidemiológica e às incertezas vividas, tendo em consideração, sobretudo, a proliferação de diplomas de carácter excepcional, não foram solicitados os comprovativos da situação regularizada para com a Segurança Social e Autoridade Tributária regularizada.*”.

Tal situação impediu que a Associação aferir a capacidade de acesso da entidade em causa em violação do sobredito Regulamento, bem como do artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16/09, na redação dada pelo artigo 404.º da Lei n.º 2/2020, de 31/03, “1 - O Estado, as outras pessoas coletivas de direito público e as entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos só podem conceder algum subsídio ou proceder a pagamentos superiores a 3000 (euro), líquido de IVA, a contribuintes da segurança social, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva destes perante a segurança social. 2 - A declaração prevista no número anterior é dispensada sempre que o contribuinte preste consentimento à entidade pagadora para consultar a sua situação contributiva perante a segurança social, no sítio da segurança social directa, nos termos legalmente estatuidos. 3 - No caso de resultar da declaração ou da consulta, referidas no número anterior, a existência de dívida à segurança social, é retido o montante em débito, nunca podendo a retenção total exceder o limite de 25 % do valor do pagamento a efectuar.”.

D. Campanha Globalis 2020 (Globalis Erlebnisreisen GmbH)

1. Em 18/09/2020⁶⁹², a Direção deliberou, ao abrigo do Regulamento, aprovar a concessão de um apoio à Globalis (Alemanha), no valor de 100 000,00€, destinado a uma campanha que seria realizada entre novembro de 2020 e janeiro de 2021.

⁶⁹⁰ O formulário de candidatura remetido, na resposta de 12/05/2023, não se encontra assinado. Porém, em situação similar, no caso dos Planos de Comercialização e Venda, a APM alegou que “[c]onsiderando as restrições laborais impostas pela pandemia, nomeadamente o teletrabalho e a conseqüente impossibilidade de partilha de documentos físicos, a maioria das candidaturas (...) foram realizadas via correio eletrónico”, conforme prevê o n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento para Atribuição de Apoios a Campanhas e/ou Ações de Promoção e Marketing do destino Madeira. Cf. o ponto 4.1 b) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 4/ Ponto 4.1.b/Nota).

⁶⁹¹ Cf. o ponto 5. c) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Oficio_05-07-2023/ Ponto 5/alínea c)/c).

⁶⁹² Cf. o ponto 3 da ata de reunião da Direção n.º 24/2020, de 18/09, remetida na resposta de 12/05/2023 [CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/342_20 Globalis_DE/ Acta 18.09.20 (ponto 3.)].



2. Da análise à documentação remetida pela Associação constatou-se que não constam do processo de candidatura:
 - ✓ o formulário de candidatura;
 - ✓ a proposta das ações a executar apresentada pela Globalis; e
 - ✓ a análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento.
3. O contrato/protocolo formalizado em 18/11/2020⁶⁹³, contemplou a realização de ações entre novembro de 2020 e janeiro de 2021, no montante total de 100 000,00€, com apoio financeiro atribuído no mesmo valor, a ser pago na totalidade após a conclusão de todas as atividades constantes da candidatura.
4. As duas faturas apresentadas pelo beneficiário, ambas emitidas em 19/11/2020⁶⁹⁴, totalizaram o montante de 100 000,00€ (50 000,00€, cada uma). Os pagamentos foram efetuados por transferência bancária, em 09/12/2020 e em 18/12/2020, ambos no montante de 50 000,00€, antes do termo da campanha promocional (aprazado para janeiro de 2021⁶⁹⁵).

Questionada sobre a razão da atribuição, a esta campanha, de um apoio superior a 60% do custo total elegível⁶⁹⁶, na sua comunicação de 19/09/2023⁶⁹⁷, a Associação justificou que a ultrapassagem da percentagem máxima de cofinanciamento «(...) assentou na necessidade de garantir que as campanhas se realizassem atendendo às incertezas associadas ao contexto pandémico à data», que, “[n]aquela altura, os operadores turísticos e as companhias aéreas, perante as incertezas causadas pela pandemia, que puseram em causa a continuidade das operações, por falta de clientes, apenas aceitariam realizar aquelas campanhas em condições que lhes permitisse assegurar uma procura minimamente sustentada. Assim, aproveitando a existência de uma operação já montada no Aeroporto Internacional da Madeira – Cristiano Ronaldo e integrada na Unidade de Rastreio e Vigilância à Covid-19, nos termos acima referidos no ponto 1.1 dos esclarecimentos, bem como a vontade manifestada pelos operadores turísticos em desenvolver campanhas co-branded com o destino Madeira, tornou-se necessário criar condições diferenciadas, através de um apoio financeiro em montante superior ao custo total elegível, que assegurassem a continuidade da realização de campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing, para pro-

⁶⁹³ Cf. o contrato remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_ Resposta_APM/ Ponto 4/342_20 Globalis_DE/Contrato Assinado).

