

Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2020

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Sparks



Processo 12/2018 – AUDIT

Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil

Janeiro de 2020





SUMÁRIO

A importância do exercício independente da regulação económica (face a governos e regulados) fez o Tribunal de Contas decidir ser oportuno e material examinar o financiamento da atividade reguladora para concluir se o mesmo é regular e adequado, contribuindo para o funcionamento transparente e concorrencial dos mercados e para a satisfação dos consumidores, promovendo o interesse público. A auditoria reporta-se ao 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, examinando a sua regularidade e adequação, à luz do regime legal aplicável e das boas práticas de auditoria em matéria de regulação económica.

O financiamento da ANAC nesse triénio (€ 168 M) foi praticamente suportado (95%) pela componente da taxa de segurança (€ 159 M) que constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com serviços afetos à segurança da aviação civil. Porém, essa componente abrange indevidamente, desde 2013, a contraprestação por serviços distintos prestados por entidades diferentes no exercício de competências diversas que, como tal, deveriam ser remunerados com receitas também diferenciadas. E há ainda outra componente dessa taxa que é contrapartida dos encargos das entidades gestoras aeroportuárias (prestadoras de outro serviço afeto à segurança da aviação civil).

Dessa situação resultam deficiências importantes, com destaque para 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), omissão estimada, só neste triénio, em € 157 M.

Por sua vez, o produto da taxa de segurança atribuído à ANAC, como receita própria, não corresponde a contrapartida pelo exercício das suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção, contrapartida essa, aliás, que não gerou qualquer receita até 2018, não obstante os Estatutos da ANAC a destacarem como primeira e principal fonte de financiamento. Sem 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.

O produto dessa taxa corresponde à contrapartida dos encargos com serviços prestados por forças de segurança, o que torna deficiente, desde logo, a intervenção da ANAC como entidade administradora, contabilizadora e beneficiária dessa parte 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 fica, aliás, patente pela obrigação da ANAC em transferir para as forças de segurança uma comparticipação, pelos seus encargos com a segurança da aviação civil, que, no triénio, ascendeu a € 96 M (74% da despesa paga pela ANAC). Tal situação revela, ainda, afetação de recursos da ANAC a finalidade diversa das que lhe estão cometidas.

Importa não mais sustentar nem repetir as situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal e por situações de conflitos de interesses, que são lesivas do interesse público, da pretendida regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos.

Na opinião do Tribunal, o financiamento da atividade reguladora da aviação civil entre 2015 e 2017:

- a) 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.
- b) 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.

ÍNDICE GERAL

1.	INTRODUÇÃO	9
2.	OBJETIVO, ÂMBITO, METODOLOGIA E AUDIÇÃO.....	13
3.	OBSERVAÇÕES.....	14
3.1	CONFORMIDADE LEGAL E REGULAMENTAR	14
3.2	SISTEMA E REGISTO CONTABILÍSTICO	21
3.3	ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA	28
3.4	ÉTICA	44
4.	CONCLUSÕES	54
5.	RECOMENDAÇÕES	56
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	57
7.	EMOLUMENTOS	57
8.	DECISÃO	58
9.	ANEXO – PRINCIPAIS ATOS LEGISLATIVOS E REGULAMENTARES	59
10.	ANEXO – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO	60
11.	ANEXO – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES.....	80

