

*CONTROLO DA IMPLEMENTAÇÃO
DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE
FINANCIAMENTO DA
ATIVIDADE REGULADORA DA
AVIAÇÃO CIVIL*

RELATÓRIO DE AUDITORIA 6/2026

2.^a SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS



Processo 10/2025 – AUDIT

*CONTROLO DA IMPLEMENTAÇÃO
DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE
FINANCIAMENTO DA
ATIVIDADE REGULADORA DA
AVIAÇÃO CIVIL*

Junho de 2026

[Handwritten signature]



SUMÁRIO

A importância do exercício independente da regulação económica (face a governos e regulados) fez o Tribunal de Contas decidir examinar o financiamento da atividade reguladora para concluir se era regular e adequado, promovendo o interesse público ao contribuir para o funcionamento transparente e concorrencial dos mercados e para a satisfação dos consumidores.

- ◆ *Em 2020 foi aprovado e divulgado o Relatório de Auditoria 2/2020 – 2.ª Secção: Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil, com seis recomendações ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil, e cinco recomendações ao regulador, a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).*
- ◆ *Em 2025, o Tribunal decidiu realizar a presente auditoria sobre o controlo da implementação das 11 recomendações formuladas em 2020, face à sua falta de implementação (total em sete e parcial em quatro) e à subsistência das deficiências objeto dessas recomendações.*
- ◆ *Com esta segunda auditoria, o Tribunal reitera e reforça a importância que atribui à correção das deficiências persistentes no financiamento da atividade reguladora da aviação civil.*

A auditoria verificou que, no essencial, não foram corrigidas as deficiências no financiamento da atividade reguladora da aviação civil, como recomendado pelo Tribunal de Contas em 2020. As principais conclusões são as seguintes:

- ◆ *O financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela respetiva entidade reguladora independente (ANAC) continua a ser praticamente suportado (94% em 2024) pela componente da taxa de segurança (111 M€ em 2024) que constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com serviços afetos à segurança da aviação civil.*
- ◆ *Esse financiamento continua a enfermar de deficiências que constituem reservas importantes e suscitam crítica por afetarem a independência do regulador, por não ser financiado com receitas cobradas pelo exercício da atividade reguladora, mas por um serviço prestado por forças de segurança.*
- ◆ *Como principal deficiência subsiste o desrespeito do princípio orçamental da unidade e universalidade, determinado pela lei de enquadramento orçamental, devido à omissão, nas contas públicas, da receita e da afetação (por despesa) da parte da taxa de segurança atribuída a uma entidade gestora aeroportuária que é uma empresa privada desde 2013 (ANA – Aeroportos de Portugal, SA). Esta omissão é extensiva ao produto das taxas previstas no Decreto-Lei 254/2012, o qual constitui a base da receita dessa empresa com a concessão do serviço público aeroportuário (3.288 M€ de 2022 a 2024).*

As conclusões da auditoria (ver 4) determinam reiterar um conjunto de recomendações (ver 5) dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências que subsistem. O Tribunal de Contas toma boa nota do anunciado na pronúncia do Ministro das Infraestruturas (ver 2) pois, a confirmar-se, constituirá exemplo de boa prática na implementação das suas recomendações.

ÍNDICE GERAL

1.	ENQUADRAMENTO	7
2.	TERMOS DE REFERÊNCIA.....	11
3.	OBSERVAÇÕES.....	14
3.1.	RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO	14
3.1.1	MODELO DE FINANCIAMENTO POR IMPLEMENTAR	14
3.1.2	TAXA DE SEGURANÇA POR REGULARIZAR	17
3.1.3	TAXAS AEROPORTUÁRIAS SEM ENTIDADES PÚBLICAS ADMINISTRADORAS	20
3.1.4	TAXAS AEROPORTUÁRIAS OMISSAS EM CONTAS PÚBLICAS.....	21
3.1.5	IMPACTO DA CARGA TRIBUTÁRIA PARAFISCAL POR AVALIAR.....	22
3.1.6	OUTRAS DEFICIÊNCIAS POR RISCOS EXTERNOS.....	23
3.2.	RECOMENDAÇÕES À ANAC	25
3.2.1	REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL INEFICIENTE	25
3.2.2	CUSTOS DE REGULAÇÃO POR CONTABILIZAR	26
3.2.3	CUSTOS REGULATÓRIOS POR DETERMINAR.....	29
3.2.4	GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS FALÍVEL	30
3.2.5	OUTRAS DEFICIÊNCIAS POR RISCOS INTERNOS.....	32
3.3.	CONTROLO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES.....	35
4.	CONCLUSÕES.....	36
5.	RECOMENDAÇÕES	37
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	38
7.	EMOLUMENTOS	38
8.	DECISÃO.....	38
9.	ANEXO.....	40
	MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS.....	41
	MINISTRO DAS INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	44
	AUTORIDADE NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL.....	46

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO ATÉ 31/12/2024.....	9
QUADRO 2 – IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES À ANAC ATÉ 31/12/2024	10



PRINCIPAIS SIGLAS

	DESCRIÇÃO
ANAC	Autoridade Nacional da Aviação Civil
CIRFARAC	Controlo da Implementação das Recomendações sobre FARAC
DL	Decreto-Lei
FARAC	Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LGT	Lei Geral Tributária
LQER	Lei Quadro das Entidades Reguladoras
M€	Milhão de Euros
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MIH	Ministro das Infraestruturas e Habitação
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
TdC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica e da Equipa R	Cristina Francisco Costa ^(a)
	Selma Isabel Rebêlo ^(b)
Coordenação Técnica da Equipa A	Fátima da Silva Consciência ^(a)
	Conceição Botelho dos Santos ^(b)
Equipa A (Aeroportuário)	Ana Isabel Brázia
	Ana Mafalda Vieira ^(b)
	Daniel Filipe Rodrigues ^(b)
	Liliana Catarina Soares
Equipa R (Regulação)	Beatriz Coury Ferreira
	Catarina Correia Tavares ^(b)
	Francisco José Semedo
Colaboração	Ângela Maria Castro

^(a) Em 2026^(b) Em 2025



1. ENQUADRAMENTO

1. Em 2019 foi concluída a auditoria sobre o financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela respetiva entidade reguladora independente (a Autoridade Nacional da Aviação Civil – ANAC) no triénio de 2015 a 2017.
2. Em janeiro de 2020 foi aprovado e divulgado o Relatório 2/2020 – 2.ª Secção: Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (FARAC) – disponível no portal do TdC.
3. Em 2022 foi aprovado o plano estratégico do TdC para o triénio 2023/2025, do qual consta o seguinte objetivo estratégico: Promover a responsabilidade e a prestação de contas dos gestores de recursos públicos, assegurando o seu controlo tempestivo e sistemático. Um dos eixos prioritários de ação para atingir este objetivo é: Promover o reforço do acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal.
4. Em 2024 foram aprovadas orientações sobre “Acompanhamento e tratamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas”, das quais consta:
 - ⇒ *O princípio: “O Tribunal acompanha a implementação das recomendações até ao seu completo acolhimento”.*
 - ⇒ *A aprovação e divulgação de um relatório de acompanhamento das recomendações, cuja importância o justificar para o Juiz responsável, até perfazer cinco anos sobre a sua formulação.*
5. Ora, do Relatório 2/2020 – 2.ª Secção constam 11 recomendações, das quais seis foram dirigidas ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil:
 - ⇒ *Assegurar a implementação do modelo de financiamento estabelecido pelos Estatutos da ANAC cuja primeira e principal fonte (o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção) não gerou qualquer receita até 2018.*
 - ⇒ *Alterar a regulação da taxa de segurança estabelecida pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, para conformar, à legislação orçamental e tributária, a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil, remunerando serviços distintos prestados por entidades diferentes no exercício de competências diversas, através de receitas também diferenciadas.*
 - ⇒ *Habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança.*
 - ⇒ *Assegurar a contabilização nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança, bem como da afetação do seu produto, por despesa orçamental, nos termos legais e contratuais vigentes, designadamente à ANA – Aeroportos de Portugal, SA (empresa privada concessionária de serviço público aeroportuário).*

- ⇒ *Promover o apuramento e a avaliação do impacto da carga tributária parafiscal (através de relatório a publicar anualmente) sobre os tributados (cidadãos e empresas em geral, regulados e consumidores, no caso das entidades reguladoras), para garantir que essas receitas públicas de carácter obrigatório, com contrapartida em serviços públicos, são justificadas e proporcionais aos custos desses serviços e à capacidade tributária dos que as suportam.*
 - ⇒ *Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente externo, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal e por situações de conflito de interesses, que são lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.*
6. Foram dirigidas à ANAC as cinco recomendações seguintes:
- ⇒ *Implementar a reestruturação organizacional, como necessário e estabelecido nos Estatutos, para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente.*
 - ⇒ *Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados.*
 - ⇒ *Quantificar e divulgar os custos regulatórios suportados pelo regulados.*
 - ⇒ *Atualizar, aprovar e aplicar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, bem como o código de conduta, face aos riscos acrescidos inerentes à condição específica de entidade reguladora independente e ao regime jurídico aplicável à ANAC.*
 - ⇒ *Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente interno.*
7. O ciclo trienal de controlo do acolhimento das recomendações formuladas no Relatório 02/2020 – 2.^a Secção foi exercido no âmbito de ações de controlo anuais para acompanhamento do acolhimento de recomendações formuladas pela Área VII em relatórios de auditoria. Durante esse ciclo, as entidades destinatárias das recomendações formuladas nesse relatório reportaram por três vezes a situação sobre o acolhimento dessas recomendações, tendo essa informação sido objeto de avaliação pelo Tribunal.
- ⇒ *Na primeira avaliação, reportada a 31/12/2020, três recomendações são avaliadas como parcialmente acolhidas e oito como não acolhidas.*
 - ⇒ *Na segunda avaliação, reportada a 31/12/2021, quatro recomendações são avaliadas como parcialmente acolhidas e sete como não acolhidas.*
 - ⇒ *A terceira avaliação, reportada a 31/12/2022, reitera a segunda avaliação.*
8. O insuficiente acolhimento do recomendado até ao final desse ciclo fez manter essas recomendações sob seguimento no âmbito das auditorias solicitadas pela Assembleia da República à privatização e à gestão aeroportuária da ANA – Aeroportos de Portugal, SA (ANA). As recomendações formuladas no Relatório 16/2023 – 2.^a Secção (Privatização da ANA) confirmam que, no essencial, as deficiências objeto de recomendação no Relatório 2/2020 – 2.^a Secção (Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil) não tinham sido supridas.
9. Consequentemente, prosseguiu o acompanhamento da situação destas recomendações em 2024 e em 2025, reportada pelas entidades destinatárias das mesmas (Governo e ANAC) a 31/12/2023 e a 31/12/2024, respetivamente. Com base no reportado, subsistiam muitas das deficiências com correção recomendada e subsistia a avaliação negativa sobre a implementação do recomendado, conforme quadros seguintes.



Quadro 1 – Implementação das Recomendações ao Governo até 31/12/2024

Recomendação	Entidade	2020	2021	2022	2023	2024
Primeira	Finanças	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
	Infraestruturas	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5
	Tribunal de Contas	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
Segunda	Finanças	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
	Infraestruturas	RI = 1	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RNI = 0
	Tribunal de Contas	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
Terceira	Finanças	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
	Infraestruturas	RI = 1	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RNI = 0
	Tribunal de Contas	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
Quarta	Finanças	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
	Infraestruturas	RPI = 0,5	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
	Tribunal de Contas	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
Quinta	Finanças	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
	Infraestruturas	RI = 1	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5
	Tribunal de Contas	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
Sexta	Finanças	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
	Infraestruturas	RI = 1	RI = 1	RI = 1	RI = 1	RI = 1
	Tribunal de Contas	RNI = 0	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5
Total	Finanças	0 em 6	0 em 6	0 em 6	0 em 6	0 em 6
	Infraestruturas	5 em 6	3 em 6	3 em 6	3 em 6	2 em 6
	Tribunal de Contas	0 em 6	0,5 em 6	0,5 em 6	0,5 em 6	0,5 em 6

Fontes: Resposta dos Membros do Governo das Áreas das Finanças e das Infraestruturas / Avaliação do Tribunal de Contas
Siglas:

RI – Recomendação Implementada = 1 / Medidas com Resultado Total: Deficiências Corrigidas (DC) = 100%

RPI – Recomendação Parcialmente Implementada = 0,5 / Medidas com Resultado Parcial: 50% < DC < 100%

RNI – Recomendação Não Implementada = 0 / Sem Medidas ou Medidas sem Resultado: 0% < DC < 50%

Nota: Resposta de “NA” (Não Aplicável) ou falta de resposta (substantiva) é avaliada como “RNI”

Quadro 2 – Implementação das Recomendações à ANAC até 31/12/2024

Recomendação	Entidade	2020	2021	2022	2023	2024
Primeira	ANAC	RI = 1	RI = 1	RI = 1	RI = 1	RI = 1
	Tribunal de Contas	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5
Segunda	ANAC	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5
	Tribunal de Contas	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
Terceira	ANAC	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
	Tribunal de Contas	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0	RNI = 0
Quarta	ANAC	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RI = 1
	Tribunal de Contas	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5
Quinta	ANAC	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5
	Tribunal de Contas	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5	RPI = 0,5
Total	ANAC	2,5 em 5	2,5 em 5	2,5 em 5	2,5 em 5	3 em 5
	Tribunal de Contas	1,5 em 5	1,5 em 5	1,5 em 5	1,5 em 5	1,5 em 5

Fontes: Resposta da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) / Avaliação do Tribunal de Contas

Siglas:

RI – Recomendação Implementada = 1 / Medidas com Resultado Total: Deficiências Corrigidas (DC) = 100%

RPI – Recomendação Parcialmente Implementada = 0,5 / Medidas com Resultado Parcial: 50% ≤ DC < 100%

RNI – Recomendação Não Implementada = 0 / Sem Medidas ou Medidas sem Resultado: 0% ≤ DC < 50%

Nota: Resposta de “NA” (Não Aplicável) ou falta de resposta (substantiva) é avaliada como “RNI”

10. Assim, nos termos das orientações aprovadas em 2024 sobre “Acompanhamento e tratamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas”, o Tribunal decidiu realizar a presente auditoria para controlo da implementação das recomendações sobre financiamento da atividade reguladora da aviação civil.



2. TERMOS DE REFERÊNCIA

11. **Fundamento** – Em 2025, o TdC decidiu realizar uma auditoria de seguimento das 11 recomendações formuladas em 2020 sobre o financiamento da atividade reguladora da aviação civil, devido à sua generalizada falta de implementação cinco anos após a sua emissão, decorridos doze anos de vigência da LQER e dez anos de vigência dos Estatutos da ANAC.
12. **Objetivo** – Verificar se foram corrigidas as deficiências no financiamento da atividade reguladora da aviação civil, como recomendado pelo TdC em 2020. O que implica verificar se o Governo (através dos membros responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil) e a ANAC aprovaram medidas para corrigir todas as deficiências objeto de recomendação e se as medidas implementadas corrigem essas deficiências.
13. **Objeto** – Deficiências objeto das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria 2/2020 – 2.ª Secção (Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil – FARAC), sem prejuízo de outras deficiências importantes detetadas neste âmbito pela presente auditoria.
14. **Incidência** – De 01/02/2020 a 31/12/2024, sem prejuízo do recurso a informação antecedente e superveniente relevante para o exame.
15. **Entidade Auditada** – Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), na qualidade de entidade responsável pela atividade reguladora da aviação civil, sem prejuízo do exame da intervenção de outras entidades, que seja pertinente para a opinião a emitir.
16. **Metodologia** – Aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do TdC, como questionários e análises documentais, para recolher evidência, considerando Standards e Guidelines da INTOSAI, referências bibliográficas técnicas e académicas pertinentes, bem como resultados de ações de controlo do Tribunal, sobretudo os reportados no relatório da auditoria ao Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil.
17. **Critérios** – Com base nas recomendações formuladas no Relatório 02/2020 – 2.ª Secção e na legislação aplicável, em especial a Lei Quadro das Entidades Reguladoras (LQER)¹ e os Estatutos da ANAC². Constituem ainda critérios de auditoria os demais instrumentos jurídicos reguladores do objeto da auditoria³.
18. **Principais Riscos Identificados** (face ao objetivo da auditoria) – i) Falta de medidas aprovadas para corrigir as deficiências objeto de recomendação; ii) Falta de implementação de medidas que corrigem as deficiências objeto de recomendação.
19. **Condicionante** – Tendo o contraditório ao relato da auditoria ao FARAC sido objeto de ponderação e de apreciação no Relatório 2/2020 – 2.ª Secção, nomeadamente quanto às recomendações aí formuladas, a falta de resposta (substantiva) sobre a situação de qualquer dessas recomendações por entidade destinatária faz avaliar a mesma como “Recomendação Não Implementada”.

¹ Aprovada pela Lei 67/2013, de 28/08, com as alterações subsequentes, sobretudo as da Lei 12/2017, de 02/05.

² Aprovados pelo DL 40/2015, de 16/03, com as alterações subsequentes.

³ Designadamente, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, a Lei Geral Tributária (LGT), aprovada pelo DL 398/98, de 17/12, e o Quadro Jurídico Geral da Concessão de Serviço Público Aeroportuário de Apoio à Aviação Civil em Portugal, atribuída à ANA, estabelecido pelo DL 254/2012, de 28/11, todos com as alterações subsequentes.

20. **Audição** – Nos termos e para os efeitos legais, o relato foi enviado aos responsáveis por:

- ⇒ *Ministério das Finanças*
- ⇒ *Ministério das Infraestruturas e Habitação*
- ⇒ *ANAC*

⇒ As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constam do Anexo deste Relatório (ver 9).

⇒ De um modo geral foi mantido o grau de implementação das recomendações constante do relato de auditoria (ver 3.3), assim como o texto das recomendações dele constante (ver 5). Sem prejuízo disso, o Tribunal de Contas toma boa nota do anunciado na pronúncia do Ministro das Infraestruturas e Habitação (MIH) por, de forma abrangente:

- Anunciar que, *“tendo em devida consideração as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, encontram-se em curso um conjunto de ações, com especial enfoque, designadamente:*
 - a) *A revisão do modelo de financiamento da ANAC, assegurando a sua adequação às competências essenciais da entidade reguladora e o alinhamento com os princípios da independência, estabilidade e proporcionalidade previstos no respetivo enquadramento legal;*
 - b) *A reavaliação do regime jurídico da taxa de segurança, com o objetivo de assegurar a sua conformidade com o quadro legal aplicável, designadamente em matéria tributária e orçamental;*
 - c) *O aprofundamento dos trabalhos técnicos em desenvolvimento pela ANAC, orientados para a revisão do respetivo modelo de financiamento.”*
- *Assegurar que “as medidas necessárias serão desenvolvidas com rigor, coordenação e enfoque na melhoria contínua.”*
- *Declarar que o “Tribunal de Contas será obviamente informado sobre os desenvolvimentos relevantes e os progressos alcançados no âmbito das iniciativas em curso, à medida que estas forem sendo consolidadas.”*

A confirmar-se o anunciado, estar-se-á perante um exemplo de boa prática na implementação das recomendações deste Tribunal.

⇒ Por respeitarem a partes específicas deste Relatório, a apreciação que as pronúncias do Ministro de Estado e das Finanças (MEF)⁴ e da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) suscitam, é aí integrada, destacando-se, relativamente à ANAC que, na pronúncia por si apresentada, evidencia ter implementado uma das recomendações que constava do relato da presente auditoria (por estar incluída no que faltava implementar da quarta recomendação que lhe foi dirigida no Relatório 2/2020 – 2.ª Secção), durante o prazo de audição desse relato.

Efetivamente, perante a recomendação do parágrafo 258 do relato, *“Incluir o impedimento causador de incompatibilidade originária, nos termos previstos no artigo 20.º da Lei Quadro das Entidades Reguladoras vigente desde 03/05/2017, nos impedimentos previstos para os membros do Conselho de Administração”*, a ANAC informa e junta evidência de ter sido:

- *“aprovada, por deliberação do CA da ANAC, de 16 de dezembro de 2025, a segunda alteração ao Regulamento n.º 234/2020 - Código de Conduta, Deontologia e Ética da Autoridade Nacional da Aviação Civil, reforçando a consequência da verificação de situações de incompatibilidade de membros do Conselho de Administração, operacionalizando o disposto no artigo 20.º da Lei quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo”.*

⁴ Que reitera a pronúncia recebida em 29/08/2025 em resposta a questionário remetido pela presente auditoria.

Assim, a recomendação já não consta do presente relatório, destacando o Tribunal de Contas que a sua implementação constitui um exemplo da boa prática antes mencionada.

3. OBSERVAÇÕES

3.1. RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO

3.1.1 MODELO DE FINANCIAMENTO POR IMPLEMENTAR

Recomendação 1

⇒ *Assegurar a implementação do modelo de financiamento estabelecido pelos Estatutos da ANAC cuja primeira e principal fonte (o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção) não gerou qualquer receita até 2018.*

21. Nos termos do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC, aprovados pelo DL 40/2015, de 16/03, a primeira fonte do modelo de financiamento da ANAC (n.º 1, alínea a)) consiste no:

⇒ *“produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção”.*

22. Nestes termos, implementar este modelo de financiamento é condição necessária para a regulação robusta, isenta e independente que era urgente garantir em 2015 com a ANAC, porque as insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC⁵ não a permitiam. Desde logo, porque a principal fonte de financiamento do INAC era o produto da taxa de segurança (94% da receita cobrada de 2012 a 2014).

23. O modelo de financiamento do INAC, dependente de uma *“receita consignada”* com impacto direto na despesa (82% da despesa de 2012 a 2014 foi gasta em transferências para beneficiários dessa receita), e a despesa com o pessoal (13% de 2012 a 2014), eram reportados no Relatório e Contas em 2014 como sendo:

⇒ *“fortemente influenciadas por fatores externos ao INAC, IP, que condicionam a capacidade de gestão do Conselho Diretivo” pois “o Ministério das Finanças e a tutela setorial têm uma importância decisiva nos recursos que este Instituto pode afetar à sua atividade”.*

24. No Relatório 2/2020 – 2.ª Secção (de ora em diante, Relatório 2/2020) observou-se que, tal como no INAC, a ANAC continuava a ser maioritariamente financiada pela taxa de segurança: de 2015 a 2017, 95% da receita da ANAC era resultante dessa taxa.

25. Nos termos do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC, as taxas de segurança, integram, tal como as *“taxas (...) e demais rendimentos que por lei, contrato ou prestação de serviços lhe pertençam”*, uma alínea residual (n.º 1, alínea j)) o que, sustenta a relevância que o DL 40/2015, de 16/03, deu às *“taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção”* (n.º 1, alínea a)), como consta do Relatório 2/2020.

26. Apesar disso, o Relatório de Atividades, Gestão e Contas da ANAC, em 2024, continuava a reportar que, de 2022 a 2024, 93% da receita ainda é produto da taxa de segurança, 76% da despesa (sem ativos financeiros) foi gasta em transferências para beneficiários desse produto e 19% dessa despesa é com o pessoal.⁶

27. E, no âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 1), o membro do Governo responsável pelas finanças ou entendeu que a recomendação formulada no Relatório 2/2020 não lhe era aplicável ou observou (em 10/01/2022) que:

⁵ Expressas no preâmbulo do DL 40/2015.