⁶⁹⁴ Faturas n.ºs FNC001/2020 e FNC002/2020. Cf. o ponto 4. da resposta de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_ Resposta_APM/ Ponto 4/342_20 Globalis_DE/Faturas).

⁶⁹⁵ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_ Resposta_APM/ Ponto 4/342_20 Globalis_DE/Pagamento).

⁶⁹⁶ Segundo o n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento, “[o] apoio financeiro a atribuir pela APM, por cada candidatura, será, no máximo, de 60% (sessenta por cento) do respetivo custo total elegível, e até ao montante máximo de € 101.250,00 (cento e um mil, duzentos e cinquenta euros), a que acresce o IVA à taxa legal em vigor, quando aplicável, cujo montante será determinado em função dos critérios definidos no artigo seguinte e dos termos da matriz constante do Anexo I ao presente Regulamento.”.

⁶⁹⁷ Cf. o ponto 5. d) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/ Ponto 5/alínea d)).

moção do destino Madeira e permitissem aos operadores turísticos fomentar a procura pelo destino”. “[F]oi esse o raciocínio que presidiu à deliberação da Direcção de 16 de Junho de 2020 (ponto 2. da acta), sob a epígrafe “Suspensão da matriz de concessão de apoios, ao abrigo do REGULAMENTO PARA A ATRIBUIÇÃO DE APOIOS A CAMPANHAS E/OU AÇÕES DE PROMOÇÃO E MARKETING DO DESTINO MADEIRA (“Regulamento”), que determinou”, que, “[t]endo em conta o actual quadro de excepção, criado pela pandemia de COVID- 19 e antecipando a ocorrência de eventuais eventos ou casos fortuitos ou de força maior, torna-se necessário prever um regime de excepção, que sirva para acomodar e enquadrar tais situações, seguindo o princípio de que para situações excepcionais deverão ser adoptadas medidas excepcionais”. “Nesse sentido, a Direcção deliberou aprovar a introdução, no Regulamento, de um ponto (n.º 8 do artigo 14.º do Regulamento), que confira à Direcção a possibilidade de alterar as condições de atribuição de apoios financeiros, que resultam da matriz de concessão de apoios constante do Regulamento”, o qual, «deverá ter a seguinte redacção: “Sem prejuízo das regras previstas no presente Regulamento, em casos fortuitos ou de força maior, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 26.º do presente Regulamento, a Direcção da APM poderá determinar uma alteração dos montantes dos apoios financeiros, a atribuir às candidaturas, que resultem da matriz constante do Anexo I ao presente Regulamento.”».

E. Apoio mkt Jet2 Holidays & Jet2.com 2021 (Jet2 Holidays Limited)

1. A proposta submetida pela “Jet2 Holidays&Jet2.com”, apresentava um orçamento de 300 000,00€, sendo 50% deste valor suportado pelos promotores e os restantes 50% participados pela Associação.

A campanha tinha por objetivo a promoção da Madeira como destino turístico durante todo o ano sendo que, nos dois formulários de apoio⁶⁹⁸ constantes no processo, ambos datados de 17/02/2021, cada um respeitante a um apoio de 75 000,00€, cujos pagamentos deveriam ocorrer após o final da campanha, nenhum deles indica a data de início e término das campanhas.

2. Da análise à documentação remetida pela Associação constatou-se que não constam do processo de candidatura:
 - ✓ o formulário de candidatura (denominado de Anexo II); e
 - ✓ a análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento.
3. Em 19/02/2021⁶⁹⁹, a Direcção da Associação deliberou, aprovar a concessão de 2 apoios no montante de 75 000,00€, cada, à companhia aérea Jet2.com e ao operador turístico Jet2 Holidays.