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – RECEITAS PRÓPRIAS DAS ENTIDADES REGULADORAS.....	10
QUADRO 2 – CICLO DE RECEITAS PRÓPRIAS DA ANAC DE 2015 A 2017	15
QUADRO 3 – RECEITA ORÇAMENTAL DA ANAC DE 2015 A 2017	15
QUADRO 4 – FLUXOS DE CAIXA DA ANAC DE 2015 A 2017.....	21
QUADRO 5 – VALORES UNITÁRIOS DA TAXA DE SEGURANÇA (ANAC E FORÇAS DE SEGURANÇA).....	24
QUADRO 6 – VALORES UNITÁRIOS DA TAXA DE SEGURANÇA (ANA E OUTRAS EGA).....	25
QUADRO 7 – PROVEITOS DA ANA E DA ANAC COM A TAXA DE SEGURANÇA	27
QUADRO 8 – DESPESA ORÇAMENTAL DA ANAC DE 2015 A 2017.....	31
QUADRO 9 – TAXA DE SEGURANÇA POR DISTRIBUIR	31
QUADRO 10 – BALANÇO E DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS DA ANAC DE 2015 A 2017.....	32
QUADRO 11 – TRABALHADORES DA ANAC DE 2015 A 2017	35
QUADRO 12 – UNIVERSO DOS REGULADOS PELA ANAC	36
QUADRO 13 – AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS OPERACIONAIS DA ANAC DE 2016 E 2017	38
QUADRO 14 – AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA ANAC DE 2016 E 2017	38
QUADRO 15 – VARIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA ANAC DE 2016 E 2017	39
QUADRO 16 – RECLAMAÇÕES DOS PASSAGEIROS DE 2015 A 2017	40
QUADRO 17 – TRATAMENTO DAS RECLAMAÇÕES DOS PASSAGEIROS DE 2015 A 2017	40
QUADRO 18 – EVOLUÇÃO DOS PASSAGEIROS E DOS VOOS DE 2015 A 2017	40
QUADRO 19 – AVALIAÇÃO DO TRATAMENTO DAS RECLAMAÇÕES EM 2016 E 2017.....	41
QUADRO 20 – REMUNERAÇÃO DO PRESIDENTE DO CA DA ANAC.....	51

PRINCIPAIS SIGLAS

	DESCRIÇÃO
ANA	ANA – Aeroportos de Portugal, SA
ANAC	Autoridade Nacional da Aviação Civil
CA	Conselho de Administração
CEOP	Comissão de Economia e Obras Públicas da Assembleia da República
CRoSAP	Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
CV	Comissão de Vencimentos
DL	Decreto-Lei
EGA	Entidade Gestora Aeroportuária
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil, IP
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LGT	Lei Geral Tributária
LQER	Lei-Quadro das Entidades Reguladoras
M / m	Milhão / milhar (de euros)
PGR	Procuradoria-Geral da República
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RAGC	Relatório de Atividades, Gestão e Contas
RARE	Regime de Administração das Receitas do Estado
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
SA	Sociedade Anónima
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Mário Tavares da Silva
Equipa de Auditoria	David Pires
	Liliana Soares
	Teodósio Patrocínio
Colaboração	Ângela Castro
	Cristina Marçal

1. INTRODUÇÃO

1. As entidades reguladoras integram a administração pública, como entidades administrativas independentes, competindo-lhes a regulação da atividade económica, a defesa dos serviços de interesse geral, a proteção dos direitos e interesses dos consumidores e a promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social.¹
2. Em 2013, atendendo *“à evolução do modelo económico português ocorrida nas últimas décadas e ao papel atualmente assumido pelo Estado na organização e funcionamento da economia”*, foi criado um quadro legal para as entidades reguladoras assumirem *“a responsabilidade pela correção e supressão das deficiências ou imperfeições de funcionamento do mercado através do exercício das diversas valências em que se traduzem os seus poderes regulatórios”* e para corrigir *“lacunas e fragilidades no sistema de regulação em que operam, designadamente, através do reforço da indispensável autonomia face ao Governo pela criação de condições para uma efetiva independência no exercício das suas atribuições”*.²
3. Para o efeito, esse quadro legal define *“fontes de receita a realizar principalmente junto do setor regulado através de contribuições e taxas que garantam níveis adequados de autonomia face ao Orçamento do Estado, o afastamento da aplicação das regras da contabilidade pública e do regime dos fundos e serviços autónomos, inclusivamente, de regras referentes a autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas, situação que representa um significativo incremento de independência neste âmbito face às regras aplicáveis à maioria das entidades públicas”*.³
4. Além disso, *“o controlo a exercer pelos membros do Governo sobre as entidades reguladoras é significativamente diminuído, limitando-se à aprovação de documentos referentes à respetiva gestão, tais como, o orçamento, o balanço e as contas, sendo relevante aqui a fixação de prazo para essa aprovação e a consequência de aprovação tácita no seu desrespeito”*.⁴
5. Para prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem possuir autonomia administrativa e financeira, autonomia de gestão, independência orgânica, funcional e técnica, órgãos, serviços, pessoal e património próprio, poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e de sanção de infrações, bem como devem garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.⁵
6. Em contrapartida, a sua atuação deve pautar-se pela transparência, através da discussão pública dos projetos de normas regulamentares e da disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e funcionamento com impacto sobre os consumidores e entidades reguladas, incluindo sobre o custo da sua atividade para o setor regulado.⁶
7. E são aplicáveis às entidades reguladoras o regime da responsabilidade civil do Estado, o regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas e o regime de inspeção e auditoria dos serviços do Estado.⁷

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei Quadro das Entidades Reguladoras (LQER) aprovada pela Lei 67/2013, de 28 de agosto.