⁶ E do Parecer do Fiscal Único da ANAC (2019/2023) consta que o modelo de financiamento vigente *“não permite uma repercussão efetiva dos custos com a supervisão e inspeção das entidades reguladas”.*

- ⇒ *“A ausência de cobrança da receita de taxas de regulação, supervisão e inspeção dependerá da ANAC, uma vez que não foi identificado qualquer impedimento legal ou orçamental para a sua cobrança”.*
28. Por sua vez, a área governativa responsável pela aviação civil informava estar em curso um processo relativo a um novo modelo de financiamento, constando, da resposta remetida no âmbito do controlo anual em 07/02/2025, a previsão de a ANAC concluir uma proposta de alteração do modelo de financiamento até 31/12/2025.
29. Em 14/08/2025, esta auditoria dirigiu, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças (MEF) e da aviação civil (MIH), questionários sobre o cumprimento da recomendação.
30. Neste âmbito, o MEF não responde diretamente às questões colocadas⁷, mas reconhece a prevalência da taxa de segurança no financiamento da ANAC (inclusive para o OE de 2026) e, ainda, o seu registo como tributo no Capítulo 04 que integra as taxas do código de classificação económica das receitas públicas. Segundo a informação prestada:
- ⇒ *“O detalhe da composição das receitas da ANAC de 2020 a 2024 e primeiro semestre de 2025, com a desagregação do “Capítulo 04 – Taxas, multas e outras penalidades” (...) evidencia a subsistência da prevalência da receita da taxa de segurança”.*
- ⇒ *“Ainda quanto à forma de financiamento da ANAC, importa referir que, na memória justificativa do OE 2026, nada foi referido pela entidade relativamente à alteração do modelo de financiamento”.*
31. O MIH reconhece a *“necessidade de revisão do atual modelo de financiamento da ANAC”* e a *“pertinência da recomendação formulada pelo Tribunal de Contas”*, mas alega, em síntese:
- ⇒ *Não acompanhar “a afirmação de que o modelo de financiamento estabelecido nos Estatutos da ANAC não foi implementado.”*
- ⇒ *Tratar-se “de uma decisão política que (...) tem de ser enquadrada no contexto que se vive após março de 2020.”*
- ⇒ *A “aprovação e implementação de um novo modelo de financiamento implica a existência de estabilidade no setor da aviação civil, o que pressupõe não só a inexistência de qualquer situação de emergência, mas também a plena recuperação do referido setor, após um contexto de crise que o deixou severamente afetado.”*
- ⇒ *A “atividade da ANAC é abrangente distribuindo-se pela prática de atos regulatórios nas áreas do licenciamento, certificação, autorização e homologação das atividades e procedimentos, das entidades, do pessoal, das aeronaves, das infraestruturas, equipamentos, sistemas e demais meios afetos à aviação civil, cabendo-lhe ainda emitir os respetivos títulos, sendo ressarcida pela prestação de tais serviços.”*
- ⇒ *“Reconhece-se que, à luz da evolução do setor da aviação civil e das novas exigências de modernização e sustentabilidade, é necessária uma revisão ou atualização. No entanto, importa sublinhar que o regime atualmente em vigor existe, está implementado e tem garantido a independência e o funcionamento regular da ANAC.”*
32. Ora, sobre as alegações, observa-se:

⁷ Entende que as “Recomendações [1, 2, 5 e 6], (...) são matérias mais diretamente acompanhadas pela tutela setorial”.

- ⇒ Apesar do disposto nos Estatutos da ANAC sobre o modelo de financiamento, subsiste o modelo de financiamento do INAC (mais de 90% do financiamento com o produto da taxa de segurança), que o Relatório e Contas de 2014 reportava ser fortemente influenciado “*por fatores externos ao INAC, IP, que condicionam a capacidade de gestão do Conselho Diretivo*”.
 - ⇒ Desde 2015 não foram recebidas quaisquer taxas devidas pelas prestações de serviço público relativas às competências de regulação, supervisão e inspeção e, relativamente à taxa de segurança⁸, ainda não foi identificado o serviço público afeto à segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, que é prestado pelas forças de segurança (PSP, GNR e, até 2021, SEF⁹) e pela ANAC (visto serem remuneradas pelo produto da mesma taxa), nem qual o benefício individual que cada passageiro embarcado sujeito à tributação da taxa de segurança recebe desse serviço público da ANAC (não identificado).
 - ⇒ 75% da despesa paga pela ANAC corresponde à comparticipação no produto da taxa de segurança que constitui sua receita própria (nos termos dos respetivos Estatutos), mas, não obstante, é devida às forças de segurança que suportam encargos com a segurança da aviação civil (nos termos do DL 254/2012), apesar de só constituírem despesas da ANAC (nos termos dos seus Estatutos) as resultantes de encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições e as contribuições para o financiamento da Autoridade da Concorrência.
 - ⇒ Reportando o membro do Governo responsável pela aviação civil, desde 11/09/2020 (ver Quadro 1), a existência de um processo relativo a um novo modelo de financiamento, desde 2022 que refere aguardar a plena recuperação do setor da aviação civil, após um contexto de crise que o deixou severamente afetado. Todavia, consta do preâmbulo do DL 92/2025, de 14/08, que aprova o processo da primeira fase da reprivatização do capital social da TAP, que “*o setor tem vindo a consolidar-se ao longo dos últimos anos, com benefícios claros do ponto de vista operacional e financeiro*”.
33. Conclui-se que, mais de dez anos após ter sido estabelecido nos Estatutos da ANAC e mais de cinco anos após o Tribunal ter recomendado a sua implementação, o modelo de financiamento continua por implementar, a conclusão do processo de elaboração da proposta de atualização do modelo de financiamento tem sido sucessivamente adiada e subsiste o modelo de financiamento do INAC (mais de 90% com o produto da taxa de segurança cujo serviço público é prestado por forças de segurança e não pela ANAC e 0% com o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção).
34. Em suma, face ao exposto, a situação da **Recomendação 1** ao Governo é:

⇒ **Recomendação Não Implementada**

Contraditório: Nas suas alegações, o MEF volta a confirmar que o “*detalhe da composição das receitas da ANAC de 2020 a 2024 e atualização dos valores de 2025 (2.º semestre) de 2025, face ao já enviado anteriormente, com a desagregação do “Capítulo 04 – Taxas, multas e outras penalidades” (...) evidencia a subsistência da prevalência da receita da taxa de segurança*”.

O MIH reitera que se encontram em curso um conjunto de ações com vista à “*revisão do modelo de financiamento da ANAC*” e o “*aprofundamento dos trabalhos técnicos (...) pela ANAC, orientados para a revisão*” de tal modelo.

Apreciação: A pronúncia do MEF em nada altera as observações formuladas. Relativamente à pronúncia do MIH, é necessário que o processo de revisão do modelo de financiamento seja concluído para avaliar se a recomendação formulada foi implementada (ver 2).

⁸ Em 2024, o produto da taxa de segurança (111 M€) representou 94,2% da receita (efetiva) da ANAC, apesar de só 23,4% (26 M€) dessa “receita própria” representarem rendimento líquido da ANAC sendo o restante distribuído pelas diversas entidades com responsabilidade na segurança da aviação civil em Portugal, ver Relatório de Atividades, Gestão e Contas da ANAC em 2024 – página 142.

⁹ Extinto pela Lei 73/2021, de 12/11.

3.1.2 TAXA DE SEGURANÇA POR REGULARIZAR

Recomendação 2

- ⇒ *Alterar a regulação da taxa de segurança estabelecida pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, para conformar, à legislação orçamental e tributária, a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil, remunerando serviços distintos prestados por entidades diferentes no exercício de competências diversas, através de receitas também diferenciadas.*
35. Nos termos do artigo 1.º do DL 254/2012, este DL “procede, também, à regulação da taxa de segurança devida por cada passageiro embarcado nos aeroportos e aeródromos, situados em território português, constantes de lista publicada por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes”. Nos termos do Capítulo IV do mesmo DL, a taxa de segurança:
- ⇒ *Constitui a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, prestados aos passageiros do transporte aéreo e é destinada à cobertura parcial dos encargos respeitantes aos meios humanos e materiais empregues.*
- ⇒ *Engloba duas componentes distintas: a) A contrapartida dos encargos gerais do INAC [ANAC desde 2015] e das forças de segurança com os serviços referidos, fixada por passageiro embarcado – esta componente constitui receita do INAC [ANAC desde 2015], tendo as forças de segurança direito a uma participação a fixar por portaria do Governo; b) A contrapartida dos encargos das entidades gestoras aeroportuárias com os serviços referidos e ainda com a instalação, operação e manutenção dos sistemas de verificação a 100% da bagagem de porão, fixada por passageiro embarcado.*
36. A auditoria objeto do Relatório 2/2020 revelou desconformidades desta regulação da taxa de segurança face à legislação orçamental e tributária, formulando a recomendação transcrita.
37. Do exame efetuado constata-se que a única alteração ao DL 254/2012 posterior ao recomendado é a operada pelo DL 57/2025, de 31/03, a qual em nada supre as deficiências objeto de recomendação.
38. Além disso, no âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 1) verificaram-se oscilações nas respostas dadas:
- ⇒ *Se, em 10/01/2022, o responsável pela área governativa das finanças informava “A alteração do DL 254/2012, de 28 de novembro, que determina as taxas a cobrar pela ANAC encontra-se em análise entre o MF e a tutela setorial com vista à adequação das receitas a cobrar atendendo que: a ANA saiu do perímetro em 2013, pelo que a receita em causa deverá (numa primeira análise) ser assegurada por uma entidade dentro do perímetro do OE. Desde que as entidades do perímetro do OE reconheçam a receita, o princípio da Unidade e Universalidade da LEO fica assegurado”, nas restantes datas entende que a recomendação não lhe é aplicável.*
- ⇒ *Se entre 2020 e 2024, o responsável pela área governativa da aviação civil admitia a alteração do DL 254/2012 no âmbito da revisão do modelo de financiamento da ANAC, em 07/02/2025, retoma as alegações da área governativa das finanças no âmbito do contraditório do Relatório 2/2020.*
39. Em 14/08/2025, através de questionário, procedeu-se à audição dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil, sobre o cumprimento desta recomendação.

40. O MEF não responde diretamente às questões colocadas¹⁰, mas, como referido no ponto 3.1.1 a propósito “da prevalência da receita da taxa de segurança”, informa sobre o seu registo como tributo no Capítulo 04 que integra as taxas do código de classificação económica das receitas públicas.
41. Destaca-se a resposta do MIH sobre a eventual alteração do DL 254/2012 e sobre se a ANAC, as forças de segurança e as entidades gestoras aeroportuárias (incluindo a empresa privada ANA) prestam concretamente o mesmo serviço público afeto à segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, a cada passageiro de transporte aéreo, do qual a taxa de segurança constitui contrapartida.
- ⇒ *“Não obstante se reconhecer que poderão justificar-se algumas alterações relativamente ao regime subjacente à taxa de segurança, entende-se que tais alterações, a verificarem-se, não deverão assumir um carácter isolado, devendo antes enquadrar-se no contexto de uma reforma estrutural mais profunda, contemplando, igualmente, não só as consequências decorrentes da atualização do modelo de financiamento que venha a ser definido para a ANAC, em que a contribuição de regulação tenderá a assumir maior preponderância, como também as alterações que se venham a revelar necessárias, na sequência do acordo que se espera que venha a ser alcançado com a gestora das infraestruturas aeroportuárias – ANA, Aeroportos de Portugal, SA, relativamente à expansão da capacidade aeroportuária da Região de Lisboa.”*
- ⇒ *“Note-se que a taxa de segurança está parcialmente sujeita à regulação económica estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 254/2012 e pelo Contrato de Concessão quanto à componente da mesma atribuída à ANA: esta integra as atividades e serviços sujeitos a essa regulação económica nos termos do Apêndice A do Anexo 12 ao Contrato de Concessão, o que significa que o produto dessa componente integra as receitas da Concessão à luz da respetiva cláusula 23.”*
- ⇒ *“Como tal, a introdução de alterações no regime dessa taxa poderá constituir uma alteração legislativa específica, com impacto nas receitas da Concessão (...) passível de ser invocada pela concessionária como um evento suscetível de lhe conferir o direito à reposição do equilíbrio financeiro nos termos da cláusula 25 do Contrato de Concessão. Tal pode lesar o erário público (direta ou indiretamente) e deve ser devidamente considerado.”*
- ⇒ *“clarifica-se que a ANAC, as forças de segurança e as entidades gestoras aeroportuárias (incluindo a empresa privada ANA) não prestam concretamente um (o mesmo) serviço público afeto à segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, a cada passageiro de transporte aéreo”.*
- ⇒ *“Não pode, contudo, deixar de se referir o carácter de eficiência, de eficácia e de desburocratização associado ao mecanismo de cobrança da taxa de segurança, na componente que constitui receita da ANAC e das forças de segurança, atendendo a que este serviço de cobrança é assegurado integralmente pela ANAC, com elevado grau de automatismo e de desmaterialização, sem necessidade de consumo de recursos por parte dos serviços afetos às demais forças de segurança, constituindo um ponto forte muito relevante.”*
42. A resposta suscita as observações seguintes:
- ⇒ O DL 254/2012 estabelece uma taxa de segurança que, nos seus termos:
- Constitui a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, prestados aos passageiros do transporte aéreo e destina-se à cobertura parcial dos encargos respeitantes aos meios humanos e materiais empregues.

¹⁰ Entende que as “Recomendações [1, 2, 5 e 6], (...) são matérias mais diretamente acompanhadas pela tutela setorial”.

- Engloba a contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com os serviços em causa, que constitui na íntegra receita da ANAC, apesar de a maior parte da mesma ser transferida para as forças de segurança, como despesa da ANAC (ver 3.1.1) e, ainda, a contrapartida dos encargos das entidades gestoras aeroportuárias (a ANA) com os serviços referidos e ainda com a instalação, operação e manutenção dos sistemas de verificação a 100% da bagagem de porão, fixada por passageiro embarcado.
- ⇒ O DL 254/2012, que vigora desde 29/12/2012, é anterior à conclusão do processo de privatização da ANA em 22/10/2013, foi objeto de alterações introduzidas pelo DL 57/2025, de 31/03, sem considerar o recomendado pelo TdC, a privatização da ANA em 2013 e a qualificação do contrato de concessão de serviço público aeroportuário como Parceria Público-Privada, pela entidade do Ministério das Finanças com competência para o efeito, em 2018.
- ⇒ O argumento de que a alteração do regime da taxa de segurança tem impacto nas receitas da concessão de serviço público aeroportuário e lesar o erário público não colhe na medida em que a alteração preconizada pelo TdC não impede a atribuição do produto desse tributo (ou parte dele) para remunerar serviço público concessionado (como, aliás, é o que consta do contrato de concessão em causa). O que pretende é harmonizar esse regime com o disposto na legislação orçamental e tributária fazendo com que o regime da taxa de segurança (ver 3.1.3) cumpra o disposto no n.º 3 do artigo 1.º da LGT e seja liquidada e cobrada por entidade pública legalmente incumbida dessa responsabilidade, sem prejuízo do seu produto ser entregue para remunerar serviço público concessionado.
- ⇒ A clarificação de “*que a ANAC, as forças de segurança e as entidades gestoras aeroportuárias (incluindo a empresa privada ANA) não prestam concretamente um (o mesmo) serviço público afeto à segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, a cada passageiro de transporte aéreo*” corrobora as observações do Relatório 2/2020 de que o regime da taxa de segurança não cumpre os requisitos do n.º 2 do artigo 4.º da LGT, com prejuízo da justiça fiscal que esta norma pretende: cada taxa assentar na prestação concreta de um serviço público e assegurar a cada tributado um benefício individual por um valor proporcional ao custo incorrido pela entidade que o disponibiliza.
- ⇒ Reporta-se a eficiência e a eficácia da ANAC na cobrança de parte da taxa de segurança como ponto forte muito relevante. Observa-se, no entanto, que essa cobrança constitui a contrapartida dos encargos com serviços prestados por forças de segurança, o que torna desajustada, desde logo, a intervenção da ANAC como entidade administradora e recebedora dessa parte do produto da taxa, visto tratar-se de receita do Estado que, como tal, só poderia ser atribuída à ANAC por consignação (fundamentada, excecional e transitória) e através de transferência do orçamento do Estado. Essa natureza de receita do Estado fica, aliás, patente pela obrigação da ANAC em transferir para as forças de segurança uma participação, pelos seus encargos com a segurança da aviação civil (que em 2024 correspondeu a 76,6% dessa cobrança).

43. Em suma, face ao exposto, a situação da **Recomendação 2** ao Governo é:

Recomendação Não Implementada

Contraditório: Nas suas alegações, o MIH informa que se encontram em curso um conjunto de ações com vista à “*reavaliação do regime jurídico da taxa de segurança, com o objetivo de assegurar a sua conformidade com o quadro legal aplicável, designadamente em matéria tributária e orçamental*”.

Apreciação: O Tribunal toma boa nota do anunciado (ver 2), reforçando que a “reavaliação do regime jurídico da taxa de segurança” deve também ter em consideração a matéria constante dos pontos 3.1.3 e 3.1.4.

3.1.3 TAXAS AEROPORTUÁRIAS SEM ENTIDADES PÚBLICAS ADMINISTRADORAS

Recomendação 3

- ⇒ *Habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança.*
44. O Relatório 2/2020 revelou desconformidades da regulação das taxas previstas no DL 254/2012 face à legislação orçamental e tributária, com destaque para:
- ⇒ *Falta de entidades públicas legalmente incumbidas da liquidação, cobrança e demais administração das taxas objeto de liquidação e cobrança por uma entidade gestora aeroportuária que é uma empresa privada desde 2013 (ANA – Aeroportos de Portugal).*
- ⇒ *Desrespeito do princípio orçamental da unidade e universalidade, determinado pela lei de enquadramento orçamental, devido à omissão, nas contas públicas, da receita e da afetação (por despesa) das taxas objeto de liquidação e cobrança por uma entidade gestora aeroportuária que é uma empresa privada desde 2013 (ANA – Aeroportos de Portugal).*
45. No âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 1) as respostas dadas foram de teor idêntico ao sintetizado no parágrafo 38 sobre a recomendação anterior, sendo que, no caso do membro do Governo responsável pela área das finanças, as respostas recebidas em 2020, 2023 e 2024, não alegam que a recomendação não lhe é aplicável, mas repetem alegações constantes da pronúncia do Ministro das Finanças do XXI Governo no âmbito do contraditório do Relatório 2/2020 que, tendo sido objeto de ponderação e apreciação pelo TdC, formulou a recomendação cuja implementação se avalia.
46. Em 14/08/2025, através de questionário, foram ouvidos os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil, sobre o cumprimento desta recomendação.
47. O MEF não deu uma resposta conclusiva quanto ao cumprimento da mesma e o MIH, sumariamente argumenta que o Governo opta por soluções que asseguram mais eficiência, eficácia e economia de procedimentos para justificar que:
- ⇒ A ANAC (entidade que deve ser independente do Governo) liquide e cobre uma componente da taxa que remunera um serviço prestado por forças de segurança (serviços do Estado)¹¹ e que quase 25% do produto dessa cobrança a financie em mais de 90%, o que, na prática, constitui encargo das forças de segurança com a administração dessa receita.
- ⇒ A ANA liquide e cobre uma outra componente da mesma taxa¹² assim como outras taxas aeroportuárias, sem intervenção de qualquer entidade pública.
48. Em suma, face ao exposto, a situação da Recomendação 3 ao Governo é:

Recomendação Não Implementada

¹¹ Artigo 49.º, a), do DL 254/2012.

¹² Artigo 49.º, b), do DL 254/2012.

Contraditório: Sobre a recomendação que lhe é dirigida (ver 111; no relato, 253), que reitera a recomendação do Relatório 2/2020, o MEF alega que:

- ⇒ *“Não obstante a definição legal” de tributo constante da LGT, “nas décadas mais recentes ocorreu, em muitas situações, uma transformação dos serviços públicos (...) em serviços de interesse económico geral, fornecidos por entidades privadas, (...) o que levou ao surgimento de situações, como poderá suceder no caso aqui em apreço, que não se enquadram e materialmente correspondem a tarifas ou preços públicos ou contraprestações de serviços administrativamente fixadas”.*
- ⇒ *As “regras atualmente aplicáveis aos procedimentos de cobrança e liquidação das taxas da ANAC” encontram-se previstas “nos respetivos diplomas próprios da sua criação e fixação” (caso da taxa de segurança), no Regulamento de Taxas aprovado pelo DL 159/2004 ou nos Estatutos da ANAC aprovados pelo DL 40/2015”.*
- ⇒ *A ANA e a ANAC “estão credenciadas para instaurar processos de execução fiscal, através do sistema E-INSTAURA, a cobrar pela AT”.*

Apreciação: Alega-se a eventual correspondência material das taxas aeroportuárias a tarifas ou preços públicos ou contraprestações de serviços administrativamente fixadas para sustentar a não alteração do regime estabelecido no Decreto-Lei 254/2012 e o afastamento do regime estabelecido na LGT.

Ora, assumir, como sugere a pronúncia do Ministro das Finanças, que as taxas aeroportuárias correspondem materialmente a preços (e não a tributos) exige rever a legislação aplicável, para tais taxas não constituírem receita pública de carácter obrigatório e, nomeadamente, não serem suscetíveis de cobrança coerciva mediante instauração de processo de execução fiscal.

3.1.4 TAXAS AEROPORTUÁRIAS OMISSAS EM CONTAS PÚBLICAS

Recomendação 4

- ⇒ *Assegurar a contabilização nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança, bem como da afetação do seu produto, por despesa orçamental, nos termos legais e contratuais vigentes, designadamente à ANA – Aeroportos de Portugal, SA (empresa privada concessionária de serviço público aeroportuário).*

49. Nos termos da LEO:

- ⇒ *O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas das entidades que compõem o subsector da administração central e do subsector da segurança social (artigo 9.º).*

50. Em resultado da inexistência de uma entidade pública responsável pela liquidação e cobrança das taxas arrecadadas pela ANA (ver 3.1.3), estas não são objeto de contabilização em contas públicas, nem a afetação do seu produto àquela concessionária é registada como despesa orçamental.

51. Por isso, o TdC, no Relatório 2/2020, formulou a recomendação transcrita.

52. No âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 1) verificou-se que, apenas em 2022, houve indicação de que se encontrava em avaliação a necessidade de alteração do DL 254/2012, de 28/11, “em termos de tratamento orçamental a alteração da contabilização decorre da alteração da regulação da Taxa de Segurança”.
53. Em 14/08/2025, através de questionário, foram ouvidos os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil sobre o cumprimento da recomendação.
54. Sobre o cumprimento desta recomendação, os membros do Governo invocam, de um modo geral, o artigo 2.º (Âmbito Institucional) da LEO, para suportar o entendimento da inexistência de “qualquer omissão do reconhecimento das taxas aeroportuárias nas contas públicas” e não ser “exigível, que este tipo de receitas seja reconhecido ao nível das contas públicas, à semelhança do que sucede com outras concessionárias privadas que beneficiam do mesmo tipo de remuneração pelos serviços que prestam”. Acrescenta, ainda o MIH, “Por esta razão, não há a intervenção de qualquer entidade pública a quem seja atribuída qualquer competência para contabilizar em contas públicas uma receita que não é pública e constitui a remuneração de uma entidade privada”.
55. Os argumentos dos membros do Governo são semelhantes aos apresentados no âmbito do contraditório do Relatório 2/2020 e que, tendo sido aí considerados, não alteraram a posição do TdC relativamente à recomendação formulada.
56. Em suma, face ao exposto, a situação da **Recomendação 4** ao Governo é:

- **Recomendação Não Implementada**

Contraditório: Sobre a recomendação que lhe é dirigida (ver 112; no relato, 254), que reitera a recomendação do Relatório 2/2020, o MEF mantém o que já havia reportado na informação que suporta a presente auditoria.

Apreciação: Face às observações já efetuadas e que concluíram pela não implementação da recomendação, reforça-se que o regime estabelecido no DL 254/2012, de 28/11, viabiliza a desorçamentação de taxas que, em substância, correspondem a receitas públicas de carácter obrigatório, colidindo com o princípio orçamental da unidade e universalidade estabelecido pelo artigo 9.º da LEO e prejudica a transparência das receitas públicas.