⁶⁹⁸ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 [(CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/JET2_21/66_21 Jet2.com/Formulário apoio_Jet2.com - 75K) e (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/JET2_21/66_21 Jet2Holidays/Formulário apoio_Jet2 Holidays - 75K)].

⁶⁹⁹ Cf. o ponto 3 da ata de reunião da Direcção n.º 07/2021, de 19/02, remetida em anexo ao ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 [(CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/JET2_21/Acta 19.02.2021 (ponto 3.)].



Em 10/03/2021 “a Direcção deliberou aprovar a correção na distribuição de valores em relação ao montante aprovado na RD de 19/02/2021 (€75.000,00)”⁷⁰⁰, estabelecendo o valor do apoio para a campanha do operador turístico Jet2 Holidays 2021, em 61 072,35€ e o montante do apoio para a campanha da companhia aérea Jet2.com 2021, em 88 927,65€, num total de 150 000,00€.

4. Foram formalizados 2 contratos/protocolos em 07/04/2021:

- ✓ Um relativo à campanha da companhia aérea Jet2.com, para o período de maio a setembro de 2021, contemplando a realização de ações no montante total de 122 144,70€⁷⁰¹, com apoio financeiro atribuído no valor de 61 072,35€ (50% do custo total), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a ser pago na totalidade após a conclusão de todas as atividades constantes da candidatura; e
- ✓ Outro respeitante à campanha do operador turístico Jet2 Holidays, também para o período de maio a setembro de 2021, contemplando a realização de ações no montante total de 177 855,30€⁷⁰², com apoio financeiro atribuído no valor de 88 927,65€ (50% do custo total), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a ser pago na totalidade após a conclusão de todas as atividades constantes da candidatura.

Os montantes financiados (50% do custo total), cumprem com o disposto no n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento segundo o qual “[o] apoio financeiro a atribuir pela APM, por cada candidatura, será, no máximo, de 60% (sessenta por cento) do respetivo custo total elegível, e até ao montante máximo de € 101.250,00 (cento e um mil, duzentos e cinquenta euros), a que acresce o IVA à taxa legal em vigor, quando aplicável, cujo montante será determinado em função dos critérios definidos no artigo seguinte e dos termos da matriz constante do Anexo I ao presente Regulamento.”.

5. O total das duas faturas emitidas em 22/09/2021 (61 072,35€⁷⁰³, da Jet2.com e 88 927,65€⁷⁰⁴, da Jet2 Holidays), totalizou o montante de 150 000,00€. O pagamento foi efetuado um em

⁷⁰⁰ Cf. o ponto 4 da ata de reunião da Direção n.º 10/2021, de 10/03, remetida em anexo ao ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 ((CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/JET2_21/Acta 10.03.2021 (ponto 4)).

⁷⁰¹ Cf. o protocolo remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/JET2_21/66_21 Jet2.com/Jet2.com_Madeira_contract_).

⁷⁰² Cf. o protocolo remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/JET2_21/66_21 Jet2Holidays/Jet2holidays_Madeira_S21_contract).

⁷⁰³ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/JET2_21/66_21 Jet2.com/ FT Jet2.com 2105_1242348).

⁷⁰⁴ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/JET2_21/66_21 Jet2Holidays/FT Jet2holidays 536_1242353).

16/11/2021, por transferência bancária, em 2 tranches, uma no valor de 88 927,65€⁷⁰⁵ e outra no montante de 61 072,35€⁷⁰⁶.

F. Apoio Easyjet Rota Berlim: Extra APM (Easyjet GBP Companies)

1. A proposta apresentada pela Easyjet⁷⁰⁷, consistia numa operação entre Berlim e a Madeira, pelo período de 3 anos, entre agosto de 2019 e julho de 2022 e sugeria um contrato no valor de 358 500,00€, no 1.º ano (entre agosto de 2019 e julho de 2020), de 296 100,00€, no 2.º ano (entre agosto de 2020 e julho de 2021) e de 264 900,00€, no 3.º ano (entre agosto de 2021 e julho de 2022), num total de 919 500,00€.
2. Do processo de candidatura não constava o relatório final da Comissão de Avaliação e Acompanhamento.
3. Em 10/05/2019⁷⁰⁸, a Direção da Associação “*tomou conhecimento e aprovou a proposta enviada à companhia Easyjet para uma possível operação da rota TXL-FNC.*”.