² Nos termos da Proposta de Lei 132/XII de 07/03/2013 que gerou a LQER.

³ Nos termos da Proposta de Lei 132/XII de 07/03/2013 que gerou a LQER.

⁴ Nos termos da Proposta de Lei 132/XII de 07/03/2013 que gerou a LQER.

⁵ Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da LQER.

⁶ Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º da LQER.

⁷ Nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da LQER.

8. Cabe ao Governo definir e aprovar por decreto-lei (DL) os estatutos das entidades reguladoras, contendo missão, atribuições e âmbito dos setores e das atividades económicas reguladas, bem como meios financeiros e patrimoniais atribuídos, incluindo o modelo de financiamento e todas as formas de financiamento suportadas pelos destinatários da respetiva atividade.⁸
9. Para o financiamento da sua atividade, as entidades reguladoras dispõem de receitas próprias, sendo assim consideradas as contribuições, taxas ou tarifas cobradas pelo exercício da atividade reguladora, pelos serviços prestados ou pela remoção de um obstáculo jurídico, os montantes das coimas aplicados pelas infrações que lhes compete sancionar, outras contribuições, taxas ou tarifas legalmente impostas aos seus regulados ou aos utilizadores finais e, supletivamente, as dotações do orçamento do Estado, além de outras receitas definidas nos termos da lei ou dos seus estatutos.⁹
10. A importância do exercício independente da regulação económica (face a governos e regulados) fez o Tribunal de Contas decidir ser oportuno e material examinar o financiamento da atividade reguladora para concluir se o mesmo é regular e adequado, contribuindo para o funcionamento transparente e concorrencial dos mercados e para a satisfação dos consumidores, ou seja, promovendo o interesse público.
11. A oportunidade desta intervenção temática decorre do prazo de vigência do quadro legal e dos estatutos das entidades reguladoras já serem suficientes para habilitar o Tribunal a formular a opinião pretendida, tendo para o efeito sido definido o triénio de 2015 a 2017.
12. A materialidade financeira resulta do montante global de receitas próprias, reportado pelas entidades reguladoras para esse triénio, exceder 700 milhões de euros.

Quadro 1 – Receitas Próprias das Entidades Reguladoras

Entidades Reguladoras	2015	2016	2017	2015/2017
Receitas Próprias (em milhares de euros)	229.422	230.659	245.367	705.448

Fonte: Relatórios e Contas das nove Entidades Reguladoras sujeitas à LQER.

13. A primeira auditoria realizada neste âmbito incidiu no financiamento da atividade reguladora exercida pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), a entidade reguladora com maior valor de receitas próprias na área dos transportes e 24% do montante global.
14. A ANAC é uma das nove entidades reguladoras sujeitas à aplicação da LQER¹⁰ e resultou da redenominação¹¹ do Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)¹² que produziu efeitos com a entrada em vigor dos Estatutos dessa Autoridade em 01/04/2015¹³.
15. Foi invocada a urgência de regulação robusta, isenta e independente do setor da aviação civil, aumentando a autonomia, a flexibilidade de gestão e as responsabilidades da respetiva entidade reguladora, para adaptar os estatutos dessa entidade ao novo quadro jurídico (LQER) e ultrapassar as insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC que impediam essa regulação.¹⁴

⁸ Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º da LQER.

⁹ Nos termos do artigo 36.º da LQER.

¹⁰ Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da Lei 67/2013, de 28/08.