3.1.5 IMPACTO DA CARGA TRIBUTÁRIA PARAFISCAL POR AVALIAR

Recomendação 5

⇒ *Promover o apuramento e a avaliação do impacto da carga tributária parafiscal (através de relatório a publicar anualmente) sobre os tributados (cidadãos e empresas em geral, regulados e consumidores, no caso das entidades reguladoras), para garantir que essas receitas públicas de carácter obrigatório, com contrapartida em serviços públicos, são justificadas e proporcionais aos custos desses serviços e à capacidade tributária dos que as suportam.*

57. Consta das conclusões do Relatório 2/2020:

⇒ *Ao não apresentar evidência sobre a identificação e a quantificação dos custos regulatórios, diretos e indiretos, suportados pelas entidades reguladas, a ANAC revela desconhecer quanto custa aos regulados cumprir com as exigências regulatórias que lhes impõe, estando, portanto, o impacto dos custos de regulação no setor regulado e nos consumidores por avaliar.*

- ⇒ *A administração de taxas estaduais deveria assegurar a sua conformidade à legislação tributária, distinguir as taxas cujo produto é receita do Estado das taxas cujo produto constitui receita própria das respetivas entidades beneficiárias e promover a economia, eficiência e eficácia do desempenho das entidades públicas, por via de atividades consistentes com a sua missão e objetivos através do exercício das suas competências (em vez da proliferação de entidades com funções tributárias e de administração de receitas públicas).*
- ⇒ *A promoção da economia, eficiência e eficácia dos recursos públicos impõe ainda o apuramento e a avaliação do impacto da carga tributária parafiscal, com taxas estaduais, sobre os tributados (cidadãos e empresas em geral, regulados e consumidores, no caso das entidades reguladoras), para garantir que essas receitas públicas de carácter obrigatório, com contrapartida em serviços públicos, são justificadas e proporcionais aos custos desses serviços e à capacidade tributária dos que as suportam, defendendo o interesse público (designadamente no que se refere à equidade, ao crescimento económico e ao bem estar social).*

58. No âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 1), a informação relativa à Recomendação 5, acima transcrita, foi feita, em regra, por remissão para a informação prestada sobre as Recomendações 1 e 3. Apenas, em 07/02/2025, o MIH reporta compreender “a importância do recomendado”.
59. Para ilustrar a importância de implementar esta e as outras recomendações, veja-se o “*Estudo sobre a Carga Fiscal em Portugal*” publicado pela CIP – Confederação Empresarial de Portugal, em julho de 2020¹³.
60. Em 14/08/2025, através de questionário, foram ouvidos os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil sobre o cumprimento da recomendação.
61. O MEF não responde diretamente às questões colocadas¹⁴ e o MIH informa que irá “*adotar as diligências necessárias para promover a realização do relatório*” anual relativo ao “*apuramento e à avaliação do impacto da carga tributária parafiscal na área da aviação civil*”.
62. Neste âmbito, regista-se o compromisso do MIH para o efeito, ainda que circunscrito à área da aviação civil, porém, face ao exposto, mantém-se o grau de implementação da **Recomendação 5** ao Governo:

⇒ **Recomendação Não Implementada**

3.1.6 OUTRAS DEFICIÊNCIAS POR RISCOS EXTERNOS

Recomendação 6

- ⇒ *Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente externo, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal e por situações de conflito de interesses, que são lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.*

63. Consta do Relatório 2/2020:

¹³ [EstudoCargafiscal2020_A4-11-a.pdf](#)

¹⁴ Entende que as “Recomendações [1, 2, 5 e 6], (...) são matérias mais diretamente acompanhadas pela tutela setorial”.

- ⇒ Ao designar, em 23/07/2015, para presidente do CA [Conselho de Administração] da ANAC uma personalidade impedida, nos termos legais, de intervir sobre empresas do Grupo ANA, o Conselho de Ministros responsável por essa designação não podia desconhecer nem devia ter ignorado que esse impedimento iria constituir importante limitação ao exercício dessas funções, nomeadamente face ao teor do relatório da CEOP [Comissão de Economia e Obras Públicas] cuja audição é, aliás, citada na própria RCM que formaliza tal designação.
- ⇒ Agrava essa limitação o designado vice-presidente do CA da ANAC também se encontrar em situação de conflito de interesses, nos termos do Código de Conduta vigente na ANAC.
- ⇒ Em 03/05/2017, por força da entrada em vigor da Lei 12/2017, de 02/05, a LQER é objeto de alterações, nomeadamente, para determinar às entidades reguladoras:
- *Transparência no funcionamento dos órgãos e na gestão do pessoal, como princípio de gestão (artigo 4.º).*
 - *Regras sobre o regime de prevenção de conflitos de interesses, nos regulamentos internos (artigo 10.º).*
 - *A consideração do parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República, na designação dos membros do conselho de administração, bem como a publicação da conclusão desse parecer com a RCM dessa designação (artigo 17.º).*
 - *Que, além de incompatibilidade superveniente, também incompatibilidade originária, detetada após a designação, e prestação de falsas declarações, no processo de designação ou na proposta de designação, fazem cessar o mandato dos membros do conselho de administração, passando a dissolução desse conselho e a destituição de qualquer dos seus membros a poder ocorrer por RCM, oficiosamente ou tendo em conta recomendação da Assembleia da República, e sempre fundamentada em motivo justificado (artigo 20.º).*
 - *Que o vencimento mensal dos membros do conselho de administração não pode ultrapassar em 30% o último nível remuneratório da tabela remuneratória única prevista na Portaria 1553-C/2008, de 31 de dezembro [ao nível 115 e último da referida tabela corresponde o montante pecuniário de 6.350,68 euros, o qual acrescido de 30% perfaz 8.255,88 euros] (artigo 25.º).*
 - *Critérios adicionais que a comissão de vencimentos deve observar na determinação das remunerações dos membros do conselho de administração, as remunerações auferidas pelos trabalhadores da entidade reguladora, o desenvolvimento das atividades económicas sobre as quais incide a atuação da entidade reguladora, os pareceres sobre a atividade e o funcionamento da entidade reguladora, passando ainda a comissão de vencimentos a ter a obrigação de elaborar relatório sobre a determinação das remunerações, devidamente fundamentado, a remeter ao Governo e à Assembleia da República antes da audição dos membros do conselho de administração, bem como a obrigação de rever as remunerações dos membros do conselho de administração, pelo menos, a cada seis anos (artigo 26.º).*
- ⇒ Estas alterações da LQER, desde que aplicadas, são suscetíveis de corrigir deficiências como as detetadas pelo exame das questões relacionadas com limitações ao exercício de funções de membros do CA da ANAC, designadamente as geradas por situações de conflito de interesses.
64. Em 14/08/2025, através de questionário, foram ouvidos os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil sobre o cumprimento da recomendação, em particular sobre se a cessação dos mandatos do Presidente e do Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANAC, designados pela RCM 38-C/2015, observou os termos legais aplicáveis, designadamente o disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 20.º da LQER, em vigor desde 03/05/2017.

65. O MEF não responde diretamente às questões colocadas¹⁵. O MIH, por sua vez declarou:

- ⇒ Não ter sido *“identificada qualquer situação por resolver relativamente a esta matéria e à nomeação dos atuais membros do conselho de administração da ANAC.”*
- ⇒ *“A cessação dos mandatos do Presidente e do Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANAC designados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-C/2015, de 23 de julho decorreu nos termos da lei, designadamente, pelo decurso do respetivo prazo, nos termos do disposto no corpo do n.º 3 do artigo 20.º da lei-quadro das entidades reguladoras. Salienta-se que tal sucedeu em data anterior à data da tomada de posse do atual Governo.”*

66. As declarações suscitam as seguintes observações:

- ⇒ Não obstante a recomendação ter sido formulada em 2020 sem ter sido implementada até ao final dos mandatos em causa, regista-se a declaração do MIH sobre a situação à data.
- ⇒ Em 03/05/2017, por força da entrada em vigor da Lei 12/2017, a LQER foi alterada⁷, nomeadamente, para determinar que, além de incompatibilidade superveniente, também incompatibilidade originária, detetada após a designação, e prestação de falsas declarações, no processo de designação ou na proposta de designação, fazem cessar o mandato dos membros do conselho de administração, passando a dissolução desse conselho e a destituição de qualquer dos seus membros a poder ocorrer por RCM, oficiosamente ou tendo em conta recomendação da Assembleia da República, e sempre fundamentada em motivo justificado (artigo 20.º). Ora, esta alteração da LQER, desde que aplicada, era suscetível de corrigir as deficiências detetadas pelo exame das questões relacionadas com limitações ao exercício de funções de membros do CA da ANAC designados pela RCM 38-C/2015, designadamente as geradas por situações de conflito de interesses. Porém, nem o Governo a aplicou, nem a Assembleia da República o recomendou.

67. Em suma, face ao exposto, a situação da **Recomendação 6** ao Governo é:

- **Recomendação Parcialmente Implementada**

3.2.RECOMENDAÇÕES À ANAC

3.2.1 REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL INEFICIENTE

Recomendação 1

- ⇒ *Implementar a reestruturação organizacional, como necessário e estabelecido nos Estatutos, para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente.*

68. No âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 2), desde 14/09/2020 que a ANAC reporta que *“concluiu o processo de reestruturação interna, através da aprovação do RIO - Regulamento Interno de Organização e a respetiva estrutura organizacional, em 16/07/2020”*.

¹⁵ Entende que as “Recomendações [1, 2, 5 e 6], (...) são matérias mais diretamente acompanhadas pela tutela setorial”.

69. Em 22/08/2025, mediante remessa de questionário, foi ouvida a ANAC sobre o cumprimento desta recomendação, que manteve a informação, considerando, ainda, que as condições necessárias a uma regulação robusta, isenta e independente já se encontravam asseguradas à data da publicação dos Estatutos da ANAC, mediante o reforço dos poderes aí consagrados, designadamente ao nível da supervisão e da gestão.
70. Observa-se, porém, que a reestruturação organizacional só foi implementada mais de cinco anos depois da publicação dos Estatutos e o “novo” modelo de financiamento - parte importante da sua reestruturação organizacional - ainda está por implementar mais de dez anos depois.
71. Em suma, face ao exposto, a situação da **Recomendação 1** à ANAC é:

- **Recomendação Parcialmente Implementada**

Contraditório: A ANAC alega que “*não nos parece justo*” que a recomendação “*seja considerada parcialmente implementada, tendo em conta que a reestruturação organizacional se encontra cumprida desde agosto de 2020, sete meses após a divulgação do Relatório 2/2020 – 2.ª Secção*” e, em resposta, à recomendação que lhe é dirigida (ver 116; no relato, 259) para suprir o que falta implementar face à recomendação do Relatório 2/2020, a ANAC alega que foi “*já celebrado contrato com entidade consultora com vista à prestação de serviços de assessoria financeira para finalizar as peças do novo Modelo de Financiamento da ANAC (...) A entidade consultora irá proceder à avaliação do impacto global estimado no orçamento da ANAC decorrente da entrada em vigor do novo Modelo de Financiamento ao nível global do setor da aviação civil, designadamente em termos do que possam ser os respetivos custos de contexto associados*”.

Apreciação: Ao declarar que a recomendação, do Relatório 2/2020, foi cumprida em agosto de 2020, a ANAC reconhece que a reestruturação organizacional imposta pela revogação da estrutura do INAC e nos termos do artigo 23.º dos seus Estatutos foi implementada com mais de cinco anos de atraso. Porém, a implementação do modelo de financiamento determinado pelos Estatutos da ANAC (com base na receita das taxas de regulação, supervisão e inspeção) é, também, parte importante da sua reestruturação organizacional, estando, aliás, a ANAC, dentro da sua esfera de competências, a diligenciar com vista à implementação de um novo modelo de financiamento.

3.2.2 CUSTOS DE REGULAÇÃO POR CONTABILIZAR

Recomendação 2

⇒ *Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados.*

72. No âmbito do Relatório 2/2020, foram identificados como riscos significativos no ambiente interno a inexistência de custos regulatórios devidamente identificados e quantificados, bem como a insuficiente avaliação do impacto dos custos da regulação quer sobre o setor regulado, quer sobre os consumidores.

73. Pode ler-se no Relatório 2/2020:

⇒ *“Apesar de na determinação do valor das taxas dever atender-se aos custos inerentes à prestação do serviço público, com salvaguarda da fixação de valores mínimos a cobrar (nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento de Taxas aprovado pelo DL 159/2004, de 30/06) a ANAC não implementou uma contabilidade de custos para concretizar essa exigência legal, o que impediu a identificação e quantificação dos custos associados aos diferentes serviços prestados.”*

⇒ *“A falta de quantificação dos custos associados aos serviços prestados não permite aferir da proporcionalidade entre esses custos e o valor das correspondentes taxas que os remuneram.”*

- ⇒ *“Ao não apresentar evidência sobre a identificação e a quantificação dos custos regulatórios, diretos e indiretos, suportados pelas entidades reguladas, a ANAC revela desconhecer quanto custa aos regulados cumprir com as exigências regulatórias que lhes impõe, estando, portanto, o impacto dos custos de regulação no setor regulado e nos consumidores por avaliar.”*
- ⇒ *A falta de quantificação dos custos regulatórios, de avaliação do seu impacto no setor regulado e nos consumidores, bem como de regulamentação do modelo de financiamento estabelecido nos Estatutos da ANAC (assente no produto de taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção) manteve a ANAC dependente de financiamento através da taxa de segurança”.*
74. No âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 2), desde 14/09/2020 e nas quatro respostas seguintes, a ANAC reporta que *“A exigência de uma contabilidade analítica (...) decorre da revisão do modelo de financiamento”* e que *“Neste âmbito, a ANAC concluiu já grande parte das tarefas associadas à definição do seu novo modelo de financiamento”*, mas com sucessivos adiamentos da data de entrega ao Governo da proposta deste novo modelo. Na resposta de 30/01/2025, a previsão era 31/12/2025.
75. Em 22/08/2025, questionou-se a ANAC sobre se já procede à quantificação e à segregação dos custos dos serviços prestados aos regulados, através de contabilidade específica com registo autónomo, e se assegura a disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e funcionamento com impacto sobre os utilizadores e entidades destinatárias da sua atuação, incluindo informação relativa ao custo, para o setor regulado, dos serviços por si prestados.
76. Sobre a quantificação e à segregação dos custos, a ANAC informa:
- ⇒ *“No âmbito dos trabalhos desenvolvidos com vista à apresentação de uma proposta legislativa visando atualizar o modelo de financiamento da sua atividade, foram quantificados os custos individualizados das diversas tipologias de atos praticados que constituem serviços individualizados prestados aos regulados.”*
- ⇒ *“o facto de ainda não ter sido implementada esta recomendação do Tribunal de Contas (...) decorre de a mesma se enquadrar num processo contínuo de melhoria que envolve várias etapas, mas cujo desenvolvimento de umas está dependente da concretização de etapas anteriores, situadas no respetivo caminho crítico, como é, no caso em presença, a aprovação pelo Governo das atualizações ao modelo de financiamento em vigor.”*
- ⇒ *“Após a publicação do projeto de decreto-lei relativo ao ajustamento e à atualização do modelo de financiamento atual, estão previstas as seguintes atividades, com duração estimada de 4 meses: Parametrização do software/ERP para o sistema de contabilidade analítica; Formação das equipas envolvidas (financeira, jurídica, operacionais); Definição de procedimentos internos para gestão do modelo; Criação de mecanismos de monitorização e avaliação contínua; Planeamento da entrada em vigor do modelo; Testar a aplicação prática da metodologia de afetação de custos por unidade orgânica; Simular a estrutura de receitas com base em taxas calculadas segundo o novo modelo; Avaliar o desempenho dos sistemas de contabilidade analítica, informação e faturação; Promover ajustamentos informados antes da implementação integral do modelo.”*
77. Sobre a publicação da documentação relevante sobre as suas atividades e sobre o seu funcionamento, a ANAC informa:

- ⇒ “Disponibiliza publicamente documentação relevante sobre as suas atividades e sobre o seu funcionamento com impacto sobre os utilizadores e entidades destinatárias da sua atividade. Essa divulgação visa assegurar a transparência e a previsibilidade regulatória, técnica e operacional no setor da aviação civil”.
- ⇒ “No que se refere aos custos para o setor regulado dos serviços prestados pela ANAC, os mesmos são disponibilizados publicamente, de forma agregada através da publicação dos instrumentos de gestão da ANAC (...) a ANAC também publicita informação desagregada sobre os custos dos serviços prestados em diversos segmentos de atividade, designadamente navegação aérea e regulação do transporte aéreo.”
- ⇒ “Em cumprimento do enquadramento regulatório aplicável, encontram-se publicitados, de forma desagregada os custos que estão relacionados com Navegação Aérea e têm vindo a ser apurados pela ANAC desde 2015, no âmbito dos Planos de Desempenho, e publicitados no site da ANAC desde 2022. (...) No que se refere aos custos de Regulação do Transporte Aéreo, nomeadamente os custos relativos às taxas de licenciamento cobradas anualmente, os mesmos são apresentados anualmente às transportadoras aéreas respetivas. Tendo em conta as recomendações do (...) Tribunal, em 2025, a ANAC passou a divulgar no seu site o custo associado à Regulação do Transporte Aéreo, que resulta da supervisão das condições de manutenção de licenças de exploração da atividade de transporte aéreo por operadores nacionais.”

78. Observa-se, contudo, que:

- ⇒ O modelo de financiamento previsto nos Estatutos da ANAC permanece por implementar há mais de dez anos, subsistindo o modelo anteriormente aplicado no INAC, no qual cerca de 95 % do financiamento resulta do produto de uma taxa destinada a remunerar um serviço que não é prestado pela ANAC, mas por forças de segurança, às quais aquela entidade entrega aproximadamente 75 % da receita dessa taxa.
- ⇒ A informação publicada no portal da ANAC não assegura a transparência da sua atuação, conforme exigido pelo artigo 8.º dos seus Estatutos. Para além de não ser de acesso direto, exigindo vários níveis de navegação para ser consultada¹⁶, nenhuma das ligações refere Custos e os dados constam de ficheiros que não configuram o que deve ser informação pública em Portugal (em língua nacional, completa, clara e perceptível)¹⁷.

79. Em suma, face ao exposto, a situação da **Recomendação 2** à ANAC é:

⇒ **Recomendação Não Implementada**

Contraditório: A ANAC alega que “a recomendação deveria passar a ser considerada (...) como parcialmente cumprida, atendendo não só às diligências, entretanto tomadas (...) mas sobretudo porque a componente relativa à implementação da contabilidade analítica, em termos da respetiva economia, eficiência e eficácia, só se justifica após a implementação de um novo modelo de financiamento” e, em resposta à recomendação que lhe é dirigida “Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados” (ver 114; no relato 256), informa que “Para dar cumprimento à recomendação do Tribunal, após a publicação do projeto de decreto-lei relativo ao ajustamento e à atualização do modelo de financiamento atual estão previstas” oito ações.

¹⁶ Início > Genérico > Regulação Económica > Taxas > Navegação Aérea ou Transporte Aéreo > Taxas Anuais > Terminal ou Rota (de 2020 a 2025) ou Taxa - Licenciamento (de 2021 a 2025)

¹⁷ No caso da informação sobre Navegação Aérea a informação é destinada a entidade externa (em língua inglesa, complexa e sem instruções). No caso da informação sobre Transporte Aéreo a informação é sobre a taxa anual cobrada pela ANAC (sem os inerentes custos)

Apreciação: A ANAC alega que a implementação da contabilidade analítica, em termos da respetiva economia, eficiência e eficácia, só se justifica após a implementação de um novo modelo de financiamento. Porém, o modelo de financiamento que os seus Estatutos determinam está por implementar há mais de 10 anos¹⁸, subsistindo o modelo vigente no INAC. Acresce que a implementação da contabilidade analítica ou de gestão está prevista no SNC-AP, o referencial contabilístico a que a ANAC está vinculada¹⁹, desde a alteração da LQER, em 2018.

3.2.3 CUSTOS REGULATÓRIOS POR DETERMINAR

Recomendação 3

⇒ *Quantificar e divulgar os custos regulatórios suportados pelo regulados.*

80. A presente recomendação complementa e desenvolve a Recomendação anterior, na medida em que a identificação, quantificação e segregação dos custos regulatórios constitui condição necessária não apenas à sua divulgação transparente, mas também à avaliação do impacto económico da regulação no setor regulado e nos consumidores finais.

81. No âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 2), a ANAC reportou informação semelhante à da Recomendação 2 (ver 74).

82. Em 22/08/2025, mediante remessa de questionário, foi ouvida a ANAC sobre o cumprimento desta recomendação, que se pronuncia no seguinte sentido:

⇒ *“A ANAC reconhece a importância crescente da transparência na sua atuação, nomeadamente através da disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e funcionamento, incluindo a avaliação dos custos que a regulação impõe ao setor regulado”.*

⇒ *“A ANAC não desenvolveu, de forma especificada e direcionada, uma avaliação sistemática e integrada dos custos regulatórios globais no setor da aviação civil” devido às “principais medidas legislativas e regulamentares com impacto económico significativo no setor, serem determinadas e impostas a nível europeu e internacional, com eficácia nacional direta nos operadores nacionais, limitando-se estes, enquanto diretamente regulados pela ANAC, na sua execução, ao seu estrito cumprimento, cabendo à ANAC fiscalizar a adoção de tais medidas. (...) reconhece-se que é necessário complementar esta perspetiva europeia com uma análise de âmbito estritamente nacional (o que permitirá uma perceção clara dos impactos das medidas regulatórias nos operadores nacionais)”.*

⇒ *A “ANAC irá desenvolver as diligências tendentes à contratação de uma entidade especializada para desenvolver um modelo de avaliação de impacto regulatório adaptado ao setor da aviação civil em Portugal, que promova uma análise geral dos custos de regulação, mas também defina uma metodologia que possa ser aplicada futuramente de forma sistemática e incorporada nos procedimentos do Regulador. De referir que foi já lançado o correspondente procedimento de contratação pública para o efeito (...) pretende-se, ainda, que seja efetuada uma avaliação retrospectiva seletiva sobre medidas já adotadas, e que tiverem maior impacto económico no setor.”*

¹⁸ Apesar de no seu Relatório de Atividades, Gestão e Contas de 2017 (página 62) constar como atividade “Elaborar proposta de Decreto-Lei de Taxas aplicáveis aos atos regulatórios realizados pela ANAC”, com 51% de grau de execução.

¹⁹ Artigo 38.º, n.º 1, da LQER.

83. Regista-se o desenvolvimento recente, porém a Recomendação 3 persiste como:

⇒ **Recomendação Não Implementada**

Contraditório: A ANAC alega que “já lançou um procedimento de contratação” e, por isso, considera que “a recomendação deveria ser, pelo menos, considerada como parcialmente cumprida”.

Apreciação: Os custos regulatórios excedem os custos do regulador pois abrangem todos os custos em que incorrem os regulados para cumprir a regulação. A subestimação desses custos (como os do exercício de poderes de monopólio) potencia a adoção de escolhas regulatórias ineficientes quando o instrumento de regulação deve minimizar os custos para a sociedade. Porém, só recentemente, a ANAC diligenciou no sentido da implementação da recomendação e do que vem previsto nos seus Estatutos.

3.2.4 GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS FALÍVEL

Recomendação 4

⇒ *Atualizar, aprovar e aplicar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, bem como o código de conduta, face aos riscos acrescidos inerentes à condição específica de entidade reguladora independente e ao regime jurídico aplicável à ANAC.*

84. Na sequência da Recomendação 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção, o então INAC aprovou, em março de 2010, o seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e o respetivo Código de Conduta, os quais se mantinham em vigor em 30/01/2020, data da aprovação do Relatório 2/2020.

85. Através desta recomendação pretendeu-se assegurar que a ANAC dispõe de mecanismos internos atualizados, eficazes e adequados à sua condição de entidade reguladora independente, capazes de identificar, prevenir e gerir riscos acrescidos de conflitos de interesses, incompatibilidades e outras situações suscetíveis de comprometer a imparcialidade da regulação e a confiança dos cidadãos. A recomendação incide sobre os instrumentos de prevenção e mitigação de riscos éticos e de integridade sob a sua responsabilidade, designadamente o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) e o Código de Conduta.

86. No âmbito das ações anuais de controlo para acompanhamento do acolhimento de recomendações (Quadro 2), a ANAC informou, em 14/09/2020, dispor de um Código de Conduta revisto, publicado em março de 2020, bem como de um PGRCIC em vigor, admitindo, contudo, a necessidade de proceder a ajustamentos a este último, em virtude da entrada em vigor do Código de Conduta revisto e do novo Regulamento Interno de Organização, cuja conclusão previa-se para 31/03/2021. Esta posição foi reiterada nas três respostas subsequentes, com sucessivos adiamentos da revisão do Plano. Apenas na quinta resposta, recebida em 30/01/2025, a ANAC comunicou a aprovação, em 09/05/2024, do PGRCIC 2024–2026 e, em 28/06/2024, da alteração do Código de Conduta, posteriormente publicada em Diário da República.