A proposta apresentada⁷⁰⁹ à EasyJet pelo Turismo de Portugal/Associação de Promoção da Madeira e pela ANA – Aeroportos de Portugal, compreendia 2 modalidades:

- Operação durante todo o ano, pelo período de 3 anos (2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022), com execução total no montante de 913 961,00€, apoiada pela Associação no valor de 199 750,00€, pelo Turismo de Portugal no montante de 260 000,00€ e pela ANA - Aeroportos de Portugal no valor de 454 211,00€⁷¹⁰;

⁷⁰⁵ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/JET2_21/66_21 Jet2Holidays/Pagamento_20211116 Jet2holidays).

⁷⁰⁶ Cf. o ponto 5. h) da resposta da APM de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/ Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea h)).

⁷⁰⁷ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/93_22 Easyjet_Rota Berlim/FY20_TXLFNC_MIK Proposal-3year-proposal_inicial).

⁷⁰⁸ Cf. o ponto 8 da ata de reunião da Direção n.º 06/2019, de 10/05, remetida em anexo ao ponto 4 da resposta de 12/05/2023 [CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/93_22 Easyjet_Rota Berlim/Acta 10.05.2019 (ponto 8.)].

⁷⁰⁹ Conforme o ficheiro anexo à comunicação do Diretor Executivo da APM de 19/06/2019, por correio eletrónico. Cf. o ponto 4. da resposta de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/93_22 Easyjet_Rota Berlim/FW Routes Europe 2019 TXL-FNC Opportunity Joint Proposal/190619_TXL-FNC_easyjet_ANA-TdP-APM Proposal).

⁷¹⁰ Cf. a proposta apresentada à EasyJet pelo Turismo de Portugal/Associação de Promoção da Madeira e pela ANA – Aeroportos de Portugal remetida no ponto 4 da resposta de 12/05/2023, em anexo ao Email enviado à promotora (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/93_22 Easyjet_Rota Berlim/FW Routes Europe 2019 TXL-FNC Opportunity Joint Proposal/190619_TXL-FNC_easyjet_ANA-TdP-APM Proposal).



- Operação somente no inverno de 2019, 2020 e 2021, com execução total no montante de 455 132,00€ e apoio da Associação no valor de 92 075,00€⁷¹¹, pelo Turismo de Portugal no montante de 149 500,00€ e pela ANA - Aeroportos de Portugal no montante total de 213 557,00€.
- 4. O contrato/protocolo formalizado em 27/05/2019⁷¹², entre a Associação e a EasyJet Airline Company Limited, contemplou a realização de ações entre outubro de 2019 e dezembro de 2022, no montante total de 199 750,00€, com apoio financeiro atribuído no mesmo valor, a ser pago na totalidade após a conclusão de todas as atividades.
- 5. As duas faturas⁷¹³ apresentadas pela Easyjet, datadas de 09/02/2022 (uma no valor de 70 050,00€ e outra no montante de 49 250,00€) totalizaram a quantia de 119 300,00€, constatando-se uma diferença de 80 450,00€ (a menos), face ao valor contratualizado.
- 6. O pagamento⁷¹⁴ foi efetuado em 19/09/2022, por transferência bancária, no valor de 119 300,00€, em conformidade com as faturas apresentadas pela Easyjet.

Na informação remetida pela Associação, em 19/09/2023⁷¹⁵, consta uma comunicação do beneficiário, datada de 01/03/2023, a referir que, naquela data, foi enviado o Relatório Final, e ainda, uma mensagem da Associação, de 16/03/2023, com a informação de que foi recebido “o relatório da campanha Easyjet Berlin, que estava em falta, e que corresponde ao “Extra APM”, pelo que, o pagamento da “última factura (80.450 €)”, poderia ser efetuado.

G. Corendon Airlines DE_VIP (Corendon Airlines Turistik Hava Tasimacilik A.S.)

1. Conforme consta da Ata n.º 35/2021, de 29/09⁷¹⁶, “[n]o âmbito de uma proposta, preparada e organizada pelo Turismo de Portugal, destinada a apoiar o desenvolvimento de rotas a partir de vários aeroportos, na Alemanha, para o FNC, entre 2021/22 e 2023/2024, a ser desenvolvida pela companhia aérea Corendon Airlines, com uma capacidade máxima estimada de 54.054 seats, a Direção deliberou aprovar, ao abrigo das regras previstas no Regulamento de apoio a iniciativas

⁷¹¹ Com financiamento da ANA no montante total de 213 557,00€ e do Turismo de Portugal, no valor total de 149 500,00€. Cf. o Email remetido no ponto 4. da resposta de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/93_22 Easyjet_Rota Berlim/FW Routes Europe 2019 TXL-FNC Opportunity Joint Proposal/190619_TXL-FNC_easyjet_ ANA-TdP-APM Proposal).