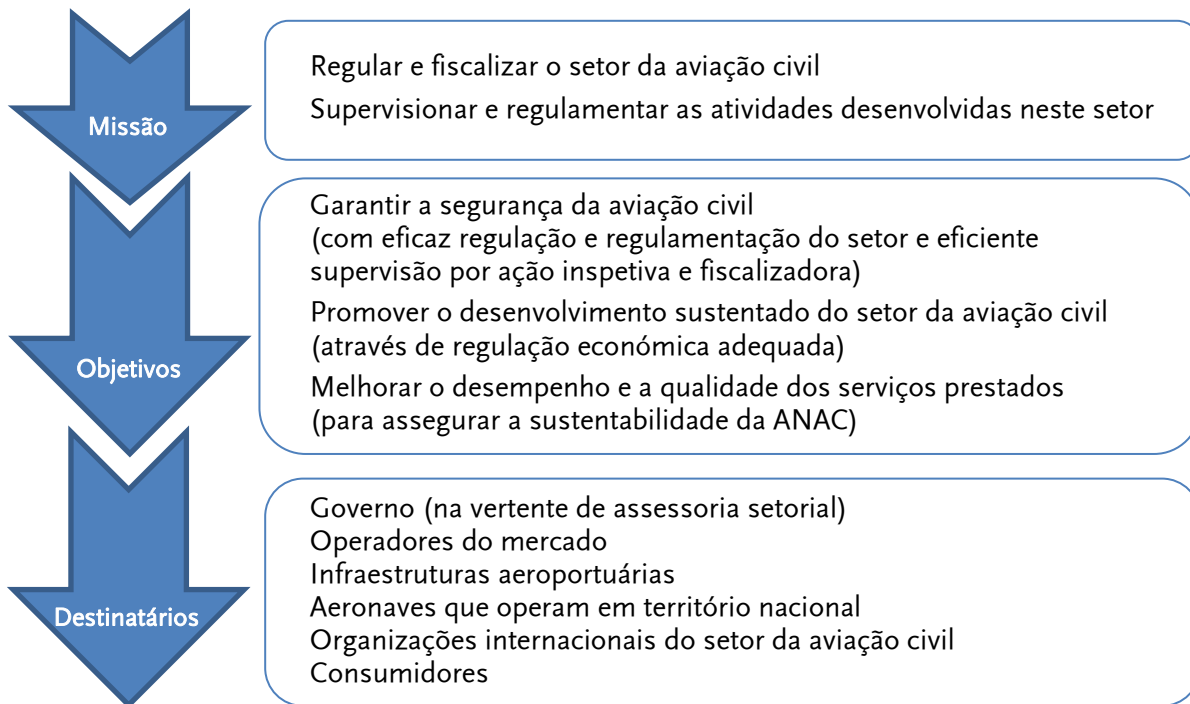
¹¹ Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º da Lei 67/2013.

¹² O INAC foi criado pelo DL 133/98, de 15/05, para assumir as funções da Direção-Geral da Aviação Civil criada pelo DL 242/79, de 25/07.

¹³ Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º e do n.º 4 do artigo 4.º da Lei 67/2013, conjugados com a publicação do DL 40/2015, em 16/03.

¹⁴ Nos termos do preâmbulo do DL 40/2015 que aprova os Estatutos da ANAC.