87. Em resposta ao questionário remetido em 22/08/2025, a ANAC informa:

⇒ *“O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas 2024-2026 e o Código de Conduta, Deontologia e Ética foram divulgados internamente e no website da ANAC e comunicados ao MENAC. Ambos os documentos foram elaborados e estão a ser aplicados, em cumprimento do Decreto-Lei n.º 109 E/2021, no âmbito do Programa de Cumprimento Normativo da ANAC. Esse Programa inclui, igualmente, a existência e a gestão do Canal de Denúncias da ANAC e de um Plano de Formação para a integridade, dirigido aos trabalhadores e dirigentes da ANAC.”*

⇒ “Através da implementação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e do Código de Conduta, Deontologia e Ética da ANAC foram assegurados o cumprimento e a operacionalização das alterações introduzidas à Lei Quadro das Entidades Reguladoras, em vigor desde 03/05/2017, nomeadamente ao artigo 20.º. A implementação efetiva destas duas ferramentas permitiu corrigir as deficiências identificadas no Relatório n.º 2/2020 – 2.ª Secção, particularmente no que respeita às limitações ao exercício de funções por membros do Conselho de Administração da ANAC, decorrentes de potenciais situações de conflito de interesses.”

88. Observa-se, no entanto, que:

- ⇒ O cumprimento do PGRIC aprovado pelo INAC em março de 2010 e vigente na ANAC até 09/05/2024 não evitou as deficiências detetadas pelo exame das questões relacionadas com limitações ao exercício de funções de membros do CA da ANAC, designadamente as geradas por situações de conflito de interesses. Também não contribuiu para as corrigir até ao final dos mandatos desses membros do CA, como deveria ter sucedido, face ao disposto no artigo 20.º da LQER (nomeadamente sobre incompatibilidade originária) vigente desde 03/05/2017 e face ao recomendado pelo TdC no Relatório 2/2020 publicado em 17/03/2020 (ver 3.1.6). A aplicação do Código de Conduta, Deontologia e Ética (CCDE) da ANAC vigente desde 14/03/2020 até 19/08/2024 também não evitou a subsistência dessas deficiências nos mesmos termos.
- ⇒ As medidas adotadas pela ANAC em 2024, embora relevantes para prevenção futura, foram posteriores ao termo dos mandatos em causa, revelando-se, por isso, ineficazes e intempestivas para efeitos de correção das situações objeto da recomendação.
- ⇒ Constata-se, ainda, que o impedimento determinante de incompatibilidade originária, previsto no artigo 20.º da LQER, não consta do elenco de impedimentos aplicáveis aos membros do Conselho de Administração, previsto no artigo 22.º do Código de Conduta da ANAC vigente desde 20/08/2024.

89. Em suma, face ao exposto, a situação da **Recomendação 4** à ANAC é:

⇒ **Recomendação Parcialmente Implementada**

Contraditório: A ANAC informa que “foi aprovada, por deliberação do CA da ANAC, de 16 de dezembro de 2025, a segunda alteração ao Regulamento n.º 234/2020 - Código de Conduta, Deontologia e Ética da Autoridade Nacional da Aviação Civil, reforçando a consequência da verificação de situações de incompatibilidade de membros do conselho de administração, operacionalizando o disposto no artigo 20.º da Lei quadro das entidades administrativas independentes (...) relativamente às duas outras situações mencionadas pelo TdC, e que não são, objetivamente, passíveis de correção, não só por estarem já consolidadas no tempo como também porque os eventuais vícios originários de que pudessem enfermar não poderiam ser sanados no âmbito da ANAC, não podem ser consideradas como tendo a ANAC como destinatária das mesmas (...) a recomendação do Tribunal deveria passar a ser considerada (...) como totalmente cumprida”.

Apreciação: Sem prejuízo de concorrerem para prevenir a repetição de situações de conflito de interesses, as medidas implementadas pela ANAC em 2024 e a aprovada em 16/12/2025 são posteriores ao final dos mandatos dos membros do CA que esse Relatório identificou nessa situação, não tendo contribuído para a correção da situação. Nesta medida o PGRIC e o Código de Conduta, Deontologia e Ética, vigentes até 2024, revelaram-se falíveis. Assim, mantém-se a avaliação sobre o grau de implementação da recomendação do Relatório 2/2020. Porém, a deliberação do CA da ANAC, em 16/12/2025, implementa a recomendação do parágrafo 258 do relato notificado, durante o prazo de audição (ver 2), pelo que tal recomendação já não consta do presente Relatório.

3.2.5 OUTRAS DEFICIÊNCIAS POR RISCOS INTERNOS

Recomendação 5

⇒ *Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente interno.*

90. Consta do Relatório 2/2020 que a auditoria do TdC ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil identificou 10 riscos significativos no ambiente interno:

- ⇒ 1. *Dependência de financiamento irregular (através da taxa de segurança)*
- ⇒ 2. *Dedicação de recursos da ANAC a finalidade diversa (administração e distribuição irregular de receitas do Estado) das que lhe estão cometidas (o que os seus Estatutos proíbem)*
- ⇒ 3. *Opinião com reserva na certificação legal das contas da ANAC*
- ⇒ 4. *Custos regulatórios por identificar e quantificar*
- ⇒ 5. *Impacto dos custos de regulação no setor regulado e nos consumidores por avaliar*
- ⇒ 6. *Recursos humanos insuficientes face ao mapa de pessoal aprovado como necessário*
- ⇒ 7. *Investimento incipiente (despesas de capital representam 1% da despesa orçamental)*
- ⇒ 8. *Subsistência da insuficiente e desajustada estrutura orgânica do INAC*
- ⇒ 9. *Insuficiente controlo do universo de regulados*
- ⇒ 10. *Avaliação periódica dos objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (sem qualidade aferida pelo fiscal único) com deficiências*

91. O exame confirmou a materialidade e a materialização destes riscos, tendo detetado situações geradoras de deficiências importantes na gestão da ANAC decorrentes dos mesmos, tendo as primeiras três recomendações dirigidas à ANAC no Relatório 2/2020 sido formuladas para suprir as deficiências decorrentes dos riscos relativos à estrutura orgânica e aos custos regulatórios e de regulação (riscos 4, 5 e 8, ver 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3). Mas também foi recomendado à ANAC para corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências decorrentes dos restantes riscos significativos identificados no ambiente interno.

92. No âmbito do controlo anual da implementação das recomendações (ver Quadro 2), a ANAC foi prestando informação. Do seu exame, subsistiam em 2025, deficiências por corrigir.

93. Assim, em 22/08/2025, mediante remessa de questionário, foi ouvida à ANAC sobre o cumprimento desta recomendação.

94. Relativamente aos riscos 1 e 2, coincidentes com matéria também objeto das recomendações 1, 2 e 3 dirigidas ao Governo, a ANAC:

- ⇒ *Contesta de um modo geral a necessidade de proceder à alteração do modelo de financiamento da ANAC, apesar de informar que “a sua implementação formal (base legislativa para a cobrança efetiva das taxas devidas pelos serviços prestados pela ANAC) [está] em processo de atualização”, prevendo-se “a sua aprovação formal pelo Conselho de Administração até 31 de dezembro de 2025”.*
- ⇒ *Entende não ser necessária a alteração da regulação da taxa de segurança estabelecida no Decreto-Lei 254/2012, de 28/11, para a conformar à legislação orçamental e tributária.*

95. Os argumentos utilizados, são em tudo semelhantes aos dos membros do Governo antes mencionados, pelo que se remete as observações a eles respeitantes para os pontos 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3.

96. Sobre os riscos 6, 7, 9 e 10, a ANAC, em resposta ao questionário de 22/08/2025, alega:



- ⇒ “Entre 2020 e 2024, verifica-se um crescimento progressivo do mapa de pessoal aprovado, passando de 290 para 313 postos de trabalho. Importa, contudo, interpretar estes dados à luz do facto de incluírem lugares cativos, não suscetíveis de ocupação, por corresponderem a situações de cedência por interesse público, licenças sem vencimento, exercício de funções dirigentes ou desempenho de funções em organismos internacionais, como a ECAC ou a EASA. Desta forma, a taxa de ocupação real correspondente oscila entre os 83,7% e os 88,8%”.
- ⇒ Não “obstante se reconhecer que o menor nível de execução financeira dos investimentos previstos se refletiu, sobretudo, nas condições físicas de trabalho dos seus colaboradores, não pode deixar de se realçar o investimento efetuado ao nível da gestão documental, cujo contributo para a melhoria do desempenho da atividade da ANAC, bem como para fluidez da informação e para a quase eliminação integral do consumo de papel foi particularmente relevante”.
- ⇒ “Com o objetivo de promover uma gestão documental mais eficiente e evitar redundâncias nos circuitos de informação, a ANAC implementou, em fevereiro de 2024, o Sistema de Gestão Documental Filedoc”. (...) Com esta solução a ANAC tem um maior controlo dos seus regulados uma vez que a informação se encontra integrada num repositório comum, permitindo obter elementos que permitam validar o universo de regulados”.
- ⇒ “A adoção de um sistema de indicadores de desempenho pela ANAC permitiu sanar as deficiências anteriormente identificadas pelo Tribunal de Contas na avaliação periódica dos objetivos em função dos resultados. Atualmente, a gestão da ANAC estrutura-se em torno de objetivos e eixos de atuação claramente definidos e quantificados, sustentados por um conjunto de indicadores que refletem de forma objetiva as atividades desenvolvidas no cumprimento da sua missão institucional e na promoção da melhoria contínua da sua atuação”.
- ⇒ “Os resultados anuais são consolidados no Relatório de Atividades, Gestão e Contas, que inclui a taxa de realização final do Plano de Atividades, bem como análises financeiras, económicas e orçamentais. Este documento incorpora o parecer do Fiscal Único, que valida a adequação dos indicadores e dos critérios utilizados na sua avaliação, e aprecia os resultados obtidos pela ANAC em função dos meios disponíveis”.
- ⇒ “Importa ainda destacar que o sistema de indicadores adotado contempla uma escala de variação entre 0% (atividade não iniciada) e 200%, sendo este último o limite superior considerado para efeitos de avaliação, mesmo que a execução ultrapasse o dobro da meta. Esta abordagem, alinhada com a recomendação do Tribunal de Contas, contribui para uma avaliação mais realista e evita distorções que poderiam resultar da superação de metas menos relevantes em detrimento de atividades prioritárias”.

97. A resposta da ANAC suscita as observações seguintes:

- ⇒ O mapa de pessoal aprovado (como necessário) integra uma componente de postos cativos indisponíveis que passou de 13% (37) em 2020 para 10% (30) em 2024. O crescimento deste mapa (mais 23 postos de 2020 para 2024) foi similar ao dos postos efetivos (mais 25) não tendo suprido a insuficiência de recursos humanos.
- ⇒ A ANAC não supriu a incipiência do investimento (despesas de capital representativas de 1% da despesa orçamental). Com efeito, foram previstos 412 M€ com a aquisição de bens de capital de 2020 (81 M€) até 2024 (110 M€), cuja execução se limitou a 3,4 M€ (0,83%), 45% (1,5 M€) da qual em 2020 e apenas 5% (0,2 M€) em 2024.

⇒ Nos termos do artigo 9.º dos Estatutos da ANAC aprovados pelo DL 40/2015 são entidades sujeitas à regulação da ANAC:

- As entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos nacionais;
- As entidades coordenadoras do processo de atribuição e de facilitação de faixas horárias nos aeroportos nacionais;
- Os prestadores de serviços de navegação aérea, com exceção dos prestadores de serviços de meteorologia aeronáutica;
- Os operadores de transporte aéreo e os operadores de trabalho aéreo;
- As entidades prestadoras de serviços de apoio ao transporte aéreo, designadamente prestadores de serviços de assistência em escala;
- As demais entidades referidas na lei.

Foram recebidos cinco ficheiros de dados anuais (de 2020 a 2024) discriminados conforme o referido artigo 9.º e mais um ficheiro de dados (de 2020 a 2024) referente a pessoal aeronáutico, todos “com a (válida) discriminação do universo de regulados”. Porém, não comportam contagens parciais e totais nem explicações sobre os dados, nomeadamente quanto ao conceito de regulado, à repetição de regulados (como a ANA e a SATA nas entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos nacionais), à variação de regulados (de 485 em 2020 para 533 em 2024, incluindo repetições), à inclusão autónoma do pessoal aeronáutico e à variação deste pessoal entre 3.355 (2020), 7.854 (2021), 3.523 (2022), 3.974 (2023) e 5.574 (2024). Assim, não obstante o alegado, o controlo da ANAC sobre o seu universo de regulados continua a revelar-se insuficiente.

⇒ Sem prejuízo dos progressos verificados na avaliação do desempenho da ANAC, que concorrem para o recomendado e reportando a ANAC uma verificação efetiva da legalidade, regularidade e boa gestão, continua a nada referir quanto à não aplicação do modelo de financiamento estabelecido pelos Estatutos, à dependência de financiamento inadequado, à dedicação de recursos a finalidade diversa das que lhe estão cometidas, ao crescimento dos custos com o pessoal sem financiamento regular e estável que os suporte e ao insuficiente conhecimento sobre o universo de regulados. Além disso, a ANAC não remeteu evidência de ter corrigido todas estas deficiências na avaliação periódica dos objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (sem qualidade aferida pelo fiscal único), como recomendado.

98. Em suma, face ao exposto, a situação da **Recomendação 5** à ANAC é:

⇒ **Recomendação Parcialmente Implementada**

Contraditório: Nas suas alegações, a ANAC, de um modo geral, mantém a argumentação antes expendida. Reforça nada poder fazer quanto à matéria das recomendações dos parágrafos 117 e 118 (no relato, 260 e 261), relacionadas com os Riscos 1 e 2 por estar a cumprir o DL 254/2012, de 28/12. E, em resposta, à recomendação do parágrafo 121 (no relato, 264), relativa ao Risco 9, informa que foi “Foi já publicada a listagem (...) consultável no site da ANAC”.

Apreciação: Sobre a matéria das recomendações dos parágrafos 117 e 118, que se mantêm, compete à ANAC contribuir para a implementação do modelo de financiamento determinado nos seus Estatutos (com base na receita das taxas de regulação, supervisão e inspeção) e defender os direitos e interesses legítimos dos utentes do setor da aviação civil, contribuindo, na matéria em exame, para um regime de taxas transparente e sustentado no serviço que em concreto é prestado.

Relativamente à recomendação do parágrafo 121, que também se mantêm com reformulação, a publicação, que consta do separador “*Quem somos*” do portal da ANAC²⁰, contribui para a transparência da atividade da ANAC, mas não afasta as inconsistências identificadas na observação.

²⁰ Última consulta em 23/04/2026.

3.3. CONTROLO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

99. O Relatório 2/2020, sobre o Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil, foi aprovado em 30/01/2020, nos termos da respetiva Decisão (na página 58).
100. Neste Relatório foram dirigidas seis recomendações ao Governo (através dos membros responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil) e cinco recomendações à Autoridade Nacional da Aviação Civil. Os destinatários das recomendações ao Governo são, em 2025, o Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro das Infraestruturas e Habitação.
101. A data de formulação das onze recomendações é 30/01/2020 (aprovação do Relatório) e a data de aferição da respetiva implementação é 05/09/2025 (recebimento das comunicações dos destinatários das recomendações objeto de aferição com as respostas ao questionário enviado pela presente auditoria para o efeito).
102. O elenco das recomendações associado ao respetivo estado de implementação é o seguinte:
- ⇒ *Recomendação 1 ao Governo – Recomendação Não Implementada – ver 3.1.1.*
 - ⇒ *Recomendação 2 ao Governo – Recomendação Não Implementada – ver 3.1.2.*
 - ⇒ *Recomendação 3 ao Governo – Recomendação Não Implementada – ver 3.1.3.*
 - ⇒ *Recomendação 4 ao Governo – Recomendação Não Implementada – ver 3.1.4.*
 - ⇒ *Recomendação 5 ao Governo – Recomendação Não Implementada – ver 3.1.5.*
 - ⇒ *Recomendação 6 ao Governo – Recomendação Parcialmente Implementada – ver 3.1.6.*
 - ⇒ *Recomendação 1 à ANAC – Recomendação Parcialmente Implementada – ver 3.2.1.*
 - ⇒ *Recomendação 2 à ANAC – Recomendação Não Implementada – ver 3.2.2.*
 - ⇒ *Recomendação 3 à ANAC – Recomendação Não Implementada – ver 3.2.3.*
 - ⇒ *Recomendação 4 à ANAC – Recomendação Parcialmente Implementada – ver 3.2.4.*
 - ⇒ *Recomendação 5 à ANAC – Recomendação Parcialmente Implementada – ver 3.2.5.*
103. As medidas adotadas pelos destinatários com vista à implementação das recomendações e as suas alegações para justificar a não implementação de recomendações, bem como a apreciação das respostas e da evidência recebida pela auditoria, constam das respetivas observações, por recomendação – ver de 3.1.1 a 3.2.5.
104. Face às observações (ver 3) e conclusões (ver 4) desta auditoria, são reiteradas as sete recomendações não implementadas (ver 5). E o que falta implementar das recomendações parcialmente implementadas é reiterado em mais sete recomendações dirigidas à ANAC (ver 5), visto que a parte não implementada da Recomendação 6 ao Governo ficou prejudicada após a cessação dos mandatos dos membros do Conselho de Administração da ANAC que estavam em causa – ver 3.1.6.

4. CONCLUSÕES

105. Em 2019 foi concluída a auditoria sobre o financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela respetiva entidade reguladora independente (ANAC) no triénio de 2015 a 2017. Em 2020 foi aprovado e divulgado o Relatório 2/2020 – 2.^a Secção: Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil. Das conclusões avulta que esse financiamento:

- ⇒ *Enfermou de deficiências que constituem reservas importantes e suscitam crítica por afetarem a independência do regulador, ao não ter sido financiado com receitas cobradas pelo exercício da atividade reguladora, mas pelo serviço prestado por forças de segurança.*
- ⇒ *Não garantiu a regulação robusta, isenta e independente considerada urgente pelo legislador (no preâmbulo dos Estatutos da ANAC) quando assumiu não ser essa a realidade, por força de insuficiências estatutárias e orgânicas do Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), verificando-se que tal realidade se manteve, no essencial, até 2018.*

106. Para suprir estas deficiências foram dirigidas seis recomendações ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil, e foram dirigidas cinco recomendações à ANAC.

107. Com a presente auditoria, sobre o controlo da implementação das recomendações formuladas, o Tribunal demonstra a importância que atribui à correção das deficiências persistentes no financiamento da atividade reguladora da aviação civil. Para o efeito, o exame verificou cumulativamente se foram aprovadas medidas para corrigir as deficiências objeto de recomendação e se foram implementadas medidas que corrigem tais deficiências, concluindo-se que sete recomendações não foram implementadas e quatro foram parcialmente implementadas (ver 3.3).

108. Reiteram-se, assim, as Conclusões vertidas no Relatório 2/2020 – 2.^a Secção, para cujo texto se remete, destacando-se do presente Relatório que:

- ⇒ *O financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela respetiva entidade reguladora independente (ANAC) continua a ser praticamente suportado (94% em 2024) pela componente da taxa de segurança (111 M€ em 2024) que constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com serviços afetos à segurança da aviação civil.*
- ⇒ *Este financiamento continua a enfermar de deficiências que constituem reservas importantes e suscitam crítica por afetarem a independência do regulador, por não ser financiado com receitas cobradas pelo exercício da atividade reguladora, mas por um serviço prestado por forças de segurança.*
- ⇒ *Como principal deficiência subsiste o desrespeito do princípio orçamental da unidade e universalidade, determinado pela lei de enquadramento orçamental (artigo 9.º), devido à omissão, nas contas públicas, da receita e da afetação (por despesa) da parte da taxa de segurança atribuída a uma entidade gestora aeroportuária que é uma empresa privada desde 2013 (ANA – Aeroportos de Portugal, SA). Esta omissão é extensiva ao produto das taxas previstas no Decreto-Lei 254/2012, o qual constitui a base da receita dessa empresa com a concessão do serviço público aeroportuário (3.288 M€ no triénio de 2022 a 2024).*
- ⇒ *Assumir (como sugere a pronúncia do Ministro das Finanças – ver 3.1.3 e Anexo 9) que as taxas aeroportuárias correspondem materialmente a preços (e não a tributos) exige rever a legislação aplicável, para tais taxas não constituírem receita pública de carácter obrigatório e, nomeadamente, não serem suscetíveis de cobrança coerciva mediante instauração de processo de execução fiscal.*



5. RECOMENDAÇÕES

Ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das finanças e da aviação civil

109. Assegurar a implementação do modelo de financiamento estabelecido pelos Estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil, com base na sua primeira fonte, o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção.
110. Adaptar a regulação da taxa de segurança estabelecida pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28/11, para conformar, à legislação orçamental e tributária, a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil, remunerando serviços distintos prestados por entidades diferentes no exercício de competências diversas, através de receitas também diferenciadas.
111. Habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28/11, incluindo as resultantes da necessária adaptação da regulação da taxa de segurança.
112. Assegurar a contabilização nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária adaptação da regulação da taxa de segurança, bem como da afetação do seu produto, por despesa orçamental, nos termos legais e contratuais vigentes, designadamente à ANA – Aeroportos de Portugal, SA (empresa privada concessionária de serviço público aeroportuário).
113. Promover o apuramento e a avaliação do impacto da carga tributária para-fiscal (através de relatório a publicar anualmente) sobre os tributados (cidadãos e empresas em geral, regulados e consumidores, no caso das entidades reguladoras), para garantir que essas receitas públicas de carácter obrigatório, com contrapartida em serviços públicos, são justificadas e proporcionais aos custos desses serviços e à capacidade tributária dos que as suportam.

À Autoridade Nacional da Aviação Civil

114. Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados.
115. Quantificar e divulgar os custos regulatórios suportados pelo regulados.
116. Concluir a reestruturação organizacional, com a implementação do modelo de financiamento estabelecido nesses Estatutos, com base nas taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção.
117. Eliminar a dependência de financiamento da taxa de segurança.
118. Cessar a dedicação de recursos a finalidade diversa (administração e distribuição de receitas do Estado) das que lhe estão cometidas (o que os seus Estatutos proíbem).
119. Prover recursos humanos suficientes face ao mapa de pessoal aprovado como necessário.
120. Realizar o investimento previsto como necessário.
121. Controlar eficazmente o universo de regulados, designadamente corrigindo as deficiências reportadas no Relatório.
122. Avaliar os objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (com qualidade aferida pelo fiscal único) sem deficiências.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 5, da Lei 98/97, de 26/08 (LOPTC), e dos artigos 121.º-A, n.º 6, e 136.º, n.º 1, do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC) que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96, de 31/05, Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, são devidos 17.164 euros de emolumentos, a suportar pela entidade auditada, Autoridade Nacional da Aviação Civil, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

8. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ⇒ *Presidente da Assembleia da República.*
 - ⇒ *Ministro de Estado e das Finanças.*
 - ⇒ *Ministro das Infraestruturas e Habitação.*
 - ⇒ *Presidente do Conselho de Administração da Autoridade Nacional da Aviação Civil.*
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre a implementação das recomendações constantes deste Relatório.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164 euros, a suportar pela entidade auditada, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 29, n.º 4, 54.º, n.º 4, *ex vi* artigo 55.º, n.º 2, e 57.º, n.º 1, todos da Lei 98/97, de 26/08.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Subsecção de 3 de junho de 2026.

O Juiz Conselheiro Relator



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



Os Juízes Conselheiros Adjuntos

Participou por videoconferência e votou favoravelmente
(Fernando José de Oliveira Silva)

Participou por videoconferência e votou favoravelmente
(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

9. ANEXO

Audição do Relato da Auditoria

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Exercício do Contraditório				
Ministério das Finanças	X		X	
Ministério das Infraestruturas e Habitação	X		X	
Autoridade Nacional da Aviação Civil	X		X	



MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

Exma. Senhora
Diretora-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	04/12/2025	Nº: 1513/2025 ENT.: 6764/2025 PROC. Nº: 05.04	12/12/2025

ASSUNTO CIRFARAC - Relatório de Auditoria

Exma. Senhora Diretora-Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que este Ministério já se pronunciou sobre a matéria em apreço no âmbito das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria 2/2020 - 2.ª Secção, de teor semelhante às agora apresentadas.