⁷¹² Cf. o contrato remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/93_22 Easyjet_Rota Berlim/Contrato Easyjet Airline_final).

⁷¹³ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/93_22 Easyjet_ Rota Berlim/Facturas).

⁷¹⁴ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/93_22 Easyjet_ Rota Berlim/Pagamento Easyjet).

⁷¹⁵ Cf. a comunicação por correio eletrónico remetida na al. a) do ponto 5. da resposta da APM, de 19/09/2023 (CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Oficio_05-07-2023/Ponto 5/Alínea a)/Easyjet_Rota_Berlim_Extra APM/2_FW_EJ_ Madeira TB Connect follow up).

⁷¹⁶ Cf. o ponto 2 da ata de reunião da Direção n.º 35/2021, de 29/09 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/749_21 Corendon Airlines_VIP/2021-CorendonAirlines_Madeira_Marketing_Proposal).

de Valorização, Inovação e Promoção do destino Portugal - VIP.PT, criado e promovido pelo Turismo de Portugal, a concessão de um apoio, pela APM, no valor total de €214.400,00 (duzentos e catorze mil e quatrocentos euros), a ser atribuído de forma regressiva, do seguinte modo: 2021/2022 - € 107.200,00; 2022/2023 - €64.320,00; e 2023/ 2024 - € 42.880,00.”.

A proposta apresentada pela Corendon, datada de 01/11/2021, previa a realização de 6 voos semanais, de e para vários aeroportos alemães, no período de 01/11/2021 a 30/04/2022 e 5 voos semanais, entre 01/05 e 31/10/2022. O orçamento, em anexo, antecipava um custo total de 536 000,00€, apoiado em 50% (268 000,00€), sendo os restantes 50% da responsabilidade do promotor.

2. O contrato, no âmbito do Regulamento de apoio a iniciativas de Valorização, Inovação e Promoção do destino Portugal – VIP 2020⁷¹⁷, foi elaborado a 07/12/2021, assinado pelos representantes da Associação, em 22/12/2021 e pelo representante do Turismo de Portugal em 28/12/2021⁷¹⁸, contemplou a realização de ações entre 15/12/2021 e 15/06/2022, condicionado à apresentação do relatório final de execução até dia 15/11/2022.

O montante total do apoio financeiro concedido totalizou 268 000,00€, contribuindo o Turismo de Portugal com 160 800,00€⁷¹⁹ e a Associação com 107 200,00€, a serem desembolsados após a assinatura do contrato.

3. A fatura emitida em 09/02/2022⁷²⁰, no valor de 107 200,00€⁷²¹, foi remetida para a Associação, pela Corendon, em 10/02/2022⁷²². O pagamento foi efetuado em 12/04/2022⁷²³, por transferência bancária, no valor de 107 200,00€, conforme o contratualizado.
4. Da análise à documentação remetida pela Associação constatou-se que não consta do processo o relatório final da Comissão de Avaliação e Acompanhamento.

⁷¹⁷ Cf. o contrato remetido em anexo ao ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/ 2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/749_21 Corendon Airlines_VIP/Contract_CORENDON_FNC_PT.docx_LA), celebrado ao abrigo do Regulamento do Modelo de contratualização do apoio financeiro a conceder pelo Instituto do Turismo de Portugal, I.P. no período 2020-2025, aprovado pelo Despacho n.º 5944/2020, publicado no Diário da República II Série, n.º 106, de 01 de junho de 2020, também enviado no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/749_21 Corendon Airlines_VIP/ Regulamento VIP 2020).

⁷¹⁸ Cf. o contrato remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/749_21 Corendon Airlines_VIP/Contract_CORENDON_FNC_PT.docx_LA/Contract_CORENDON_FNC_EN.docx_LA).

⁷¹⁹ 96 480,00€ com a assinatura do contrato e 64 300,00€ após a submissão do relatório final, até 15/11/2022, e após análise do mesmo por parte do TdP e APM.