16. A missão, os principais objetivos e os destinatários da atividade da ANAC são os seguintes.



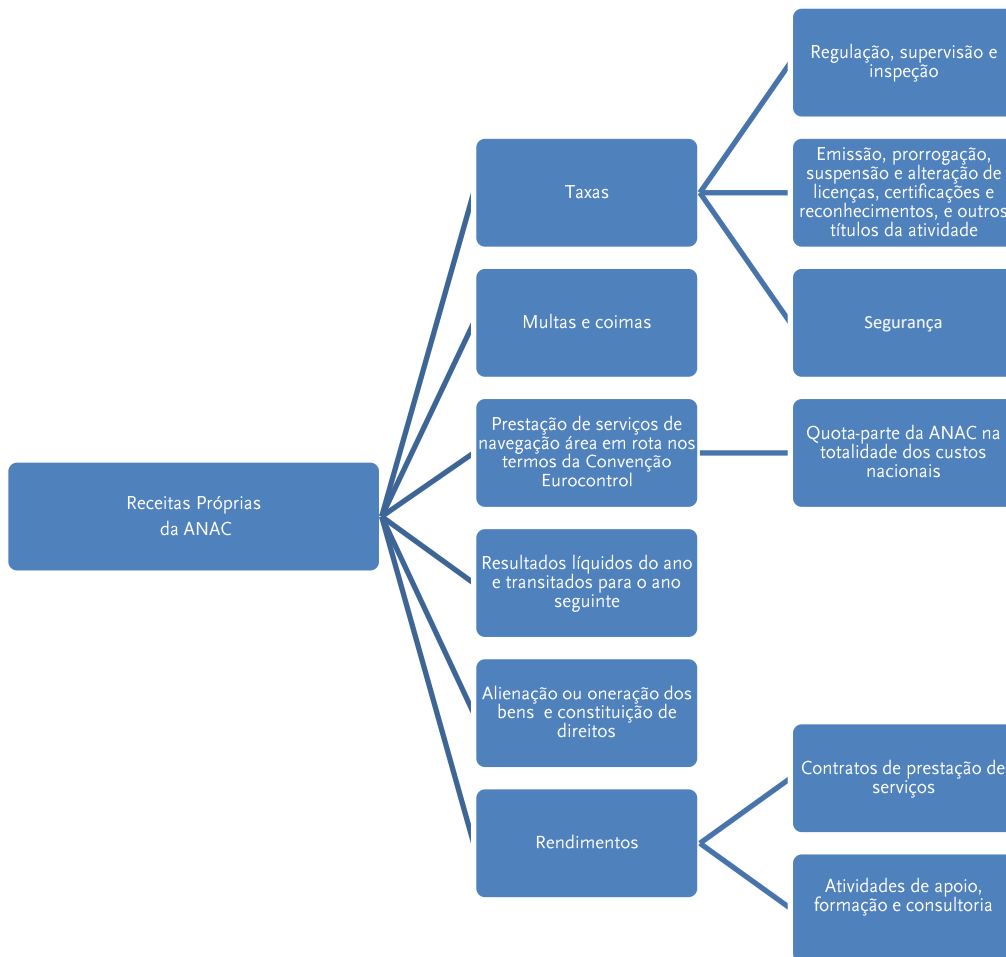
17. Os estatutos da ANAC identificam 42 atribuições, entre as quais coadjuvar o Governo na definição das linhas estratégicas e de políticas gerais e setoriais cuja implementação se reflita no setor da aviação civil, estabelecer e implementar o sistema de segurança do Estado nos termos do anexo 19 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assegurar o bom ordenamento das atividades no âmbito da aviação civil, credenciar entidades públicas ou privadas para o exercício de funções técnicas no âmbito das suas atribuições, assegurar a regulação de segurança do setor da aviação civil, assegurar a regulação económica nos setores aeroportuário e de navegação aérea, fixar ou colaborar na fixação de taxas, preços ou tarifas a praticar no setor da aviação civil, promover e defender a concorrência no setor da aviação civil, defender os direitos e interesses legítimos dos utentes da aviação civil, regular a economia das atividades aeroportuárias, aeronáuticas, de navegação aérea, de transporte aéreo e de trabalho aéreo no âmbito da aviação civil, coadjuvar o Governo, ou qualquer outra entidade com poderes delegados para o efeito, na gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente, relativos a transporte aéreo ou a infraestruturas aeroportuárias, assegurar a imparcialidade do quadro regulatório e a transparência das relações comerciais entre operadoras.¹⁵
18. Na prossecução das suas atribuições, a ANAC exerce os poderes de autoridade do Estado, assumindo as correspondentes obrigações, em especial e nomeadamente quanto à liquidação e cobrança, voluntária ou coerciva, de taxas que lhe sejam devidas nos termos legais e de proveitos da sua atividade, sendo os respetivos créditos equiparados aos créditos do Estado.¹⁶
19. A ANAC é independente no exercício das suas funções e não se encontra sujeita à tutela e superintendência governamental, dispõe de autonomia administrativa, de gestão financeira e patrimonial, devendo ser dotada dos recursos financeiros e humanos necessários e adequados ao desempenho da sua missão.¹⁷

¹⁵ Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º dos Estatutos da ANAC.

¹⁶ Nos termos do artigo 5.º dos Estatutos da ANAC.

¹⁷ Nos termos do artigo 6.º dos Estatutos da ANAC.

20. A ANAC não pode exercer atividades ou usar os seus poderes fora das suas atribuições, nem dedicar os seus recursos a finalidades diversas das que lhe estão cometidas.¹⁸
21. A ANAC deve utilizar um sistema coerente de indicadores de desempenho, o qual deverá refletir o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos, englobando indicadores de economia, eficiência e eficácia.¹⁹
22. Constituem receitas próprias da ANAC as indicadas na figura seguinte.²⁰



23. As despesas da ANAC correspondem aos encargos decorrentes das respetivas atribuições, assim como às contribuições devidas para o financiamento da Autoridade da Concorrência.²¹
24. Os resultados líquidos da ANAC apurados em cada ano transitam para o ano seguinte e podem ser utilizados, designadamente, em benefício dos consumidores ou do sector regulado, salvo quando sejam provenientes da utilização de bens do domínio público ou tenham origem em transferências do Orçamento do Estado, casos em que para este podem reverter.²²

¹⁸ Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º dos Estatutos da ANAC.