No que se refere à Recomendação do ponto 253 *“Habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo decreto-lei 254/2012/ de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária alteração da regulação da taxa de segurança”*

Reiteramos que nos termos conjugados do artigo 3.º, n.º 2, e do artigo 4.º, n.º 2, ambos da Lei Geral Tributária constituem tributos, designadamente, as prestações pecuniárias que *“assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares”*. Não obstante esta definição legal que refletiu a doutrina e jurisprudência sobre a classificação dos tributos, nas décadas mais recentes ocorreu, em muitas situações, uma transformação dos serviços públicos – antes prestados como aqui sucede por entidades do setor público administrativo – em serviços de interesse económico geral, fornecidos por entidades privadas, como sucede no caso das concessões de infraestruturas públicas ou de gestão de equipamentos públicos em mercados concorrenciais ou sob regulação económica, o que levou ao surgimento de situações, como poderá suceder no caso



aqui em apreço que não se enquadram e materialmente correspondem a tarifas ou preços públicos ou contraprestações de serviços administrativamente fixadas.

Afigura-se-nos que as regras atualmente aplicáveis aos procedimentos de cobrança e liquidação de taxas da ANAC se encontra previsto:

- a) Para as taxas de segurança, de carbono, de rota e de assistência em escala, nos respetivos diplomas próprias da sua criação e fixação, com aplicação residual e subsidiária do regime a seguir referido;
- b) Para as restantes taxas de prestação de serviços e prática de atos regulatórios, nos artigos 1.º a 9.º do Regulamento de Taxas do Instituto Nacional de Aviação Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 159/2004, de 30 de junho e nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 29.º dos Esarutis da ANAC, aprovados pelo decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.

Note-se também que nos termos do n.º 3 do artigo 1.º e do n.º1 do artigo 18.º as entidades que integram a administração e que constituem o sujeito ativo da relação deve ser uma entidade de direito público.

Mais se reitera que as 3 entidades mencionadas na referida recomendação, a saber, ANA, ANAC e IMT estão credenciadas para instaurar processos de execução fiscal, através do sistema E-INSTAURA, a cobrar pela AT.

Relativamente à Recomendação do ponto 254 *“Assegurar a contabilização nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) objeto do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei 254/2012, de 28 de novembro, incluindo as resultantes da necessária adaptação da regulação da taxa de segurança, bem como da afetação do seu produto, por despesa orçamental, nos termos legais e contratuais vigentes, designadamente à ANA - Aeroportos de Portugal, SA (empresa privada concessionária de serviço público aeroportuário)”*.

Tem sido entendimento deste ministério inexistir qualquer omissão de registo orçamental nas contas públicas (OE/CGE) das taxas aeroportuárias, sendo relevadas orçamentalmente as taxas que constituem receita das entidades integradas no perímetro do Orçamento do Estado. Reitera-se que, no que respeita à parte das taxas que constituem um direito atribuído pelo concedente à concessionária (ANA - Aeroportos de Portugal, S.A) e não integrando esta o perímetro das Administrações Públicas, não se lhe são aplicáveis as normas relativas à elaboração e à execução do Orçamento do Estado.



[Handwritten signature]



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO
E DAS FINANÇAS

A título informativo, juntamos, em anexo, o detalhe da composição das receitas da ANAC de 2020 a 2024 e atualização dos valores de 2025 (2.º semestre) face já enviado anteriormente, com a desagregação do “Capítulo 04 -Taxas, multas e outras penalidades”, que evidencia a subsistência da prevalência da receita da taxa de segurança, conforme infra se sintetiza:

	2020 (CG)	2021 (CG)	2022 (CG)	2023 (CG)	2024 (CG)	2025 (2.º Sem)
Total da TAXA DE SEGURANÇA	27 776 240,67	23 190 210,09	63 968 930,19	95 899 433,17	110 852 272,55	111 873 096,51
Peso da TAXA DE SEGURANÇA no total da receita do Capítulo 4	96,6%	93,6%	96,0%	93,9%	96,1%	96,9%

Com os melhores cumprimentos,

[Handwritten mark]

O Chefe do Gabinete

Nelson Coelho

Nelson Coelho

Cc: SEAO, SETF, SEAF

MINISTRO DAS INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO



Gabinete do Ministro das
Infraestruturas e Habitação

Exma. Senhora
Diretora-Geral do Tribunal de Contas
Dr.ª Maria da Conceição Albuquerque Cardoso
Reis Ventura

SUA REFERÊNCIA:	SUA COMUNICAÇÃO DE:	NOSSA REFERÊNCIA Nº: 8056/2025 ENT.: PROC. Nº: 10.08	DATA: 12-12-2025
-----------------	---------------------	---	---------------------

ASSUNTO: Relato de auditoria 2/2025 - Controlo da implementação das recomendações sobre financiamento da atividade reguladora da aviação civil

Na sequência da notificação do relatório relativo ao controlo da implementação das recomendações formuladas no âmbito do financiamento da atividade reguladora da aviação civil, cumpre-nos informar que o mesmo foi objeto de apreciação interna pelo Gabinete do Ministro das Infraestruturas e Habitação.

Relativamente a esta matéria, e tendo em devida consideração as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, encontram-se em curso um conjunto de ações, com especial enfoque, designadamente:

- a) A revisão do modelo de financiamento da ANAC, assegurando a sua adequação às competências essenciais da entidade reguladora e o alinhamento com os princípios da independência, estabilidade e proporcionalidade previstos no respetivo enquadramento legal;
- b) A reavaliação do regime jurídico da taxa de segurança, com o objetivo de assegurar a sua conformidade com o quadro legal aplicável, designadamente em matéria tributária e orçamental;
- c) O aprofundamento dos trabalhos técnicos em desenvolvimento pela ANAC, orientados para a revisão do respetivo modelo de financiamento.

Acresce que, no âmbito destas diligências, foi igualmente solicitado, em novembro/2025, apoio e parecer jurídico ao CEJURE - Centro Jurídico do Estado, com vista a apoiar a consolidação e fundamentação das ações a desenvolver nesta matéria.



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

**Gabinete do Ministro das
Infraestruturas e Habitação**

O Gabinete do Ministro das Infraestruturas e Habitação reafirma o seu compromisso com os princípios da boa gestão pública, da legalidade, da transparência e da responsabilidade orçamental, assegurando que as medidas necessárias serão desenvolvidas com rigor, coordenação e enfoque na melhoria contínua.

O Tribunal de Contas será obviamente informado sobre os desenvolvimentos relevantes e os progressos alcançados no âmbito das iniciativas em curso, à medida que estas forem sendo consolidadas.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

GUSTAVO ANDRÉ
ESTEVES ALVES
MADEIRA

Assinado de forma digital por
GUSTAVO ANDRÉ ESTEVES
ALVES MADEIRA
Dados: 2025.12.12 18:09:56 Z

Gustavo Madeira

AUTORIDADE NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL



CONTRADITÓRIO ANAC

RELATO DE AUDITORIA 2/2025 DA VII

Controlo da Implementação das Recomendações sobre Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil

ENQUADRAMENTO:

1. Em janeiro de 2020 foi aprovado e divulgado o Relatório 2/2020 – 2.ª Secção: Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (FARAC), a coberto do qual o Tribunal de Contas (TdC) dirigiu ao Governo e à ANAC diversas recomendações.
2. Foram dirigidas à ANAC as cinco recomendações seguintes:
 1. Implementar a reestruturação organizacional, como necessário e estabelecido nos Estatutos, para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente.
 2. Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados.
 3. Quantificar e divulgar os custos regulatórios suportados pelo regulados.
 4. Atualizar, aprovar e aplicar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, bem como o código de conduta, face aos riscos acrescidos inerentes à condição específica de entidade reguladora independente e ao regime jurídico aplicável à ANAC.
 5. Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente interno.
3. Na sequência das ações de acompanhamento das recomendações o TdC solicitou à ANAC, por diversas vezes, ponto de situação sobre o acolhimento das recomendações tendo essa informação sido sempre respondida tempestivamente pela ANAC e sido objeto de avaliação pelo Tribunal.
4. Em setembro de 2025 o TdC decidiu realizar a presente auditoria para controlo da implementação das recomendações sobre financiamento da atividade reguladora da aviação civil.



5. Por comunicação eletrónica de 4 de dezembro de 2025, foi a ANAC notificada do relato da auditoria CIRFARAC, tendo, nos termos do artigo 13.º (Princípio do contraditório) da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, sido concedido prazo para pronúncia quanto às conclusões apresentadas no referido relato até 19 de dezembro de 2025.
6. Este documento constitui o exercício do contraditório por parte da ANAC às conclusões e recomendações do TdC no relato da auditoria realizada em setembro de 2025.
7. Por uma questão de sistematização a pronúncia da ANAC é apresentada por referência a cada recomendação e às observações apresentadas pelo TdC a esse respeito – contraditório especificado.
8. Está, assim, organizado o presente contraditório da seguinte forma:

CONTROLO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

1 - Implementar a reestruturação organizacional, como necessário e estabelecido nos Estatutos, para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente.

- 1.1 Observações do TdC
- 1.2 Contraditório

2 - Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados.

- 2.1 Observações do TdC
- 2.2 Contraditório

3 - Quantificar e divulgar os custos regulatórios suportados pelo regulados.

- 3.1 Observações do TdC
- 3.2 Contraditório

4 - Atualizar, aprovar e aplicar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, bem como o código de conduta, face aos riscos acrescidos inerentes à condição específica de entidade reguladora independente e ao regime jurídico aplicável à ANAC.

- 4.1 Observações do TdC
- 4.2 Contraditório



5 - Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente interno.

- 5.1 Observações do TdC
- 5.2 Contraditório

CONTROLO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1 - Implementar a reestruturação organizacional, como necessário e estabelecido nos Estatutos, para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente.

1.1 Observações do Tribunal

- 9. Considera o TdC no ponto 167 do Relato, que: *“Em suma, face ao exposto, a situação da Recomendação 1 à ANAC é: **Recomendação Parcialmente Implementada** [...no Relatório de Auditoria 02/2020 - 2.ª Secção, é recomendado à ANAC que implementasse a reestruturação organizacional, como necessário e estabelecido nos Estatutos, para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente - Recomendação 1 à ANAC.]*
- 10. O fundamento em que o Tribunal se baseia para considerar esta Recomendação como não estando totalmente implementada deve-se apenas ao facto de não se encontrar aprovado um novo modelo de financiamento, pois com a reestruturação organizacional, que ficou concluída desde agosto de 2020, data em que entrou em vigor o novo Regulamento Interno de Organização - RIO, foi a mesma plenamente implementada na ANAC.

1.2 Contraditório

- 11. Importa reiterar os seguintes aspetos, cuja consideração, no entender da ANAC, é essencial para a avaliação do cumprimento da Recomendação associada.
- 12. O atual financiamento da ANAC é completamente legal e decorre do estrito cumprimento da lei vigente.



13. O atual modelo de financiamento da ANAC assenta numa base legal perfeitamente determinada pelo legislador, limitando-se a ANAC a cumprir o correspondente quadro legal existente, ao abrigo do princípio da legalidade.
14. O Tribunal parece entender que o cumprimento de um quadro legal por parte da ANAC (o atual modelo de financiamento da ANAC, conforme legalmente previsto), constitui, em si mesmo, o incumprimento de uma outra “determinação legal”, de natureza programática, que seria a de rever o modelo de financiamento para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente, prevista no preâmbulo de um diploma.
15. Conforme expresso pelo Tribunal, não foi dada execução a uma intenção legislativa preambular de um diploma, estando a ANAC a cumprir o quadro legal que lhe é imposto e que é o atual modelo de financiamento.
16. Do mesmo modo, não pode ser imputável à ANAC qualquer incumprimento pelo facto de o Tribunal considerar que tal modelo contraria, ou não é conforme, à Lei Geral Tributária (LGT). Conforme já se referiu, ainda que assim se entendesse, e que a ANAC partilhasse da mesma tese, tal facto seria inútil perante a obrigatoriedade da ANAC cumprir a lei, ainda que a mesma pudesse, eventualmente, padecer de qualquer vício (ilegalidade ou inconstitucionalidade), por não lhe ser legítima, e muito menos permitida, qualquer desaplicação da lei vigente, até pronúncia do Tribunal Constitucional sobre a matéria, o que nunca, e tanto quanto é do conhecimento da ANAC, sequer foi suscitado junto do Tribunal Constitucional, passados mais de 13 anos sobre a entrada em vigor do diploma legal que lhe está subjacente (Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro).
17. Nunca o atual modelo de financiamento da ANAC, pese embora todas as considerações de natureza jurídica ou de mérito que sobre o mesmo possam ser formuladas, pôs em causa a existência de uma *regulação robusta, isenta e independente*, pelo que não se entende que a ANAC seja posta em causa, na sua atuação, com fundamento numa matéria que nem sequer está no âmbito do seu poder de decisão, uma vez que:
 - Cumpre rigorosa e escrupulosamente a lei no que respeita ao seu financiamento, sem qualquer margem para outro tipo de atuação;



- O seu financiamento atual garante a pretendida *regulação robusta, isenta e independente*, que como é do conhecimento público nunca esteve em causa, por falta de financiamento.
18. Sem prejuízo do suprarreferido, e conforme já evidenciado ao Douto Tribunal, foi já celebrado contrato com entidade consultora com vista à prestação de serviços de assessoria financeira para finalizar as peças do novo Modelo de Financiamento da ANAC, complementando os trabalhos já desenvolvidos e apresentados como evidência no decorrer da auditoria [cfr. *evidências apresentadas: Anexo 5 - sistema de custeio atos agregados doc trabalho.xls; Anexo 6 - Nota técnica MdF.docx*]
 19. Estão, presentemente, a ser preparadas as análises relativas ao *benchmark* de soluções adotadas por outros reguladores na definição dos respetivos modelos de financiamento e, em particular, no que se refere à aplicação do conceito de contribuição de regulação, à simulação da estimativa do montante anual de receita da ANAC, associado à contribuição de regulação, e a realização de análises de sensibilidade relativas à estimativa das receitas provenientes da contribuição de regulação, em função dos parâmetros a considerar, relativamente ao respetivo apuramento.
 20. A entidade consultora irá proceder à avaliação do impacto global estimado no orçamento da ANAC decorrente da entrada em vigor do novo Modelo de Financiamento ao nível global do setor da aviação civil, designadamente em termos do que possam ser os respetivos custos de contexto associados.
 21. E assim sendo, não nos parece justo que o Tribunal entenda que a recomendação relativa à Implementação da reestruturação organizacional, como necessário e estabelecido nos Estatutos, para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente seja considerada parcialmente implementada, tendo em conta que a reestruturação organizacional se encontra cumprida desde agosto de 2020, sete meses após a divulgação do Relatório 2/2020 - 2.ª Secção. Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (FARAC), conforme evidência apresentada [cfr. Anexo 1 - Regulamento Interno de Organização, aprovado em 16.07.2020, que entrou em vigor a 10.08.2020 e Anexo 2 - Estrutura orgânica aprovada pelo RIO].



22. Face ao exposto entendemos que esta Recomendação, no que respeita, estritamente, aos poderes da ANAC, legalmente previstos, se encontra totalmente cumprida, devendo por isso ser alterada a conclusão expressa no ponto 167 do Relatório objeto do presente contraditório, relativa à Recomendação sobre a reestruturação organizacional da ANAC.

Recomendação 2 - Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados

2.1 Observações do Tribunal

23. É recomendado à ANAC que quantifique e segregue, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados-*Recomendação 2 à ANAC.*”, considerando o Tribunal no ponto 180 do Relato, que: *“Em suma, face ao exposto, a situação da Recomendação 2 à ANAC é: **Recomendação Não Implementada**”.*
24. No âmbito da avaliação do cumprimento desta Recomendação foram considerados pelo Tribunal dois pontos essenciais que se extraem das **questões 5 a 7** do Questionário CIRFARAC ANAC, respondido pela ANAC em 05/09/2025:
- A questão da inexistência de um sistema de contabilidade analítica, que quantifique e segregue os custos dos serviços prestados aos regulados;
 - Disponibilização pública de documentação relevante.

2.2 Contraditório

25. Quanto à alínea a) reitera-se tudo quanto já foi dito em resposta à Ficha/Questionário CIRFARAC ANAC, em 05/09/2025, e muito concretamente o seguinte: *“Após a publicação do projeto de decreto -lei relativo ao ajustamento e à atualização do modelo de financiamento atual, estão previstas as seguintes atividades, com duração estimada de 4 meses: Parametrização do software/ERP para o sistema de contabilidade analítica; Formação das equipas envolvidas (financeira, jurídica, operacionais); Definição de procedimentos internos para gestão do modelo; Criação de mecanismos de monitorização e avaliação contínua; Planeamento da entrada em vigor do modelo; Testar a aplicação prática da*



- metodologia de afetação de custos por unidade orgânica; Simular a estrutura de receitas com base em taxas calculadas segundo o novo modelo; Avaliar o desempenho dos sistemas de contabilidade analítica, informação e faturação; Promover ajustamentos informados antes da implementação integral do modelo.”*
26. Acresce que se considera completamente inaceitável a observação contida no ponto 176 do relato, de que: “...subsistindo o modelo vigente no INAC em que 95% do financiamento corresponde ao produto de uma taxa cujo serviço que deveria remunerar não é prestado pela ANAC, mas por forças de segurança (às quais a ANAC entrega 75% da receita dessa taxa).”
27. Efetivamente, conforme se demonstrou e provou, não é possível afirmar que *não há correspondência entre o serviço prestado pela ANAC e o financiamento correspondente ao produto da taxa de segurança que lhe é devido, uma vez que o serviço que esta se destina a remunerar não é prestado pela ANAC, mas por forças de segurança (às quais a ANAC entrega 75% da receita dessa taxa)*. Para o efeito, *vide, novamente*, a resposta à Ficha/Questionário CIRFARAC ANAC, em 05/09/2025, e que agora se reproduz, dada a relevância do que ali se expôs para clarificação deste equívoco:

130. “As competências da ANAC e os serviços prestados em matéria de regulação de segurança da aviação civil, na vertente security, que constituem a contrapartida do pagamento da taxa de segurança à ANAC:

131. A taxa de segurança da aviação civil corresponde à prestação concreta de serviços de segurança, na componente security, por parte da ANAC, enquanto Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil (ANSAC), conforme previsto no seguinte quadro legal:

Fundamentação Legal Nacional e Europeia

132. A atuação da ANAC está sustentada nos seguintes diplomas legais:

- Decreto-Lei n.º 40/2015: Aprova os Estatutos da ANAC, cujo artigo 5.º estabelece que compete à ANAC exercer as competências*



atribuídas pela legislação nacional e europeia em matéria de segurança da aviação civil estabelecendo, consequentemente o n.º 1 do artigo 19.º que ao Presidente do conselho de administração compete:

- *Alínea a) “Enquanto autoridade nacional de segurança da aviação civil, estabelecer os sistemas de facilitação do transporte aéreo e de segurança da aviação civil na vertente security e respetivos programas nacionais previstos no Decreto-Lei n.º 322/98, de 28 de outubro, designadamente coordenar e supervisionar a implementação e execução dos correspondentes programas nacionais e promover a implementação e o desenvolvimento do programa nacional de formação e treino de segurança da aviação civil na vertente security competendo-lhe, com faculdade de delegação, a prática de todos os atos de execução inerentes, designadamente aprovações, certificações e homologações de pessoas, entidades, infraestruturas, sistemas, equipamentos, manuais e programas”;*
- *Alínea b) “Assegurar, na qualidade de autoridade nacional de segurança da aviação civil, o cumprimento das normas internacionais e europeias em matéria de segurança da aviação civil na vertente security”.*
- *Dispondo, ainda o n.º 2 do mesmo artigo que: “Para efeitos do disposto nas alíneas a) e b) do número anterior, o presidente do Conselho de Administração, na qualidade de autoridade nacional de segurança da aviação civil, detém poderes de autoridade”;*
- *Decreto-Lei n.º 142/2019, na sua redação atual: aprova o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil (PNSAC) e vem designar a ANAC como Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil*



(ANSAC), atribuindo-lhe competências nacionais em matérias security, incluindo as de coordenação de todo o Sistema Nacional de Segurança da Aviação Civil (que inclui as Forças de Segurança e a entidade gestora aeroportuária);

- *Decreto-Lei n.º 254/2012, na sua redação atual: Institui a taxa de segurança e define a sua distribuição;*
- *Regulamento (CE) n.º 300/2008, na sua redação atual: Estabelece normas comuns de segurança da aviação civil na UE;*
- *Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, na sua redação atual: Define medidas detalhadas de segurança a aplicar pelos Estados-Membros;*
- *Regulamento (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de junho – regulamento base da aviação civil;*
- *Regulamento ANAC n.º 1081/2024 aprova o Programa Nacional de Controlo da Qualidade da Segurança da Aviação Civil, visa verificar a aplicação efetiva e adequada das medidas de segurança da aviação e determinar o nível de conformidade com as disposições do presente regulamento e o programa nacional de segurança da aviação civil, através de atividades de controlo da conformidade.*

Referências Internacionais

133.A atuação da ANAC, como ANSAC está também fundamentada em instrumentos internacionais, nomeadamente:

- *Convenção de Chicago/ Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (1944): Estabelece os princípios fundamentais da aviação civil internacional, incluindo a obrigação dos Estados de garantir a segurança da navegação aérea e de designar autoridades competentes para implementar medidas de segurança;*



- *Anexo 17 da Convenção de Chicago (ICAO): Define as normas e práticas recomendadas para a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita. Exige a existência de uma autoridade nacional independente, responsável pela supervisão, auditoria, formação e certificação das medidas de segurança.*

134. Neste contexto, e no âmbito deste quadro legal, a ANAC exerce funções que beneficiam diretamente os passageiros, que contribuem, diretamente, para a prevenção de atos de interferência ilícita, a saber:

- *Elaboração, implementação e atualização do Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil (PNSAC).*
- *Definição das responsabilidades dos intervenientes no setor da aviação na aplicação das normas de base comuns de segurança.*
- *Representação no Gabinete Coordenador de Segurança e no Conselho Superior de Segurança Interna.*
- *Realização de auditorias, inspeções e controlos de qualidade nos aeroportos, operadores aéreos e entidades associadas.*
- *Verificação da conformidade com os requisitos do Regulamento (UE) 2015/1998 e do PNSAC.*
- *Emissão de instruções de segurança vinculativas às entidades reguladas.*
- *Certificação de entidades reconhecidas e conhecidas (ex: fornecedores de carga, correio, provisões de bordo).*
- *Autorização de programas de segurança aeroportuários e das transportadoras aéreas.*
- *Validação de medidas alternativas de segurança em casos específicos.*
- *Aprovação e gestão do Programa Nacional de Formação em Segurança da Aviação Civil.*
- *Definição de requisitos para o recrutamento, formação e certificação do pessoal que desempenha funções de segurança.*



- *Produção e gestão de instruções de segurança classificadas (reservadas/confidenciais).*

135.No âmbito destas competências, os domínios técnicos de atuação da ANAC incluem, designadamente:

- *Segurança dos aeroportos;*
- *Zonas demarcadas dos aeroportos;*
- *Segurança das aeronaves;*
- *Passageiros e bagagem de cabina;*
- *Bagagem de porão;*
- *Carga e correio;*
- *Correio e material da transportadora aérea;*
- *Provisões de bordo;*
- *Provisões do aeroporto;*
- *Medidas de segurança durante o voo;*
- *Recrutamento e formação do pessoal;*
- *Equipamentos de segurança;*
- *Aviação geral;*
- *Cibersegurança;*
- *Segurança no lado terra (landside security);*
- *Vulnerabilidades internas das organizações (insider threat);*
- *Aeronaves não tripuladas;*
- *Lasers;*
- *Infraestruturas críticas aeroportuárias e de serviços de navegação aérea.*

136.Todas estas atividades e prestação de serviços que as mesmas envolvem são exigidas pela legislação europeia e internacional e são executadas com recursos próprios da ANAC, justificando-se, deste modo, a existência de uma receita própria para a ANAC.



137. A taxa de segurança atribuída à ANAC constitui uma contrapartida legítima pelos serviços especializados que esta entidade presta enquanto Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil (ANSAC).

138. De facto, nos termos do artigo 4.º da Lei Geral Tributária (LGT), as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.