⁷²⁰ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/749_21 Corendon Airlines_VIP/FT Corendon 104_1279155).

⁷²¹ Valor correspondente ao período de 2021/2022, conforme fixado na Ata n.º 35/2021, de 29/09 [CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/749_21 Corendon Airlines_VIP/Acta 29.09.2021 (ponto 2.)].

⁷²² Cf. o Email anexo à fatura remetido pela APM no ponto 4 da resposta de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/749_21 Corendon Airlines_VIP/FT Corendon 104_1279155).

⁷²³ Cf. o ponto 4 da resposta da APM, de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/749_21 Corendon Airlines_VIP/Pagamento Corendon).



H. Campanha co-branding Solférias (Solférias – Operadores Turísticos, S.A.)

1. A proposta apresentada pela “Solférias – Operadores Turísticos, S.A.”, datada de 18/11/2020, tinha por objetivo um conjunto de ações⁷²⁴ ao longo de todo o ano, com início a 1 de maio de 2021 e o término a 30 de abril de 2022 e apresentava um orçamento no montante total de 167 272,00€.
2. O formulário de candidatura⁷²⁵ foi apresentado em 17/02/2021 verificando-se, na sequência da análise à documentação remetida pela Associação, que não constam do processo de candidatura:
 - ✓ Os comprovativos da situação contributiva regularizada perante a Autoridade Tributária e a Segurança Social; e
 - ✓ A análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento.

A propósito da falta dos comprovativos exigidos pela al. e) do artigo 5.º do Regulamento a Associação, em 19/09/2023, justificou que “[a]tendendo à situação epidemiológica e às incertezas vividas, tendo em consideração, sobretudo, a proliferação de diplomas de carácter excecional, não foram solicitados os comprovativos da situação regularizada para com a Segurança Social e Autoridade Tributária regularizada.”.

3. O formulário de apoio⁷²⁶, datado de 16/03/2021, previa o início da campanha em maio e o término em setembro e um apoio a conceder no valor de 24,50€ por pax (s/IVA), a ser pago em 2 tranches, em junho de 2021 (50%) e em outubro do mesmo ano (50%).
4. Em 17/03/2021⁷²⁷, a Direção deliberou ao abrigo do Regulamento para a Atribuição de Apoios a Campanhas e/ou Ações de Promoção e Marketing do destino Madeira, aprovar um apoio ao operador turístico cujo “(...) investimento a conceder à CA destina-se a apoiar uma campanha de marketing conjunta a ser desenvolvida pelo OT”, no montante de 100 450,00€.
5. O contrato formalizado em 21/04/2021⁷²⁸, contemplou a realização de ações entre maio e setembro de 2021, no montante total de 167 272,00€, com apoio financeiro atribuído no valor de 100 450,00€ (60% do custo total), acrescido do IVA à taxa legal em vigor, a ser pago

⁷²⁴ Nomeadamente, convite a *influencers* para conhecerem o destino Madeira, *Webinars*, incentivo de vendas Madeira e Porto Santo, manutenção da decoração da carrinha, *famtrip* para agentes de viagens: uma para a Madeira e outra para o Porto Santo, *pressstrip* Madeira e campanhas diversas - com a APM, de TV e ATM/rede multibanco. Cf. o Plano Solférias Madeira e Porto Santo, remetido no ponto 4. da resposta de 12/05/2023 (CD_Processo/ 2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/15_21 Solférias/Plano Solferias Madeira e Porto Santo v2).

⁷²⁵ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/15_21 Solférias/ Formulário Candidatura).

⁷²⁶ Cf. o ponto 3 da ata de reunião da Direção n.º 11/2021, de 17/03 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/15_21 Solférias/Formulário apoio TO's CA's_2021 Solferias).

⁷²⁷ Cf. o ponto 3 da ata de reunião da Direção n.º 11/2021, de 17/03 ((CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/15_21 Solférias/Acta 17.03.2021 (ponto 3.)).

⁷²⁸ Cf. o contrato remetido no ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/ Ponto 4/15_21 Solférias/contrato assinado final).

em 2 tranches: 50% após a data da assinatura do contrato e os restantes 50% após a Solférias atingir a produção estimada em “pax”, mediante a apresentação de evidências.