¹⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 37.º dos Estatutos da ANAC.

²⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC.

²¹ Nos termos do artigo 40.º dos Estatutos da ANAC.

²² Nos termos do n.º 6 do artigo 38.º dos Estatutos da ANAC.

2. OBJETIVO, ÂMBITO, METODOLOGIA E AUDIÇÃO

25. A auditoria reporta-se ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela respetiva entidade reguladora independente (a Autoridade Nacional da Aviação Civil) no triénio de 2015 a 2017 e visa examinar a regularidade e adequação desse financiamento²³, à luz do regime legal aplicável e das boas práticas de auditoria em matéria de regulação económica.
26. São referenciais legais a Lei Quadro das Entidades Reguladoras (LQER)²⁴, os Estatutos da ANAC²⁵ e os demais instrumentos jurídicos reguladores do objeto da auditoria²⁶, sendo boas práticas de auditoria em matéria de regulação económica, entre outras, as linhas de orientação da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) preconizadas na ISSAI 5230 – “*Guidelines on Best Practice for the Audit of Economic Regulation*”, tendo ainda sido consultados relatórios de instituições congéneres internacionais (como o *National Audit Office*), relatórios da OCDE sobre regulação e bibliografia técnica e académica pertinente.
27. Foram observados métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas sobre Princípios Fundamentais e Auditoria de Resultados²⁷ e a recolha de evidência de auditoria envolveu o exame de demonstrações financeiras, a elaboração de inquéritos, análises documentais e entrevistas a responsáveis.
28. O período de incidência é o triénio de 2015 a 2017, sem prejuízo do recurso a informação antecedente e superveniente considerada relevante.
29. O montante objeto de auditoria compreende € 175.560 m de receitas próprias (€ 7.613 m emitidas antes de 2015 e 167.946 m entre 2015 e 2017), do qual 95,9% (€ 168.349 m) foi cobrado no triénio sujeito a exame, correspondendo 94,5% (€ 159.040 m) dessa cobrança à componente da taxa de segurança que constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com serviços afetos à segurança da aviação civil.²⁸
30. Nos termos e para os efeitos legais, o relato foi objeto de audição dos responsáveis seguintes:
 - ◆ Ministros das Finanças dos XIX e XXI Governos Constitucionais
 - ◆ Ministros com a área da Aviação Civil dos XIX e XXI Governos Constitucionais
 - ◆ Membros do Conselho de Administração da ANAC (com pronúncia única da ANAC)
 - ◆ Representante do Fiscal Único da ANAC
 - ◆ Lúcia Maria Esteves da Fonseca (Ex-Vogal do Conselho Diretivo do INAC)
 - ◆ Presidente do Conselho de Administração da ANA – Aeroportos de Portugal, SA

Os comentários que as respostas suscitam (por expressarem posições discordantes em relação a observações, conclusões ou recomendações) constam do relatório – **ver em 3 e 10.**

²³ Para o efeito identificaram-se 16 riscos potenciais significativos relacionados com a economia, eficiência e eficácia (ver 3.3), nos ambientes externo (condicionante da gestão da ANAC) e interno (dependente da gestão da ANAC), bem como com a ética (ver 3.4).

²⁴ Aprovada pela Lei 67/2013, de 28 de agosto.

²⁵ Aprovados pelo DL 40/2015, de 16 de março.

²⁶ Designadamente, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro, o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), estabelecido pelo DL 155/92, de 28 de julho, o Regime de Administração das Receitas do Estado (RARE), estabelecido pelo DL 301/99, de 5 de agosto, o Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo DL 191/99, de 5 de junho, a Lei Geral Tributária (LGT), aprovada pelo DL 398/98, de 17 de dezembro, e o Quadro Jurídico Geral da Concessão de Serviço Público Aeroportuário de Apoio à Aviação Civil em Portugal, atribuída à ANA, SA, estabelecido pelo DL 254/2012, de 28 de novembro.