139. A taxa de segurança da aviação civil corresponde à prestação concreta de serviços de segurança por parte da ANAC, enquanto ANSAC, conforme previstos no quadro legal acima identificado e muito sumariamente elencados acima.

140. A competência da ANAC em matéria de segurança da aviação civil está prevista de forma genérica, desde logo, no artigo 5.º dos respetivos Estatutos (anexos ao Decreto-Lei n.º 40/2015), que define as atribuições da ANAC, incluindo:

141. "Exercer as competências atribuídas pela legislação nacional e europeia em matéria de segurança da aviação civil."

142. Estas competências atribuídas pela legislação nacional e europeia em matéria de segurança da aviação civil, incluem a supervisão, fiscalização e inspeção das medidas de segurança (security) aplicadas nos aeroportos e pelas transportadoras aéreas, de modo a garantir a segurança dos passageiros, não só em matéria de segurança operacional (safety), mas também em matéria de prevenção e repressão de atos ilícitos (security).

143. Conforme ficou acima demonstrado pelo quadro legal em vigor (nacional, europeu e internacional) as competências em matéria security atribuídas à ANAC são, naturalmente, competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção, que os artigos 29.º a 36.º dos Estatutos, detalham e que permitem



à ANAC exercer também as suas competências em matéria de segurança da aviação civil (security).

- 144. E foi tendo em conta estas competências atribuídas à ANAC, que o Decreto-Lei n.º 254/2012, ao prever a taxa de segurança, reconhece que a ANAC presta serviços especializados e contínuos neste domínio, cuja remuneração é legítima e proporcional.*
- 145. A ANAC presta serviços essenciais e legalmente definidos em matéria de segurança da aviação civil, que justificam plenamente a cobrança da taxa de segurança às transportadoras aéreas que disponibilizam o transporte aos passageiros. Esta cobrança está fundamentada em legislação nacional e europeia, e decorre do exercício de funções públicas regulatórias e técnicas atribuídas à ANAC como autoridade nacional competente.*
- 146. A taxa constitui uma contrapartida legítima e proporcional pelos serviços especializados que beneficiam diretamente os passageiros e o sistema de aviação civil."*
28. Apesar do extenso e detalhado elenco de responsabilidades cometidas à ANAC, em matéria de segurança da aviação civil, nas vertentes de *safety* e de *security*, no seu relato, o Tribunal continua, de forma que nos parece infundada, a afirmar que parte do seu financiamento é assegurado pelo "*produto de uma taxa cujo serviço que deveria remunerar não é prestado pela ANAC, mas por forças de segurança*", desvalorizando ainda que apenas cerca de 23% do produto decorrente da cobrança desta taxa se destina, efetivamente, a financiar a atividade desenvolvida pela ANAC.
29. A este respeito chama-se, novamente a atenção para as evidências apresentadas em resposta ao questionário enviado em setembro de 2025 (informação reservada não passível de ser publicitada, por dizer respeito a matéria securitária), designadamente o Anexo 14 - relatórios anuais das atividades de controlo de qualidade – supervisão – da ANAC, desde 2020 até 2024, que são remetidos à Comissão Europeia, a coberto dos quais é apresentado o conjunto de



- ações de controlo de qualidade a aeroportos e demais operadores, por domínio de atuação.
30. Em 2020 foram realizadas, pela ANAC, 148 ações inspetivas de controlo de qualidade da segurança da aviação civil (na sua vertente de *security*) aos *stakeholders* com atividade em segurança e facilitação da aviação civil e 1050 testes de segurança (na sua vertente de *security*); Em 2021 foram realizadas, pela ANAC, 196 ações inspetivas de controlo de qualidade da segurança da aviação civil (na sua vertente de *security*) aos *stakeholders* com atividade em segurança e facilitação da aviação civil e 2639 testes de segurança (na sua vertente de *security*); Em 2022 foram realizadas, pela ANAC, 183 ações inspetivas de controlo de qualidade da segurança da aviação civil (na sua vertente de *security*) aos *stakeholders* com atividade em segurança e facilitação da aviação civil e 3277 testes de segurança (na sua vertente de *security*); Em 2023 foram realizadas, pela ANAC, 188 ações inspetivas de controlo de qualidade da segurança da aviação civil (na sua vertente de *security*) aos *stakeholders* com atividade em segurança e facilitação da aviação civil e 3388 testes de segurança (na sua vertente de *security*) e em 2024 foram realizadas, pela ANAC, 133 ações inspetivas de controlo de qualidade da segurança da aviação civil (na sua vertente de *security*) aos *stakeholders* com atividade em segurança e facilitação da aviação civil e 2946 testes de segurança (na sua vertente de *security*). O desenvolvimento da atividade no domínio da *security* por parte da ANAC insere-se igualmente no domínio da formação, foram certificados no domínio AVSEC (*aviation security*) em 2024, cerca de 2294 APA (agentes de portos e aeroportos).
31. Quanto à alínea b)- Disponibilização pública de documentação relevante-, são mencionados como estando em falta referência a custos e ficheiros em língua nacional, completa, clara e perceptível.
32. Relativamente a esta matéria, e atendendo às observações formuladas pela Equipa de Auditoria do Tribunal de Contas após o acesso a esta informação, bem como à sua interpretação, embora se considere que a mesma é compreensível para os principais *stakeholders* do setor, informa-se que foi já alterada a arquitetura do portal da ANAC, bem como o conteúdo de alguma informação, de forma a facilitar



a respetiva consulta, incluindo a apresentação em língua portuguesa de informação quanto aos custos de regulação por rota e custos de regulação por terminal, visando assim reforçar a prestação de informação relevante, perceptível e adequada. Esta informação pode ser consultada em <https://www.anac.pt/vPT/Generico/RegEconomica/custosderegulacao/Paginas/CustosdeRegula%C3%A7%C3%A3o.aspx>

33. Pelas razões apontadas, considera-se que a recomendação deveria passar a ser considerada *a final*, como parcialmente cumprida, atendendo não só às diligências, entretanto tomadas no sentido de acolher as questões concretas adicionais agora suscitadas pelo Tribunal, mas sobretudo porque a componente relativa à implementação da contabilidade analítica, em termos da respetiva economia, eficiência e eficácia, só se justifica após a implementação de um novo modelo de financiamento, matéria que, conforme já referido, não se insere no poder de decisão da ANAC.

Recomendação 3 - Quantificar e divulgar os custos regulatórios suportados pelos regulados.

3.1 Observações do Tribunal

34. É recomendado à ANAC que quantifique e divulgue os custos regulatórios suportados pelos regulados. Considera o Tribunal no ponto 193 do Relato, que: “Em suma, face ao exposto, a situação da Recomendação 3 à ANAC é: ***Recomendação Não Implementada***”.
35. No âmbito da avaliação do cumprimento desta Recomendação foram considerados pelo Tribunal dois pontos essenciais que se extraem das **questões 8 a 10** do Questionário CIRFARAC ANAC, respondido pela ANAC em 05/09/2025:
- Quantificação e divulgação dos custos regulatórios suportados pelos regulados;
 - Disponibilização pública de documentação relevante sobre as atividades e funcionamento da ANAC com impacto sobre os utilizadores e entidades



destinatárias da sua atividade, incluindo sobre o respetivo custo para o setor regulado da regulação da ANAC (custos regulatórios suportados pelos regulados).

3.2 Contraditório

36. Quanto à alínea a), a ANAC reitera tudo quanto já ficou dito na sua resposta à Ficha/Questionário CIRFARAC ANAC, em 05/09/2025, relembrando, muito concretamente, e em síntese, que as principais medidas legislativas e regulamentares com impacto económico significativo no setor são determinadas e impostas a nível europeu e internacional, com eficácia nacional direta nos operadores nacionais. Neste contexto, todas estas medidas são objeto de análise prévia de impacto de natureza económica no setor, avaliação esta que é desenvolvida pelas entidades internacionais competentes na matéria, e em cuja sede a ANAC tem intervenção, quando aplicável, no âmbito das competências que lhe estão atribuídas.
37. Portanto, todas as medidas principais de regulação no setor da aviação civil, são analisadas previamente à sua implementação, no que respeita ao correspondente impacto económico no setor e nos regulados/operadores económicos no mercado.
38. E é neste contexto, absolutamente familiar e usual para os regulados europeus, incluindo os regulados em território nacional, que os mesmos têm vindo a ser informados quanto aos custos da regulação no setor e nos mercados em que atuam, em consequência das medidas regulatórias a implementar.
39. Efetivamente, a aviação civil é uma atividade económica cuja regulação se desenvolve, quase exclusivamente, no plano internacional, face à sua própria natureza transfronteiriça, mas também, e sobretudo no plano europeu, quanto às exigências regulatórias específicas e concretas dos operadores europeus, feitas pelas entidades reguladoras da aviação da União Europeia, exigências essas que impendem, diretamente, sobre todos os operadores europeus (na sua esmagadora maioria as licenças, certificações e medidas regulatórias materializadas pela ANAC são europeias e não nacionais), e são praticadas num



- quadro europeu assente nos tratados europeus que constituíram as fundações legais da União Europeia.
40. Ora, é nesse mesmo quadro que esta avaliação é efetuada, o que faz todo o sentido, porque é neste quadro que as medidas regulatórias são tomadas e impostas, podendo até questionar-se a verdadeira utilidade de uma análise de impacto a nível nacional, quando Portugal, enquanto Estado-Membro e os seus operadores não terão alternativa se não a de cumprir as medidas regulatórias ali determinadas, tanto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, como pela Comissão. Assim, o verdadeiro interesse para os regulados nacionais quanto ao impacto das principais medidas na sua atividade, em concreto, está no estudo do impacto que a determinação dessas medidas vai ter, o qual é efetuado pelas entidades que as pretendem impor.
41. Por essa mesma razão, e conforme já se explicitou na resposta à Ficha/Questionário CIRFARAC ANAC, em 05/09/2025, **todos os regulados da aviação podem pronunciar-se sobre o impacto regulatório de normas a instituir através de um sistema oficial da EASA** (Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação) mediante a utilização da ferramenta oficial *Comment Response Tool* (CRT), disponibilizada no site institucional da EASA em <https://www.easa.europa.eu/en/document-library/notices-of-proposed-amendment>.
42. Os *stakeholders* podem nesta plataforma:
- Consultar os NPA (*Notices of Proposed Amendment*) — propostas de alteração regulatória;
 - Submeter comentários sobre os impactos técnicos, económicos, operacionais ou sociais das propostas;
 - Modificar os comentários enquanto a consulta estiver aberta;
 - Receber notificações sobre novas consultas públicas.
43. A EASA desenvolve e publica regularmente avaliações de impacto regulatório (RIA), que incluem estimativas dos custos administrativos, operacionais e de



ANAC
Autoridade Nacional da Aviação Civil

- conformidade associados às suas propostas normativas. [consultar evidências em <https://www.easa.europa.eu/en/document-library/notices-of-proposed-amendment>];
44. Estas avaliações são disponibilizadas publicamente e aplicam-se de forma uniforme aos operadores e profissionais em todos os Estados-Membros, incluindo Portugal.
45. Neste contexto, os regulados em Portugal — sejam operadores aeroportuários, companhias aéreas, entidades de manutenção ou profissionais individuais — têm acesso a informação estruturada e comparável sobre os custos da regulação europeia, que lhes permite antecipar os encargos associados à conformidade com normas técnicas e de segurança, participar em processos de consulta pública promovidos pela EASA e avaliar a proporcionalidade das medidas regulatórias no contexto europeu.
46. Deste modo, e num contexto de análise de *benchmark*, que visasse apurar o que se passa ao nível dos diversos setores objeto de regulação específica, relativamente à quantificação e divulgação dos custos regulatórios suportados pelos regulados integrados em cada um destes setores, matéria sobre a qual seria expectável que o Tribunal incidisse a sua análise, atendendo à natureza desejavelmente horizontal deste tipo de trabalhos de auditoria, seguramente que o setor da aviação civil, atendendo ao que foi referido, se enquadraria no conjunto de setores em que o apuramento e divulgação dos *impact assessment* das medidas regulatórias adotadas, e a adotar, se encontra mais desenvolvido e escrutinado, aspetos que deveriam, em nossa opinião, ter sido ponderados na análise desenvolvida pelo TdC.
47. Foi também neste contexto, e atendendo ao exposto, que se concluiu na resposta à Ficha/Questionário CIRFARAC ANAC, em 05/09/2025: “*Em face do exposto, até à data, a ANAC não desenvolveu, de forma sistemática, avaliações de impacto regulatório (AIR) com discriminação dos custos regulatórios associados à regulação, com relevância económica, porque se tem entendido que a avaliação de impacto realizada pela EASA constitui uma base relevante e válida para a*



perceção dos custos regulatórios por parte dos regulados, que podem intervir no processo, mesmo na ausência de uma avaliação nacional agregada complementar, dando cumprimento, ainda que parcialmente, às preocupações manifestadas pelo Douto Tribunal, quando formula esta recomendação.”

48. E isto porque a ANAC reconheceu ser necessário complementar, ainda que com interesse residual no setor a nível nacional, esta perspetiva europeia com uma análise de âmbito estritamente nacional (o que permitirá uma perceção clara dos impactos das medidas regulatórias nos operadores nacionais, embora sem consequências de natureza prática para os regulados, dada a imperatividade e aplicação direta das medidas regulatórias europeias, podendo inovar apenas em matérias muito pontuais, cuja imposição fica ao critério dos reguladores nacionais).
49. Por esta razão, a ANAC já lançou um procedimento de contratação com vista à obtenção de um modelo adaptável às várias situações, incluindo uma avaliação sobre os custos concretos a nível nacional, dos impactos previstos a nível europeu (muito embora o mercado seja um mercado único europeu).
50. Quanto à alínea b) remete-se para a resposta à alínea b) do ponto 22 da recomendação 2, contraditada nos pontos 32 e seguintes do presente relatório, cujos esclarecimentos aqui se reproduzem, dado tratar-se da mesma questão.
51. Pelas razões apontadas, considera-se que a recomendação deveria ser, pelo menos, considerada como parcialmente cumprida, alterando-se em conformidade a conclusão expressa no ponto 193 do relato de auditoria.



Recomendação 4 -Atualizar, aprovar e aplicar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, bem como o código de conduta, face aos riscos acrescidos inerentes à condição específica de entidade reguladora independente e ao regime jurídico aplicável à ANAC

3.1 Observações do Tribunal

52. *É recomendado à ANAC que atualize, aprove e aplique o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, bem como o Código de Conduta, face aos riscos acrescidos inerentes à condição específica de entidade reguladora independente e ao regime jurídico aplicável à ANAC – Recomendação 4 à ANAC.*”, considera o TdC no ponto 207 do Relato, que: *“Em suma, face ao exposto, a situação da Recomendação 4 à ANAC é: **Recomendação Parcialmente Implementada**”.*
53. No âmbito da avaliação do cumprimento desta Recomendação foram considerados pelo Tribunal três pontos essenciais que se extraem das questões 11 a 14 do Questionário CIRFARAC ANAC, respondido pela ANAC em 05/09/2025:
- O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), aprovado pelo INAC em março de 2010 e vigente na ANAC até 09/05/2024 e o Código de Conduta, Deontologia e Ética (CCDE) da ANAC vigente desde 14/03/2020 até 19/08/2024, não evitaram a subsistência de situações de conflito de interesses relativas ao exercício de funções de membros do CA da ANAC, não tendo contribuído para as corrigir até ao final dos mandatos desses membros, como deveria ter sucedido, face ao disposto no artigo 20.º da LQER (nomeadamente sobre incompatibilidade originária) vigente desde 03/05/2017;
 - Dos impedimentos previstos, para os membros do CA, no artigo 22.º do CCDE da ANAC (vigente desde 20/08/2024), não consta o impedimento causador de incompatibilidade originária nos termos previstos no artigo 20.º da LQER vigente desde 03/05/2017;



- c) As medidas implementadas pela ANAC em 2024 são posteriores ao final dos mandatos dos membros do CA que esse Relatório identificou nessa situação, pelo que foram intempestivas e ineficazes para a correção recomendada, enquanto o PGRCIC e o CCED vigentes até 2024 não concorreram para essa correção e, nessa medida, revelaram-se falíveis.

4.2 Contraditório

54. Relativamente a estes três pontos, refira-se que os que constam das alíneas a) e c) se reportam a uma situação já consolidada no tempo, pelo que à presente data apenas é possível proceder à alteração do artigo 22.º do CCDE da ANAC, com vista ao aditamento expresso do impedimento causador de incompatibilidade originária.
55. Deste modo, e por forma a responder integralmente às observações do Tribunal, foi aprovada, por deliberação do CA da ANAC, de 16 de dezembro de 2025, a segunda alteração ao Regulamento n.º 234/2020 - Código de Conduta, Deontologia e Ética da Autoridade Nacional da Aviação Civil, reforçando a consequência da verificação de situações de incompatibilidade de membros do conselho de administração, operacionalizando o disposto no artigo 20.º da Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro) (evidência remetida em anexo - Anexo 1.).
56. De salientar que, relativamente às duas outras situações mencionadas pelo TdC, e que não são, objetivamente, passíveis de correção, não só por estarem já consolidadas no tempo como também porque os eventuais vícios originários de que pudessem enfermar não poderiam ser sanados no âmbito da ANAC, não podem ser consideradas como tendo a ANAC como destinatária das mesmas.
57. Face ao exposto, considera-se que a recomendação do Tribunal deveria passar a ser considerada *a final*, como totalmente cumprida, com a consequente alteração da avaliação constante do ponto 207 do relato de auditoria.



Recomendação 5 - Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente interno

5.1 Observações do Tribunal

58. Relativamente à **Recomendação 5**, efetuada pelo Tribunal à ANAC (que se subdivide em 10 riscos de ambiente interno e cujas respostas iniciais da ANAC levaram a que no Questionário CIRFARAC ANAC, de setembro de 2025, o Tribunal subdividissem a avaliação do cumprimento da mesma Recomendação em treze questões - identificadas como 15 a 27), que foram respondidas pela ANAC em 05/09/2025, tendo, nesta nova divisão, a primeira questão (questão 15), absorvido/integrado os 10 riscos de ambiente interno que já haviam sido identificados e que constituíam a integralidade da Recomendação 5, por sua vez.
59. Deste modo, foram objeto de observações do Tribunal, neste relato, cada uma das treze questões colocadas à ANAC, sendo que na primeira questão (questão 15) foram objeto de observação do TdC, cada um dos 10 riscos que integram esta questão.
60. E é neste contexto mais alargado que o TdC considera, no ponto 239 do Relato, que: *“Em suma, face ao exposto, a situação da Recomendação 5 à ANAC é: **Recomendação Parcialmente Implementada**”*.
61. Assim sendo, a avaliação do cumprimento integral desta Recomendação foi efetuada pelo Tribunal com base nos treze pontos essenciais que se extraem das **questões 15 a 27** do Questionário CIRFARAC ANAC, respondido pela ANAC em 05/09/2025, e que passamos a analisar, em sede de contraditório:
- a) **Questão 15: Correção e prevenção das demais situações geradoras de deficiências na sua gestão decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente interno.**
62. Conforme já referido, inseridos na questão 15, de que trata esta alínea a), o Tribunal identificou 10 riscos significativos no ambiente interno, sobre os quais a ANAC se pronunciou na sua resposta ao Questionário CIRFARAC ANAC, em



05/09/2025, tendo recaído sobre estas respostas as observações do Tribunal de Contas, que constam do relato agora submetido à ANAC para contraditório, ao qual se responde de forma especificada nos termos que se seguem.

63. Foram, assim, identificados os seguintes riscos significativos no ambiente interno:

- 1) Dependência de financiamento irregular (através da taxa de segurança);
- 2) Dedicção de recursos da ANAC a finalidade diversa (administração e distribuição irregular de receitas do Estado) das que lhe estão cometidas (o que os seus Estatutos proíbem);
- 3) Opinião com reserva na certificação legal das contas da ANAC;
- 4) Custos regulatórios por identificar e quantificar;
- 5) Impacto dos custos de regulação no setor regulado e nos consumidores por avaliar;
- 6) Recursos humanos insuficientes face ao mapa de pessoal aprovado como necessário;
- 7) Investimento incipiente (despesas de capital representam 1% da despesa orçamental);
- 8) Subsistência da insuficiente e desajustada estrutura orgânica do INAC;
- 9) Insuficiente controlo do universo de regulados;
- 10) Avaliação periódica dos objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (sem qualidade aferida pelo fiscal único) com deficiências.

Recomendação 5 – Risco 1: Dependência de financiamento irregular (através da taxa de segurança)

Contraditório

64. Conforme já se referiu, em todo o contraditório efetuado supra à recomendação 1 (pontos 11 a 22), e tendo e conta as observações do Tribunal, no ponto 215 do relato, que ainda se mantêm, não obstante a resposta dada pela ANAC à Ficha/Questionário CIRFARAC ANAC, em 05/09/2025, dir-se-á, novamente, o seguinte:



65. Quanto ao facto de “...as deficiências a corrigir decorrem da desconformidade de normas deste DL com normas da LGT e da LEO...” (1.ª observação TdC do ponto 215 do relato), a ANAC nada pode fazer quanto a esta matéria e muito menos quanto à pretendida correção.
66. Efetivamente, a ANAC tem de aplicar a lei vigente e, conseqüentemente, não podendo desaplicar normas, ainda que, hipoteticamente, pudessem ser consideradas ilegais, dado que tal possibilidade é da competência exclusiva do Tribunal Constitucional.
67. Quanto à 2.ª observação do Tribunal contida no ponto 215 do relato, esta é uma matéria que, embora a ANAC tenha tecido considerações sobre a mesma no seu contraditório, a realidade é que se trata de uma matéria relativamente à qual a ANAC também não detém qualquer competência de atuação, não podendo, assim, objetivamente, dar qualquer seguimento às recomendações do TdC sobre a mesma. Não pode, contudo, deixar de se referir que a função de cobrança a que se refere esta observação é efetuada pela ANAC em cumprimento do Decreto-Lei nº 254/2012, de 28 de novembro, e com elevada eficiência, eficácia e economia de meios, para todo o sistema da aviação civil e demais entidades públicas beneficiárias.
68. Quanto à 3.ª observação do Tribunal contida no ponto 215, concretamente a afirmação de que: “*Ora, não foi recomendado à ANAC a eliminação de qualquer enquadramento legal, mas sim corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente interno.*”, parece-nos legítimo o entendimento de que o Tribunal entendeu que competiria também à ANAC *corrigir e prevenir*, este risco, que, também lhe está apontado e que, aliás, consta da Recomendação final efetuada à ANAC, no ponto 260, no sentido em que deverá a ANAC “*Eliminar a dependência de financiamento irregular (através da taxa de segurança)*”.
69. Ora, não se vê outra forma de eliminar esta dependência sem que a mesma passe pela eliminação ou alteração do correspondente enquadramento legal, daí fazer sentido o contraditório da ANAC relativo à 1.ª observação do Tribunal, no ponto



215 do relato, às respostas da ANAC. Sobretudo porque ali se afirma que “...as deficiências a corrigir decorrem da desconformidade de normas deste DL com normas da LGT e da LEO...”. Ora, sendo este o primeiro risco interno apontado à ANAC “*Dependência de financiamento irregular (através da taxa de segurança)*”, que deu lugar à Recomendação, também ela, feita à ANAC no ponto 260 deste relato, e estando esse financiamento, qualificado pelo Tribunal como irregular, previsto na lei em vigor, **questiona-se de que modo se pretende que a ANAC dê cumprimento a esta Recomendação?** Ou a Recomendação não se destina, de facto, à ANAC e aí sim, faz sentido a afirmação de que, “*Ora, não foi recomendado à ANAC a eliminação de qualquer enquadramento legal...*”, ou se destina e, nesse caso, é totalmente fundamentado o contraditório apresentado pela ANAC, nas suas diversas respostas, de que, e em síntese, “*...a ANAC nada pode fazer quanto a esta matéria e muito menos quanto à pretendida correção. Efetivamente, tem de aplicar a lei vigente, e, conseqüentemente, não podendo desaplicar normas, ainda que, hipoteticamente, pudessem ser consideradas ilegais, dado que tal possibilidade é da competência exclusiva do Tribunal Constitucional*”.