Solicitados esclarecimentos sobre a forma de controlo do n.º de passageiros para efeitos dos pagamentos por pessoa⁷²⁹, a Associação explicou que “a definição dos montantes máximos dos apoios financeiros, a atribuir às entidades referidas no artigo 4.º do Regulamento, teria de assentar numa matriz que estabelecesse um conjunto de critérios, que assegurassem objectividade no momento da determinação daqueles apoios”, que “um dos pilares em que assenta a construção da matriz de atribuição de apoios financeiros é a máxima exposição nos mercados, privilegiando-se as operações que ofereçam a maior base de clientes possível, de modo a potenciar o impacto das campanhas de marketing junto dos públicos-alvo”, e que, “[n]esse sentido, entendeu-se que o número estimado de passageiros ou de hóspedes entrados no destino Madeira – que as entidades referidas no artigo 4.º do Regulamento fizessem constar nas suas candidaturas - constituiria o critério objectivo adequado à determinação daqueles montantes máximos de apoio.”.

Mais referiu, que “[a] estimativa do número de passageiros ou de hóspedes entrados no destino Madeira apenas servia de referência – com recurso à metodologia de cálculo, constante da matriz de concessão de apoios - na determinação dos montantes máximos dos apoios financeiros a atribuir para realização de campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing.”.

Esclareceu, ainda, que “[o] controlo das campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing executadas, era exercido, pela APM, através dos relatórios finais, entregues pelas entidades referidas no artigo 4.º do Regulamento, com a indicação das acções e/ou campanhas executadas, bem como os resultados e os benefícios estimados destas, acompanhado por um sumário/resumo daquelas, e o confronto, justificado, entre os objectivos fixados e os resultados obtidos; além disso, no referido relatório final, eram incluídas evidências das actividades realizadas, designadamente, imagens, vídeos, screenshots, ou, em geral, quaisquer materiais que tenham como objectivo demonstrar a efectiva realização das acções e/ou campanhas constantes da candidatura (cfr. artigo 20.º, alíneas d) e e) do Regulamento)”, e que, “a estimativa do número de passageiros foi utilizada apenas como uma referência para o cálculo do montante máximo de apoio financeiro, estabelecido em cada um dos contratos, e que tinha como único objectivo apoiar a realização de campanhas, acções, projectos ou iniciativas de marketing, nos termos constantes das candidaturas apresentadas”, tendo sido “pago apenas o valor constante dos contratos celebrados para a execução daquelas campanhas.”.

6. As faturas⁷³⁰ foram emitidas em 27/04/2021 e 28/09/2021, ambas no montante de 50 225,00€ acrescidos de IVA à taxa de 22% (61 274,50€). Os pagamentos⁷³¹ foram efetuados

⁷²⁹ Cf. a resposta ao ponto 5. b) do nosso ofício n.º S 2677/2023, de 05/07, remetida em 19/09/2023 [CD_Processo/2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea b)/b)].

⁷³⁰ Cf. a resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/15_21 Solférias/Faturas).

⁷³¹ Cf. o ponto 4 da resposta da APM de 12/05/2023 (CD_Processo/2023-05-12_Resposta_APM/Ponto 4/15_21 Solférias/ Pagamento Solférias) e o ponto 5. i) da resposta de 19/09/2023 (CD_Processo/ 2023-09-19_Resposta_APM/Ofício_05-07-2023/Ponto 5/alínea i)/INFO_1121885587_20211202).



em 18/05/2021 e 02/12/2021, por transferência bancária, no valor de 61 274,50€ (IVA incluído à taxa de 22%), cada.

VI. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio)⁷³²

ACÇÃO:	Auditoria à Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira – 2020/21
ENTIDADE FISCALIZADA:	Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira
SUJEITO PASSIVO:	Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS DE CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE (artigo 10.º)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO (UT)	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	–	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	638	56 329,02 €
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º):		5 x VR (b)	1 716,40 €
UT = 3H30M DE TRABALHO⁷³³ VR = 343,28€⁷³⁴	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		56 329,02 €
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 DO artigo 10.º):		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 164,00 €

⁷³² Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11A/96, de 29 de junho, e na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

⁷³³ Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ªS do Tribunal de Contas, que fixa o custo *standard* por unidade de tempo (UT).

⁷³⁴ Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ªS do Tribunal de Contas, que clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, estabelecendo que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do Tribunal de Contas geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.