²⁷ Aplicando a metodologia prescrita no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas, nomeadamente quando refere (*vide* página 14) que a apreciação dos resultados alcançados pela gestão das entidades na consecução dos seus objetivos deve ser formulada em relação aos princípios da economia, eficiência, eficácia e ética, bem como (*vide* página 16) quando define que uma auditoria de resultados não deve pretender fazer um exame simultâneo e exaustivo de todos os aspetos nem deve ser esse o seu objetivo, devendo antes examinar as questões relacionadas com aqueles princípios, em função dos riscos potenciais significativos identificados.

²⁸ Nos termos do capítulo IV do DL 254/2012, de 28 de novembro.

3. OBSERVAÇÕES

3.1 CONFORMIDADE LEGAL E REGULAMENTAR

31. O exame do financiamento da atividade reguladora da aviação civil compreende apreciar a sua conformidade legal e regulamentar face ao disposto, designadamente, na LQER, nos Estatutos da ANAC e demais instrumentos jurídicos reguladores desse financiamento.
32. Os estatutos das entidades reguladoras devem conter os meios patrimoniais e financeiros atribuídos, incluindo o modelo de financiamento e todas as fontes de financiamento suportadas pelos destinatários da respetiva atividade.²⁹
33. A gestão orçamental e financeira da ANAC rege-se pelo disposto nos seus Estatutos, na LQER e, supletivamente, pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicáveis as regras da contabilidade pública e o regime dos fundos e serviços autónomos, nomeadamente as normas relativas à autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas.³⁰
34. Porém, a ANAC integra o setor das administrações públicas no subsector da administração central e, por isso, está sujeita ao disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)³¹, tendo sido reportada a sua previsão e execução orçamental (receitas e despesas), respetivamente, nos orçamentos e contas gerais do Estado de 2015 a 2017.
35. O modelo de financiamento da ANAC contido nos seus Estatutos³² assenta em doze tipos de receitas próprias³³, com destaque para o produto das taxas devidas pela prestação de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção³⁴, referidas em primeiro lugar tanto no artigo 39.º desses Estatutos como no artigo 36.º da LQER.
36. No modelo de financiamento da ANAC, a taxa de segurança é apenas referida no décimo tipo de receitas próprias, de natureza residual, incluída no produto de quaisquer outras taxas e demais rendimentos que por lei, contrato ou prestação de serviços pertençam à ANAC³⁵.
37. 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 de transporte aéreo e é destinada à cobertura parcial dos encargos respeitantes aos meios humanos e materiais empregues, sendo devida por cada passageiro embarcado.³⁶
38. A taxa de segurança engloba duas componentes distintas, a que constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com os serviços afetos à segurança da aviação civil e a que constitui contrapartida dos encargos das entidades gestoras aeroportuárias com os referidos serviços e ainda com a instalação, operação e manutenção dos sistemas de verificação a 100% da bagagem de porão, sendo essa taxa fixada, para cada componente, por passageiro embarcado e podendo ser diferenciada em função do destino do passageiro.³⁷

²⁹ Nos termos da alínea e) do n.º 3 do artigo 7.º da LQER.

³⁰ Nos termos do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 38.º dos Estatutos da ANAC.

³¹ Nomeadamente aos princípios e regras orçamentais, ao regime do processo orçamental, às regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como às regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, nos termos do artigo 1.º da LEO, visto que o disposto nesta lei prevalece sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem, nos termos do seu artigo 4.º (Valor reforçado).

³² Nos termos do artigo 39.º (Receitas da Autoridade Nacional da Aviação Civil).

³³ Nos termos do n.º 1 do artigo 39.º (receitas próprias da ANAC).

³⁴ Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º.

³⁵ Nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 39.º.

³⁶ Nos termos do n.º 1 do artigo 48.º do DL 254/2012, de 28 de novembro.

³⁷ Nos termos do artigo 49.º do DL 254/2012, de 28 de novembro.

39. O ciclo de receitas próprias da ANAC entre 2015 e 2017 consta do quadro seguinte.³⁸

Quadro 2 – Ciclo de Receitas Próprias da ANAC de 2015 a 2017

(em milhares de euros)

Ciclo	Tributos (Taxas)	Outras Receitas	Receitas Próprias
Saldo Inicial (SI)	5.690	1.923	7.613
Liquidação (L)	164.201	3.745	167.946
SI + L = A + C + SF	169.891	5.669	175.560
Anulação (A)	459	503	962
Cobrança (C)	164.400	3.949	168.349
Saldo Final (SF)	5.033	1.216	6.249

Fonte: Documentos de Prestação de Contas da ANAC.