Recomendação 5 – Risco 2: Dedicção de recursos da ANAC a finalidade diversa (administração e distribuição irregular de receitas do Estado) das que lhe estão cometidas (o que os seus Estatutos proíbem)

Contraditório

70. Quanto a este risco são válidos, exatamente, os mesmos argumentos apresentados acima relativamente ao risco 1, dado que o Tribunal entende que, também aqui, este risco decorre da desconformidade existente entre os diplomas que regulam a taxa de segurança e a LGT e a Lei de Enquadramento Orçamental.



Recomendação 5 – Risco 3: Opinião com reserva na certificação legal das contas da ANAC

Contraditório

71. Observação Tribunal sobre o risco 3 – ponto 215 do relato: *“(opinião com reserva na certificação legal das contas da ANAC), alega-se a correção das deficiências em 2019 (antes da publicação do Relatório 2/2020 – 2.ª Secção), após a ANAC ter previamente reportado, por três vezes, essa correção em 2020 (após a publicação desse Relatório) – ver ponto 210.”*
72. Ponto 210 (reprodução da resposta da ANAC): Em 14/09/2020: *“Decorrente da implementação, pela ANAC, do novo referencial contabilístico (SNC -AP), foi alterada a contabilização da taxa de segurança e, conseqüentemente, retirada a reserva que constava na Certificação Legal das Contas. A Certificação emitida relativamente ao exercício de 2019 já evidencia esta nova realidade” – Esta pronúncia é reiterada nas segunda e terceira respostas e omissa nas quarta e quinta.”*
73. **Tendo em conta que a reserva na certificação legal de Contas foi corrigida através da implementação do novo referencial contabilístico SNC-AP, não existindo qualquer reserva na certificação legal de contas nos exercícios de 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, considera-se ter sido eliminado este risco, uma vez que se atuou na causa-raiz que esteve na sua origem.**

Recomendação 5 – Risco 4: Custos regulatórios por identificar e quantificar

Contraditório

74. O Tribunal remete a avaliação deste risco para a avaliação que fez à resposta à questão 5, na observação TdC 176 do relato, e que é a seguinte: *“Alega-se que a ANAC já quantifica e segrega os custos dos serviços prestados aos regulados, mas que ainda não implementou o seu registo autónomo em contabilidade específica porque considera a aprovação da proposta legislativa sobre a revisão do modelo de financiamento como condição necessária para o efeito. Porém, o modelo de financiamento que os seus Estatutos determinam está por implementar há mais*



de 10 anos, subsistindo o modelo vigente no INAC em que 95% do financiamento corresponde ao produto de uma taxa cujo serviço que deveria remunerar não é prestado pela ANAC, mas por forças de segurança (às quais a ANAC entrega 75% da receita dessa taxa)."

75. No mesmo sentido, e tendo em conta que o TdC adotou a mesma fundamentação para o risco 4 desta Recomendação, remete-se para a resposta da ANAC, dos pontos 36 a 51 do presente contraditório, considerando-se a mesma aqui integralmente reproduzida para efeitos de contraditório a este risco de ambiente interno.

Recomendação 5 - Risco 5: Impacto dos custos de regulação no setor regulado e nos consumidores por avaliar

Contraditório

76. O Tribunal remete a avaliação deste risco para a avaliação que fez à resposta à questão 8, na observação TdC 190 do relato, e que é a seguinte: *"O reconhecimento da ANAC à importância crescente da transparência na sua atuação não foi suficiente para determinar os custos regulatórios para o setor regulado, em mais de dez anos de vigência dos seus Estatutos e mais de cinco a nos após o recomendado."*
77. No mesmo sentido, e tendo em conta que o Tribunal adotou a mesma fundamentação para o risco 5 desta Recomendação, remete-se para a resposta da ANAC, constante dos pontos 36 a 51 do presente contraditório, considerando-se a mesma aqui integralmente reproduzida para efeitos de contraditório a este risco de ambiente interno.



Recomendação 5 – Risco 6: Recursos humanos insuficientes face ao mapa de pessoal aprovado como necessário

Contraditório

78. O Tribunal remete a avaliação deste risco para a observação que fez à resposta à questão 23 (observação 231 do relato), e que é a seguinte: *“Estas alegações da ANAC suscitam as observações seguintes:*
79. *O mapa de pessoal aprovado (como necessário) integra uma componente de postos cativos indisponíveis que passou de 13% (37) em 2020 para 10% (30) em 2024.*
80. *O crescimento deste mapa (mais 23 postos de 2020 para 2024) foi similar ao dos postos efetivos (mais 25) não tendo suprido a insuficiência de recursos humanos.”*

Contraditório

81. No âmbito das atribuições e competências que lhe estão cometidas, a ANAC tem vindo de forma ativa, constante e sustentada a diligenciar no sentido de suprir as carências em matéria de recursos humanos.
82. Este esforço tem sido materializado observando duas vias concretas de ação:
- (i) por um lado, através do reforço da capacidade de atração e de retenção de recursos humanos, propósito que encontra expressão máxima na reconceptualização da estrutura de carreiras e plano remuneratório, através da aprovação no novo Regulamento de Organização, Prestação e Disciplina do Trabalho, de Carreiras e Retributivo, documento aprovado, em reunião do Conselho de Administração, de 15 de maio de 2025.
 - (ii) Por outro lado, através da promoção de novos recrutamentos, no sentido de garantir a adequada capacidade de resposta às necessidades do Regulador. Importa sublinhar que estas necessidades assumem uma dinâmica convergente com a crescente complexificação da atividade nos diversos domínios da aviação civil e que suscitam, assim, novas necessidades (aviação ligeira, aeronaves não tripuladas (drones), mobilidade aérea (U-space), sustentabilidade, cibersegurança e parte IS).



83. Assim, da observação do quantitativo relativo aos postos de trabalho efetivamente ocupados no período temporal em referência, verificou-se um aumento de 11,8% do efetivo (de 212 em 2020, para 237 em 2024), valor que consubstancia uma tendência de supressão efetiva das carências então identificadas, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Planeamento e evolução do efetivo

Mapa de Pessoal	2020	2021	2022	2023	2024
Total dos postos de trabalho previstos	290	290	295	300	313
Postos de trabalho efetivamente ocupados	212	219	229	239	237
Postos de trabalho cativos (1)	37	35	37	28	30
Postos de trabalho a prover	41	36	29	33	46

(1) Referente a situações de postos de trabalho de trabalhadores em funções dirigentes, cedência de interesse público, desempenho de funções em organismos internacionais e licenças

84. A par desta evolução positiva do quantitativo, verificaram-se diversas saídas no período em apreço, quer de trabalhadores, quer de prestadores de serviços técnicos, que impactaram negativamente o quantitativo de efetivos disponíveis (-12 em 2020; -18 em 2021; -7 em 2022; -12 em 2023; -17 em 2024), neste caso representando um total de 66 saídas no período em referência.

85. Verifica-se, assim, que a ANAC se encontra totalmente comprometida em capacitar a estrutura com os recursos humanos necessários, não obstante as dificuldades de recrutamento, sobretudo em áreas técnicas especializadas, nas quais subsiste uma concorrência significativa com outros agentes do setor.

86. Esta realidade é patente no facto de se terem vindo a inscrever novos postos de trabalho em sede de planeamento, evoluindo-se de um total de 290 postos em 2020, para 313 postos de trabalho em 2024. Esta evolução corresponde a um aumento de 7,9% do número de postos de trabalho a considerar. Nesta medida,

ANAC
Autoridade Nacional da Aviação Civil

fica evidenciado o empenho da ANAC em preencher os postos de trabalho, face as atividades regulatórias e de supervisão a seu cargo.

87. Relativamente aos postos de trabalho ainda a prover, importa realçar o esforço significativo que tem vindo a ser empreendido para recrutar novos trabalhadores. Veja-se que, em reunião de 18 de setembro de 2025, o CA deliberou proceder à reafecção dos lugares disponíveis, de modo a acomodar as prioridades de recrutamento identificadas, conforme quadro infra:

Mapa de Pessoal com reafecção de RH - Deliberado em 18 de setembro de 2025

Cargo/categoria	Total	Ocupados	Cativos	Vagos
ADM	4	4	0	0
DIR	11	10	0	1
CH DEP / CH GAB	20	20	0	0
CST	1	1	0	0
TSP	193	142	29	21
TES	23	23	0	0
ASA	35	29	1	5
Total	287	229	30	27
Prestadores de serviços*	26	26	0	0
Total FTE	313	255	30	27

* Ao abrigo do n.º 5, do art.º 24.º dos estatutos da ANAC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 1

88. Este esforço é demonstrativo da intenção de garantir um reforço ainda maior das capacidades e competências é bem expresso por dois indicadores:

1) Evolução do orçamento em despesas com pessoal

Efetivamente, o planeamento de postos de trabalho a considerar em mapa de pessoal, e desde logo o aumento dos postos de trabalho efetivamente ocupados e a prover, têm vindo a conhecer tradução naquela que é a dotação orçamental consignada para este efeito. Neste concreto, verificamos que as verbas relativas a despesas com pessoal inscritas na Rúbrica 01 aumentaram de 18 030 425 euros em 2020 para 20 236 653 euros em 2024, significando uma taxa de variação de 12, 3% do orçamento com remunerações e abonos.



Evolução do orçamento para rubrica 01 – Despesas com Pessoal

	2020	2021	2022	2023	2024
Orçamento despesas com pessoal (Dotações corrigidas) (Euros)	18 030 425,00	17 686 138,00	16 676 073,00	18 313 120,00	20 236 65

2) Número de postos de trabalho colocados a concurso e número de processos de recrutamento abertos

89. A necessidade de garantir resposta às saídas naturais de trabalhadores (p.e. aposentação, licenças) combinada com a satisfação das necessidades identificadas em cada ano, tem implicado uma contínua diligência na instrução de processos de recrutamentos.

Dinâmica de recrutamentos em curso

	2020	2021	2022	2023	2024
Recrutamentos a decorrer a 31 de dezembro (2020-2024)	19	22	16	24	26

90. Tratando-se de matéria dinâmica e fortemente condicionada por fatores contingenciais não passíveis de controlo pela ANAC, próprias do mercado de trabalho e do setor, é de referir, sublinhando, as dificuldades crescentes que têm vindo a ser sentidas no provimento dos lugares colocados em processo de recrutamento nos últimos anos.



Processos de recrutamento e ocupação de postos de trabalho

Recrutamentos/ Postos de Trabalho	N.º De Procedimentos	N.º De postos	Ocupados	Não ocupados	Taxa de não preenchimento de postos de trabalho
2020	1	1	1	0	0,0
2021	10	16	11	5	31,3
2022	10	13	9	4	30,8
2023	15	23	10	13	56,5
2024	20	27	16	11	40,7
TOTAL	56	80	47	33	41,3

91. Como demonstra o quadro anterior, entre 2020 e 2024 foram abertos 56 procedimentos de tipo concursal com vista ao recrutamento para 80 postos de trabalho. Destes apenas foram ocupados 47 lugares, representando este valor a vacatura de 41,3% dos lugares colocados a concurso.
92. Destaca-se também que, durante o corrente ano, a ANAC lançou diversas edições de estágios profissionais remunerados com vista a dinamizar e revitalizar os recursos humanos da Autoridade.
93. A ANAC considera, assim, que tem vindo a dar cumprimento à recomendação emitida, tendo adotado medidas concretas e sustentadas no sentido ocupar os postos de trabalho disponíveis, mantendo, naturalmente, uma abordagem proativa e alinhada com a evolução das exigências regulatórias da aviação civil internacional e europeia.



Recomendação 5 – Risco 7: Investimento incipiente (despesas de capital representam 1% da despesa orçamental)

94. O Tribunal remete a avaliação deste risco para a observação que fez à resposta à questão 24 (observação 233 do relato), e que é a seguinte: “*Estas alegações da ANAC suscitam as observações seguintes:*”
95. *A ANAC reconhece não ter suprido a incipiência do investimento (despesas de capital representativas de 1% da despesa orçamental). Com efeito, foram previstos 412 M€ com a aquisição de bens de capital de 2020 (81 M€) até 2024 (110 M€), cuja execução se limitou a 3,4 M€ (0,83%), 45% (1,5 M€) da qual em 2020 e apenas 5% (0,2 M€) em 2024.”*

Contraditório

96. A ANAC apresentou as suas respostas às questões suscitadas pelo Tribunal nos pontos 374 a 394 do relatório de resposta encaminhado em 05 de setembro de 2025. Efetivamente reconhece-se que os níveis de investimento não foram os inicialmente projetados.
97. Todavia, tal reconhecimento não é apresentado sem mais. A ANAC remeteu documentação extensa e completa ao Tribunal justificando os níveis de execução para cada um dos exercícios económicos, à qual não é feita qualquer referência ou apreciação de mérito pelo Douto Tribunal,
98. Reiteram-se, assim, os comentários desta Autoridade de que apesar das diversas vicissitudes supra identificadas e constrangimentos da receita no período Covid, esta entidade reguladora logo em 2022 e 2023 não descurou o investimento nas suas instalações, procurando, de uma forma estratégica e planeada identificar as intervenções que resultassem num menor impacto no seu orçamento, por forma a não colocar em causa a sua missão e atribuições.
99. Mais se informa que foram apresentados ao Tribunal os instrumentos estratégicos relativos à política de investimentos da ANAC, designadamente a proposta de plano de investimentos nas instalações da ANAC (2024/2028) e a Reflexão Estratégica sobre os Investimentos na Modernização das Instalações,



demonstrando, assim, a aplicação de princípios de boa gestão e planeamento para prosseguir uma política de investimentos adequada e coerente, contribuindo, desta forma, para a mitigação do risco de ambiente externo identificado pelo Tribunal.

Recomendação 5 – Risco 8: Subsistência da insuficiente e desajustada estrutura orgânica do INAC

Contraditório

100. O Tribunal remete a avaliação deste risco para a observação que fez à resposta à questão 1 (observação 161 do relato), e que é a seguinte: *“Estas alegações da ANAC suscitam as observações seguintes:*

101. *Alega-se que o Governo colmatou as “insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC, IP” com a publicação do diploma que aprova os Estatutos da ANAC, em 16/03/2015. Porém, também se reconhece que a estrutura organizacional do INAC, expressamente revogada por esse diploma, foi considerada pela ANAC adequada e suficiente, só tendo sido alterada com a aprovação do RIO em 16/07/2020, cinco anos e quatro meses após a referida publicação”* Conforme se referiu no ponto 10 sobre a recomendação 1 deste contraditório, reitera-se o que ali se referiu de que: *“...com a reestruturação organizacional, que ficou concluída desde agosto de 2020, data em que entrou em vigor o novo Regulamento Interno de Organização – RIO, foi a mesma plenamente implementada na ANAC.”*

102. **Considera-se, deste modo, ter sido eliminado este risco.**

Recomendação 5 – Risco 9: Insuficiente controlo do universo de regulados

103. O Tribunal remete a avaliação deste risco para a observação que fez à resposta à questão 25 (observação 235 do relato), e que é a seguinte: *“Estas alegações da ANAC suscitam as observações seguintes:*

104. *Nos termos do artigo 9.º dos Estatutos da ANAC aprovados pelo DL 40/2015 são entidades sujeitas à regulação da ANAC:*



- *As entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos nacionais;*
 - *As entidades coordenadoras do processo de atribuição e de facilitação de faixas horárias nos aeroportos nacionais;*
 - *Os prestadores de serviços de navegação aérea, com exceção dos prestadores de serviços de meteorologia aeronáutica;*
 - *Os operadores de transporte aéreo e os operadores de trabalho aéreo;*
 - *As entidades prestadoras de serviços de apoio ao transporte aéreo, designadamente prestadores de serviços de assistência em escala;*
 - *As demais entidades referidas na lei.*
105. *Foram recebidos cinco ficheiros de dados anuais (de 2020 a 2024) discriminados conforme o referido artigo 9.º e mais um ficheiro de dados (de 2020 a 2024) referente a pessoal aeronáutico, todos “com a (válida) discriminação do universo de regulados”. Porém, não comportam contagens parciais e totais nem explicações sobre os dados, nomeadamente quanto ao conceito de regulado, à repetição de regulados (como a ANA e a SATA nas entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos nacionais), à variação de regulados (de 485 em 2020 para 533 em 2024, incluindo repetições), à inclusão autónoma do pessoal aeronáutico e à variação deste pessoal entre 3.355 (2020), 7.854 (2021), 3.523 (2022), 3.974 (2023) e 5.574 (2024).*
106. *Assim, não obstante o alegado, o controlo da ANAC sobre o seu universo de regulados continua a revelar-se insuficiente.*

Contraditório

107. A ANAC apresentou as listagens de dados relativas aos seus regulados nos exatos termos solicitados pelo Tribunal por referência às alíneas constantes do artigo 9.º dos estatutos.
108. A ANAC informou o Tribunal na sua resposta à auditoria que havia implementado em 2024 um sistema de gestão documental e apoio administrativo que permite controlar e apoiar o exercício da sua atividade e, consequentemente, o controlo do seu universo de regulados.



109. A listagem remetida, tal como reconhecido pelo próprio Tribunal, é apresentada por referência à sistematização de regulado constante dos estatutos, sendo autoexplicativo o conceito de cada categoria. Exemplo a) *As entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos nacionais.*
110. Nas listagens apresentadas são identificados os conceitos de regulado apresentado e na lista identificativa de regulados enquadráveis na alínea f) relativa às *demais entidades referidas na lei*, são agrupados os regulados por tipologia de atividade – situação demonstradora do controlo do universo de regulados e da correção da informação prestada.
111. Quanto a repetições, tal como explicado à equipa de auditoria aquando do relato inicial, existem regulados com múltiplas certificações e, por essa razão, passíveis de serem enquadrados em mais do que uma categoria. A título de exemplo refere-se a NAV Portugal, E.P.E. (NIF 504 448 064) que simultaneamente é enquadrável na alínea b) *As entidades coordenadoras do processo de atribuição e de facilitação de faixas horárias nos aeroportos nacionais e na alínea c) Os prestadores de serviços de navegação aérea.* A existência de repetições de regulados não é indiciadora de riscos de controlo interno do regulador. Pelo contrário, ela traduz sim a natureza da atividade do sistema de aviação civil em que uma mesma entidade sendo possuidora de múltiplas certificações é enquadrável em diversos domínios de atuação do Regulador, o que, por si só, é indiciador no nível exigente de controlo que a ANAC dispõe sobre o universo de regulados, apesar da complexidade que lhe está associada.
112. Não se alcança a observação do Douto Tribunal de que, por não serem apresentadas contagens parciais (não requeridas e nem sequer relevantes, por óbvias) numa listagem, se conclua que a ANAC não controla o seu universo de regulados – o controlo do universo de regulados é exercido, sobretudo, através da supervisão das certificações/licenciamentos e outros títulos habilitantes de que os regulados da ANAC são titulares – exercício que é objeto de auditorias por parte dos Reguladores internacionais da aviação civil - a OACI (Organização da Aviação Civil Internacional) e a EASA (Agência Europeia da Segurança da Aviação)



113. De todo o modo, e em resposta à observação do Tribunal, a ANAC publicará, anualmente, listagem com identificação dos seus regulados, por referência ao artigo 9.º dos seus Estatutos. A Listagem referente a 2024 é consultável no site da ANAC.
114. **Considera-se, deste modo, ter sido eliminado este risco.**

Recomendação 5 – Risco 10: Avaliação periódica dos objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (sem qualidade aferida pelo fiscal único) com deficiências

115. O Tribunal remete a avaliação deste risco para a observação que fez à resposta à questão 26 (observação 237 do relato), e que é a seguinte: “*Estas alegações da ANAC suscitam as observações seguintes:*

Sem prejuízo dos progressos verificados que concorrem para o recomendado e reportando a ANAC, na sua avaliação de desempenho, uma verificação efetiva da legalidade, regularidade e boa gestão, continua a nada referir quanto à não aplicação do modelo de financiamento estabelecido pelos Estatutos, à dependência de financiamento inadequado, à dedicação de recursos a finalidade diversa das que lhe estão cometidas, ao crescimento dos custos com o pessoal sem financiamento regular e estável que os suporte e ao insuficiente conhecimento sobre o universo de regulados. Além disso, a ANAC não remeteu evidência de ter corrigido todas estas deficiências na avaliação periódica dos objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (sem qualidade aferida pelo fiscal único), como recomendado.

Contraditório

116. Não se alcança o pretendido com a Recomendação em apreço por parte do Douto Tribunal ao estabelecer uma relação entre indicadores de desempenho para avaliação de objetivos e as outras recomendações que efetua no âmbito do controlo interno, nem se perspetiva como se poderá dar resposta à observação do Douto Tribunal, atendendo a que a mesma, na realidade, não questiona a



qualidade do sistema de indicadores de desempenho que se encontra implementado.

117. Nos termos do artigo 39.º da Lei-quadro as entidades reguladoras devem utilizar um sistema coerente de indicadores de desempenho, que reflita o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos. O sistema deve englobar indicadores de eficiência, eficácia e qualidade.
118. Ora, a ANAC utiliza um sistema coerente de indicadores de desempenho, prestando informação transparente e adequada, avaliando as atividades prosseguidas através de indicadores de eficácia, eficiência e qualidade, tal como evidenciado na documentação de suporte remetida ao Tribunal para apoio aos trabalhos de auditoria, designadamente os Relatórios de Atividade da ANAC e demais informação de gestão. Estes elementos são objeto de análise pelo Fiscal Único, em estrito e escrupuloso cumprimento dos requisitos legais aplicáveis, conforme evidenciado pelo Parecer que se apresenta como anexo 2 da presente exposição.
119. **Considera-se, deste modo, ter sido eliminado este risco.**

b) Questão 16: Implementação do modelo de financiamento estabelecido pelos Estatutos da ANAC cuja primeira fonte (o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção) não tinha gerado receita até 2018

Contraditório

120. Primeiro parágrafo do ponto 217 do relato: Neste ponto a observação do Tribunal parece pretender salientar uma contradição por parte da ANAC no sentido em que esta Autoridade afirma que o modelo de financiamento está implementado, mas que noutra sede tem referido estar “*em preparação a reformulação do modelo de financiamento da ANAC*”, entre outras afirmações que



- parecem dar a entender, segundo a perceção do Tribunal, inexistir modelo de financiamento da ANAC.
121. Ora, cremos não haver qualquer contradição nas diversas afirmações prestadas. De facto, existe um modelo de financiamento, que decorre dos próprios estatutos da ANAC e da cobrança de receita, cuja previsão se encontra dispersa por vários diplomas legais, o qual tem funcionado sem afetar minimamente a *regulação robusta, isenta e independente* da ANAC, como aliás se demonstra, atendendo a que nenhuma das matérias abordadas pelo Tribunal no seu Relatório evidenciou alguma fragilidade relacionada especificamente com a atividade de regulação da ANAC, não tendo sido apontado um único exemplo em que as decisões tomadas pela ANAC a este nível tenham padecido de, designadamente, isenção, independência ou falta de rigor.
122. O que se pretende é uma reformulação do modelo, atualizando-o, codificando-o (no sentido de incorporar num único diploma, se não todas, pelo menos as principais fontes de receita) acompanhando esse regime material de um regime procedimental adequado e sistematizado, em matéria de liquidação e cobrança de receita, com previsão integral de todas as garantias dos sujeitos passivos.
123. A ANAC reconhece, e reconheceu sempre, a necessidade de reformulação/atualização do seu modelo de financiamento, o que não significa por si só reconhecer que a ANAC não tem um modelo de financiamento ou que o modelo de financiamento existente não assegure o exercício de uma *regulação robusta, isenta e independente*.
124. Segundo parágrafo do ponto 217 do relato: relativamente a esta questão, e pese embora a ANAC tenha contribuído, inicialmente, para a discussão teórica do que o Tribunal considera ser uma hierarquização das fontes de receita efetuada pelo legislador, tendo a ANAC, emitido a sua opinião, considera-se que a manutenção desta discussão académica não é relevante para a questão da implementação ou reformulação do modelo de financiamento e muito menos para se concluir que dessa hierarquização resulta uma outra obrigação e que é a de



- que a taxa prevista em primeiro lugar (admitindo que há hierarquização apenas para apoio de raciocínio) tem de necessariamente gerar mais receita. Isto é tanto ou mais estranho quando se sabe que a receita de qualquer umas das taxas ali prevista não é fixa e está dependente da flutuação do mercado.
125. Terceiro parágrafo do ponto 218 do relato: Insiste o TdC, continuando a afirmar, “...*qualquer discriminação de fontes de financiamento (por alíneas) só fazer sentido se forem mutuamente exclusivas...*”
126. Ora, tal afirmação facilmente se rebate, fazendo uma interpretação sistemática e integrada das diversas disposições normativas dos Estatutos da ANAC, o que seria, desde logo desnecessário face à abrangência global de toda a missão da ANAC sintetizada, nas expressões que o legislador utiliza na alínea a) do artigo 39.º dos Estatutos e que são as de “...*competências setoriais de **regulação, supervisão e inspeção.***” – Todas as competências da ANAC se inserem nesta formulação legal.
127. E tanto assim é, que o legislador não se coíbe de o demonstrar expressa e explicitamente, a saber:
128. Dispõe o artigo 39.º dos estatutos da ANAC sob a epígrafe “Receitas da Autoridade Nacional da Aviação Civil”, o seguinte:
- “1 - *Constituem receitas próprias da ANAC:*
- a) *O produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de **regulação, supervisão e inspeção;** (negrito nosso).*
- Todo o CAPÍTULO III dos Estatutos da ANAC se refere, de forma mais densificada, concretizando a sua “Atividade de regulação e exercício de poderes”. Assim, dispõem os:
- ✓ Artigo 29.º - Poder regulamentar (competência de regulação normativa da ANAC, a que também se refere a alínea a) do artigo 39.º)
 - ✓ Artigo 30.º - Procedimento de regulamentação (competência de regulação normativa da ANAC, a que também se refere a alínea a) do artigo 39.º)



- ✓ Artigo 31.º - Poderes de regulação aeroportuária (regulação económica, supervisão e inspeção, a que também se refere a alínea a) do artigo 39.º)
 - ✓ Artigo 32.º - Poderes de supervisão (supervisão, a que também se refere a alínea a) do artigo 39.º). Dispõe o n.º 1 do artigo 32.º o seguinte “1 - *No exercício de poderes de supervisão, compete à ANAC licenciar, certificar, homologar, autorizar, aprovar, credenciar e reconhecer as atividades, os procedimentos, as organizações, os serviços, o pessoal, as aeronaves, as infraestruturas, os equipamentos, os sistemas e demais meios afetos à aviação civil, nos termos da legislação aplicável.*”
 - ✓ Artigo 33.º - Poderes de fiscalização (supervisão e inspeção, a que também se refere a alínea a) do artigo 39.º)
 - ✓ Artigo 34.º - Poderes de inspeção e auditoria (Supervisão e inspeção, a que também se refere a alínea a) do artigo 39.º)
 - ✓ Artigo 35.º - Poderes sancionatórios e medidas cautelares (Supervisão e inspeção a que também se refere a alínea a) do artigo 39.º). Dispõe o n.º 1 do artigo 35.º o seguinte: “1 - *No exercício de poderes sancionatórios, compete à ANAC investigar as infrações cometidas, resultantes da violação das disposições legais e regulamentares, assim como instaurar e instruir os correspondentes procedimentos sancionatórios e processos de contraordenação e aplicar aos infratores coimas e outras sanções previstas na lei.*” – receitas incluídas na alínea a) e c) do artigo 39.º, em simultâneo. Ora, dispondo a alínea c) que constitui receita da ANAC as coimas aplicadas nos termos da lei, e dispondo o artigo 35.º que esta competência se insere nos poderes de supervisão e inspeção da ANAC, com o reforço de que tal norma se insere no Capítulo que materializa as competências de regulação da ANAC, que por sua vez constitui atividade que produz receita nos termos da alínea a) do artigo 39.º, questiona-se, também aqui, se as alíneas são mutuamente exclusivas.
- b) *O produto das taxas devidas pela emissão, prorrogação, suspensão e alteração de licenças, certificações, homologações, autorizações, aprovações, credenciações e reconhecimentos, bem como de outros títulos de exercício da atividade;*



- c) *O produto da aplicação de multas contratuais, bem como das coimas aplicadas nos termos da lei;*
129. Já quanto à alínea j) do n.º 1 do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC, onde se refere: *“O produto de quaisquer outras taxas, designadamente a taxa de segurança, e demais rendimentos que por lei, contrato ou prestação de serviços lhe pertençam;”*
130. Também conforme já se demonstrou, por força da legislação europeia já invocada e elencada junto do Tribunal, qualquer taxa cobrada pela ANAC, incluindo a taxa de segurança, insere-se no âmbito das suas competências de regulação, supervisão e inspeção – **assim a taxa de segurança constitui uma receita incluída na alínea a) e j) do artigo 39.º, em simultâneo.**
131. Ora, precisamente porque as alíneas não são mutuamente exclusivas, no que se refere, naturalmente, apenas à alínea a), é que se deve entender esta alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º, como sendo genérica, sem prejuízo da previsão futura de uma contribuição de regulação que vise remunerar especificamente, e de forma autónoma, o exercício das funções de regulação e supervisão.
132. Quarto parágrafo do ponto 217 do relato: já quanto a este parágrafo e à afirmação nele contida de: *“A “implementação formal” do modelo de financiamento encontra-se em “processo de atualização” desde a publicação dos Estatutos da ANAC em março de 2015”,* tal é facilmente justificado e compreensível, tendo em conta os impasses, entretanto, ocorridos no sector, conhecidos de todos, com paragens e processos de recuperação, conforme já amplamente explicado, a complexidade de toda a cadeia de desenvolvimento do sector estar centrada quase em exclusivo na autoridade reguladora, a previsão/preocupação relativa ao impacto económico/financeiro no próprio sector/mercado e nos regulados decorrente da implementação desta reformulação (relembra-se que os valores das taxas atualmente suportadas pelos regulados, datam, na sua maioria dos anos 90), o impacto nas concessões públicas com as consequentes reposições de equilíbrio financeiro envolvidas, etc.



133. Naturalmente, que a conjugação de todos estes fatores obrigou, por um lado, ao estabelecimento de prioridades, as quais foram orientadas sobretudo para a resolução dos múltiplos problemas e desafios que se colocaram ao setor, e por outro, à necessidade de uma avaliação prévia, e aprofundada, das consequências da implementação desta reformulação do modelo de financiamento da ANAC, que não pode ser visto apenas no plano conceptual, mas sim no plano da sua exequibilidade efetiva, antevendo e evitando cenários que possam pôr em causa o interesse público e a manutenção dos principais *players* no sector. Naturalmente que, considerando que estava assegurado o exercício, pela ANAC, de uma *regulação robusta, isenta e independente*, a prioridade de atuação do regulador teve de privilegiar a resolução dos múltiplos problemas e desafios que, entretanto, se colocaram ao setor.
134. Convenhamos que não se trata de, apenas, cumprir o que se possa entender ser uma obrigação formal de rever o modelo, sem olhar para todas as consequências daí advenientes, que podem sacrificar o próprio sector. E esta sim, é uma obrigação fundamental do regulador, a de garantir o equilíbrio do mercado, não sendo ele próprio um fator de desestabilização. O número e a diversidade de regulados, em natureza e capacidade financeira, torna o sector, do ponto de vista do seu equilíbrio financeiro, bastante complexo no que respeita a qualquer medida com um impacto económico desta natureza. A não ponderação de todos os cenários decorrentes da implementação destas alterações, que todos pretendemos, seria de uma total negligência, quer por parte da ANAC, quer por parte do Governo.

Questão 17: Rever o modelo de financiamento do INAC durante dez anos sem apresentar qualquer proposta ao Governo é conforme com os Estatutos da ANAC.

135. Dos Estatutos da ANAC **não** decorre a obrigação de substituir o modelo de financiamento do INAC pelo definido no artigo 39.º desses Estatutos.
136. Nem o reconhecimento por parte da ANAC da necessidade de reformulação do seu modelo de financiamento assenta nessa premissa, que não existe.



137. Sem prejuízo do exposto acima, remete-se para tudo o que já foi referido anteriormente sobre esta mesma matéria que, aliás, é recorrente em várias das recomendações e observações formuladas pelo Tribunal.

Questão 18: Alteração da regulação da taxa de segurança estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, para conformar, à legislação orçamental e tributária, a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil, remunerando serviços distintos prestados por entidades diferentes no exercício de competências diversas, através de receitas também diferenciadas

Questão 19: Qualificação jurídica da taxa de segurança objeto do Capítulo IV do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro. Determinar se é um tributo parafiscal estadual e uma taxa a favor de entidades públicas, nos termos do artigo 3.º da LGT

Questão 20: Determinar se a liquidação e a cobrança da taxa de segurança objeto do Capítulo IV do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro se regem pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis à generalidade dos serviços públicos, nomeadamente pelo disposto na legislação tributária em vigor -

Questão 21: A ANAC, as forças de segurança e as entidades gestoras aeroportuárias (incluindo a empresa privada ANA, Aeroportos de Portugal, S.A.) prestam concretamente um (o mesmo) serviço público afeto à segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, a cada passageiro o de transporte aéreo, do qual a taxa de segurança constitui contrapartida, cumprindo o disposto no n.º 2 do artigo 4.º da LGT

Questão 22: A liquidação e a cobrança de taxa de segurança objeto do Capítulo IV do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro por uma empresa privada cumpre a legislação orçamental e tributária em vigor?



138. No que respeita às questões 18, 19, 20, 21 e 22, e uma vez que as mesmas se circunscrevem a discussões teóricas meramente académicas e cuja relevância prática nos poderes de atuação da ANAC neste domínio é quase nula, consideramos desnecessário e até infrutífero para efeitos de apuramento do cumprimento ou não de cada uma das Recomendações em causa, manter esta discussão, no sentido em que, independentemente do resultado a que cheguemos, seja ele de harmonização de posições ou manutenção de discordâncias quanto a conceitos técnico-jurídicos da natureza orçamental e fiscal, esse resultado não poderá contribuir em nada para a atuação da ANAC, e do seu Conselho de Administração em particular, a qual se encontra vinculada ao cumprimento integral do quadro jurídico em vigor, conforme já amplamente e repetidamente tivemos oportunidade de explicitar, demonstrar e fundamentar.
139. Ou seja, independentemente da qualificação jurídica do tributo (taxa de segurança), do tipo de receita que gera, da desconformidade ou não da sua previsão legal e do regime que se entenda dever ser aplicado, o que é um facto irrefutável é que até que as instâncias competentes decidam o contrário, a ANAC está obrigada a cumprir o quadro legal em vigor e é o que está a fazer e sempre fez até a data, sem que para tal seja relevante a sua opinião sobre o mesmo, no sentido de ter ou não liberdade de o cumprir.
140. Nesta matéria a ANAC pratica atos absolutamente vinculados, sem qualquer margem de discricionariedade, quer quanto à arrecadação da receita, quer quanto aos procedimentos de liquidação e cobrança previstos.

Questão 23: Cinco anos depois de o Tribunal de Contas o ter recomendado à ANAC, foi suprida a insuficiência de recursos humanos face ao mapa de pessoal aprovado como necessário?

141. Remete-se para a resposta constante dos pontos 81 a 93 do presente relatório, uma vez que esta questão se refere ao risco 6 da **Recomendação 5 – Risco 6: Recursos humanos insuficientes face ao mapa de pessoal aprovado como necessário**



Questão 24: Cinco anos depois de o Tribunal de Contas o ter recomendado à ANAC, foi suprida a incipiência do investimento despesas de capital representativas de 1% da despesa orçamental)?

Remete-se para a resposta constante dos pontos 96 a 99 do presente relatório, uma vez que esta questão se refere ao risco 7 da **Recomendação 5 – Risco 7: Investimento incipiente (despesas de capital representam 1% da despesa orçamental)**.

Questão 25: Cinco anos depois de o Tribunal de Contas o ter recomendado à ANAC, foi suprido o insuficiente controlo do universo de regulados?

142. Conforme já referido no âmbito do contraditório a propósito da Recomendação 5 – Risco 9, o universo dos regulados da ANAC é objeto de controlo adequado, o qual foi ainda reforçado com a implementação em 2024 de um sistema de gestão documental e apoio administrativo que permite controlar e apoiar o exercício da sua atividade e, conseqüentemente, reforçar o controlo do seu universo de regulados.

143. Acresce que, conforme solicitado pelo Tribunal, a ANAC apresentou listagens de dados relativas aos seus regulados nos exatos termos solicitados pelo Tribunal por referência às alíneas constantes do artigo 9.º dos estatutos, repartidos pelas respetivas categorias em que se inserem, incluindo os que se integram em mais de uma categoria. Estes dados foram disponibilizados com referência aos anos de 2020 a 2024, pelo que se entende que a formulação desta questão nos termos em que se apresenta carece de correção, não só porque a caracterização de “*insuficiente controlo*” é desadequada, como também porque a referência a “*cinco anos depois*” carece de fundamento.



Questão 26: Cinco anos depois de o Tribunal de Contas o ter recomendado à ANAC, foram corrigidas todas as deficiências detetadas na avaliação periódica dos objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (com qualidade aferida pelo fiscal único)?

144. Conforme já referido no âmbito do contraditório a propósito da Recomendação 5 – Risco 10, a ANAC utiliza um sistema coerente de indicadores de desempenho, prestando informação transparente, adequada e avalia as atividades prosseguidas através de indicadores de eficácia, eficiência e qualidade, tal como evidenciado na documentação de suporte remetida ao Tribunal para apoio aos trabalhos de auditoria, designadamente os Relatórios de atividade da ANAC e demais informação de gestão. Estes elementos são objetivo de análise pelo Fiscal Único, em estrito e escrupuloso cumprimento dos requisitos legais aplicáveis.
145. Importa ainda reforçar que o sistema de indicadores de desempenho em nada colide com o modelo de financiamento em vigor ou com o mecanismo legalmente estabelecido para a liquidação e cobrança da taxa de segurança, ou sequer com o alegado “*insuficiente conhecimento sobre o universo de regulados*”, aspeto que, conforme decorre do exposto a propósito da Questão 25, carece de revisão por parte do Tribunal no âmbito do seu Relatório.

CONCLUSÕES:

146. Assim, e face ao que anteriormente se expôs, deve entender-se, no que se refere à manutenção das recomendações à ANAC (pontos 256 a 265 do relato) o seguinte:
147. **Recomendação 256. Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados.**



148. Para dar cumprimento à recomendação do Tribunal, após a publicação do projeto de decreto-lei relativo ao ajustamento e à atualização do modelo de financiamento atual estão previstas as seguintes ações:
- Parametrização do software/ERP para o sistema de contabilidade analítica;
 - Formação das equipas envolvidas (financeira, jurídica, operacionais);
 - Definição de procedimentos internos para gestão do modelo;
 - Criação de mecanismos de monitorização e avaliação contínua;
 - Testar a aplicação prática da metodologia de afetação de custos por unidade orgânica;
 - Simular a estrutura de receitas com base em taxas calculadas segundo o novo modelo;
 - Avaliar o desempenho dos sistemas de contabilidade analítica, informação e faturação;
 - Promover ajustamentos informados antes da implementação integral do modelo.
149. **Recomendação 257. Quantificar e divulgar os custos regulatórios suportados pelo regulados.**
150. Em face do exposto, até à data, a ANAC não desenvolveu, de forma sistemática, avaliações de impacto regulatório (AIR) com discriminação dos custos regulatórios associados à regulação, com relevância económica, porque se tem entendido que a avaliação de impacto realizada pela EASA constitui uma base relevante e válida para a perceção dos custos regulatórios por parte dos regulados, que podem intervir no processo, mesmo na ausência de uma avaliação nacional agregada complementar, dando cumprimento, ainda que parcialmente, às preocupações manifestadas pelo Douto Tribunal, quando formula esta recomendação.”
151. E isto porque a ANAC reconheceu ser necessário complementar, ainda que com interesse residual no setor a nível nacional, esta perspetiva europeia com



- uma análise de âmbito estritamente nacional (o que permitirá uma perceção clara dos impactos das medidas regulatórias nos operadores nacionais, embora sem consequências de natureza prática para os regulados, dada a imperatividade e aplicação direta das medidas regulatórias europeias, podendo inovar apenas em matérias muito pontuais, cuja imposição fica ao critério dos reguladores nacionais).
152. Por esta razão a ANAC já lançou um as diligências inerentes ao procedimento de contratação com vista ao desenvolvimento de um modelo adaptável às várias situações, incluindo uma avaliação sobre os custos concretos a nível nacional, dos impactos previstos a nível europeu (muito embora o mercado seja um mercado único europeu).
153. **Recomendação 258. Incluir o impedimento causador de incompatibilidade originária, nos termos previstos no artigo 20.º da Lei Quadro das Entidades Reguladoras vigente desde 03/05/2017, nos impedimentos previstos para os membros do Conselho de Administração.**
154. **Por forma a responder integralmente às observações do Tribunal, foi aprovada, por deliberação do CA da ANAC, de 16 de dezembro de 2025, a segunda alteração ao Regulamento n.º 234/2020 - Código de Conduta, Deontologia e Ética da Autoridade Nacional da Aviação Civil, reforçando a consequência da verificação de situações de incompatibilidade de membros do Conselho de Administração, operacionalizando o disposto no artigo 20.º da Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, dando cumprimento à recomendação do Tribunal.**
155. **Recomendação 259. Concluir a reestruturação organizacional, com a implementação do modelo de financiamento estabelecido nesses Estatutos,**



com base nas taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção.

156. Conforme já evidenciado ao Douto Tribunal, foi já celebrado contrato com entidade consultora com vista à prestação de serviços de assessoria financeira para finalizar as peças do novo Modelo de Financiamento da ANAC, complementando os trabalhos já desenvolvidos e apresentados como evidência no decorrer da auditoria [cfr. evidências apresentadas: Anexo 5 - sistema de custeio_atos agregados_doc trabalho.xls; Anexo 6 - Nota técnica MdF.docx]
157. Estão, presentemente, a ser preparadas as análises relativas ao *benchmark* de soluções adotadas por outros reguladores na definição dos respetivos modelos de financiamento e, em particular, no que se refere à aplicação do conceito de contribuição de regulação, à simulação da estimativa do montante anual de receita da ANAC, associado à contribuição de regulação, e à realização de análises de sensibilidade relativas à estimativa das receitas provenientes da contribuição de regulação, em função dos parâmetros a considerar, relativamente ao respetivo apuramento.
158. A entidade consultora irá proceder à avaliação do impacto global estimado no orçamento da ANAC decorrente da entrada em vigor do novo Modelo de Financiamento ao nível global do setor da aviação civil, designadamente em termos do que possam ser os respetivos custos de contexto associados.
159. ***Recomendação 260. Eliminar a dependência de financiamento irregular (através da taxa de segurança).***
160. Conforme análise desenvolvida nos pontos 64 a 69 do presente contraditório, o financiamento da ANAC é assegurado no estrito cumprimento da legislação vigente, que está obrigada a cumprir, pelo que se consideram reproduzidas as considerações efetuadas nos referidos pontos.



161. Conforme a ANAC tem, reiteradamente, clarificado, nas suas diversas respostas no âmbito da presente auditoria, remete-se para os pontos 64 a 69 do presente contraditório, transcrevendo-se o que, em síntese, se referiu supra, no ponto 69: “...a ANAC nada pode fazer quanto a esta matéria e muito menos quanto à pretendida correção. Efetivamente, tem de aplicar a lei vigente, e, conseqüentemente, não podendo desaplicar normas, ainda que, hipoteticamente, pudessem ser consideradas ilegais, dado que tal possibilidade é da competência exclusiva do Tribunal Constitucional”.
162. **Recomendação 261. Cessar a dedicação de recursos a finalidade diversa (administração e distribuição irregular de receitas do Estado) das que lhe estão cometidas (o que os seus Estatutos proíbem).**
163. Esta é uma matéria relativamente à qual a ANAC não detém qualquer competência de atuação, não podendo, assim, objetivamente, dar seguimento às recomendações do TdC sobre a mesma, uma vez que a função de cobrança a que se refere esta recomendação é efetuada pela ANAC em cumprimento do Decreto-Lei nº 254/2012. Efetivamente, a ANAC tem de aplicar a lei vigente, e, conseqüentemente, não podendo desaplicar normas, ainda que, hipoteticamente, pudessem ser consideradas ilegais, dado que tal possibilidade é da competência exclusiva do Tribunal Constitucional.
164. **Recomendação 262. Prover recursos humanos suficientes face ao mapa de pessoal aprovado como necessário.**
165. Conforme análise desenvolvida relativamente a esta recomendação, a ANAC considera que tem vindo a dar cumprimento à mesma, uma vez que, e conforme se demonstrou nos pontos 81 a 93 do presente contraditório, a ANAC tem vindo a dar cumprimento à recomendação emitida, tendo adotado têm vindo a ser adotadas medidas concretas e sustentadas no sentido, que visam ocupar os postos de trabalho disponíveis, mantendo, naturalmente, uma abordagem



proativa e alinhada com a evolução das exigências regulatórias da aviação civil internacional e europeia.

166. **Recomendação 263. Realizar o investimento previsto como necessário.**
167. Foram apresentados ao Tribunal os instrumentos estratégicos relativos à política de investimentos da ANAC, designadamente a proposta de plano de investimentos nas instalações da ANAC (2024/2028) e a Reflexão Estratégica sobre os Investimentos na Modernização das Instalações, demonstrando, assim, a aplicação de princípios de boa gestão e planeamento para prosseguir uma política de investimentos adequada e coerente, contribuindo, desta forma, para a mitigação do risco de ambiente externo identificado pelo Tribunal.
168. **Recomendação 264. Controlar eficazmente o universo de regulados, incluindo a publicação de ficheiro de dados anual que identifique cada regulado e o número total de regulados (sujeitos a atos de regulação).**
169. Quanto a esta recomendação, decorrente da existência e manutenção, no entender do TdC do risco que lhe está associado (risco 9: Insuficiente controlo do universo de regulados), considera-se que o mesmo risco se encontra totalmente eliminado, pelas razões apontadas e já demonstradas junto desse Tribunal, que constam dos pontos 88 a 94 do presente contraditório.
170. Já quanto à questão da **publicação do ficheiro de dados de identificação dos regulados da ANAC**, questão suscitada pela primeira vez, em todo o desenvolvimento desta auditoria do TdC à ANAC, uma vez que do mesmo ficheiro constam dados pessoais de pessoas singulares, o Conselho de Administração da ANAC solicitou, junto da sua Encarregada de Proteção de Dados, parecer sobre a possibilidade de publicitação desses dados, relativos a regulados, pessoas singulares, dando a conhecê-los ao público em geral, sem que de tal comportamento da ANAC, decorresse qualquer violação do RGPD.
171. O mencionado parecer foi emitido, sendo agora remetido, para conhecimento, em anexo ao presente contraditório (anexo 3), tendo o Conselho



de Administração ficado ciente, pelas razões de direito ali expendidas, de que tal publicação, que veio agora a ser recomendada pelo TdC, no que respeita a este universo concreto de regulados, consubstanciaria uma violação dos direitos e garantias dos respetivos titulares.

172. E assim sendo, a ANAC, está legalmente impedida de o fazer.
173. Nestes termos, e procedendo à publicação da identificação dos restantes regulados, não abrangidos pela aplicação do RGPD, fica cumprida integralmente a presente recomendação. **Foi já publicada a listagem nos termos anteriormente definidos, consultável no site da ANAC.**
174. ***Recomendação 265. Avaliar os objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (com qualidade aferida pelo fiscal único) sem deficiências.***
175. Quanto a esta recomendação, e como já referido nos pontos 116 a 119 supra, nos termos do artigo 39.º da Lei-quadro as entidades reguladoras, a ANAC utiliza um sistema coerente de indicadores de desempenho, prestando informação transparente e adequada, avaliando as atividades prosseguidas através de indicadores de eficácia, eficiência e qualidade.
176. Estes elementos são objeto de análise pelo Fiscal Único, em estrito e escrupuloso cumprimento dos requisitos legais aplicáveis, que no âmbito dos Relatório de Gestão, Contas e Atividades quer do Plano de Atividades conforme evidenciado pelo Parecer do Fiscal Único que se apresenta como anexo 2 da presente exposição.
177. **Como tal considera-se inteiramente adotada esta recomendação e sanado o risco previamente identificado.**