40. 98% do financiamento da ANAC é resultante da cobrança de tributos (taxas) cuja execução correspondeu a 97% dos valores transitados para 2015 (saldo inicial) e liquidados no triénio.
41. As receitas orçamentais da ANAC cobradas entre 2015 e 2017 constam do quadro seguinte.

Quadro 3 – Receita Orçamental da ANAC de 2015 a 2017

(em milhares de euros)

Receita	2015	2016	2017	Total
Taxas de RSI	0	0	0	0
Taxa de Segurança	45.181	53.199	60.660	159.040
Outras Taxas	1.652	1.602	2.107	5.360
Outras Receitas	1.122	1.422	1.392	3.937
Total	47.955	56.223	64.159	168.337

Fonte: Documentos de Prestação de Contas da ANAC.

42. 95% do financiamento da ANAC é resultante da cobrança da taxa de segurança, não tendo as taxas devidas pela prestação de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção (Taxas de RSI) gerado qualquer receita nesse triénio.
43. É patente que o modelo de financiamento contido nos Estatutos da ANAC não foi aplicado até ao final de 2017, pois a sua primeira e (que deveria ser) principal fonte de financiamento (o produto das taxas de RSI) não gerou qualquer receita até 2018, enquanto o produto da taxa de segurança atribuído à ANAC, como receita própria, assegurou 95% do seu financiamento de 2015 a 2017 quando, nesse modelo, apenas está incluído no décimo tipo de receitas próprias da ANAC com natureza residual.
44. O facto de o produto da taxa de segurança ter representado 95% do financiamento da atividade reguladora da aviação civil, entre 2015 e 2017, faz depender a regularidade desse financiamento da regularidade da natureza e regulação dessa taxa, incluindo a sua administração e afetação.
45. A taxa de segurança está sujeita ao disposto na Lei Geral Tributária (LGT).³⁹

³⁸ As receitas orçamentais da ANAC cobradas no triénio (€ 168.337 m) são as receitas próprias (€ 168.349 m) acrescidas de verbas oriundas da segurança social (€ 8 m) e deduzidas da restituição de verbas relativas a projetos cofinanciados pelo FEDER (€ 21 m).

³⁹ Mormente, nos termos do artigo 43.º, n.º 6, do DL 254/2012.

46. Com efeito, os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas.⁴⁰
47. 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.⁴¹
48. A tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas.⁴²

Em contraditório, a ANAC alega que, no caso concreto da taxa de segurança, não se está perante a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas, mas sim perante uma efetiva remuneração de serviços prestados no âmbito da temática da segurança aeroportuária e do transporte aéreo.

Porém, a liquidação e cobrança das taxas previstas no DL 254/2012, nos termos do n.º 6 do seu artigo 43.º, regem-se pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis à generalidade dos serviços públicos, nomeadamente pelo disposto na legislação tributária em vigor. Ora, a taxa de segurança encontra-se prevista no DL 254/2012. A taxa de segurança cobrada pela ANAC é classificada como taxa e a ANA era uma entidade pública quando o DL 254/2012 foi publicado.

49. O sujeito ativo da relação tributária é a entidade de direito público titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias, quer diretamente quer através de representante.⁴³
50. Integram a administração tributária, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), as demais entidades públicas legalmente incumbidas da liquidação e cobrança dos tributos, o Ministro das Finanças ou outro membro do Governo competente, quando exerçam competências administrativas no domínio tributário, e os órgãos igualmente competentes dos Governos Regionais e autarquias locais.⁴⁴

Em contraditório, a ANAC alega que liquidar e cobrar taxas não é atividade exclusiva da AT, podendo ser assegurada por outras entidades públicas, ou mesmo privadas.

Ora, nos termos da norma citada, a liquidação e cobrança dos tributos cabe à AT e demais entidades públicas legalmente incumbidas dessas funções [sublinhado nosso].

51. Consubstanciando receitas públicas de carácter obrigatório, as taxas estaduais (como a taxa de segurança) devem ser registadas nas contas públicas, nomeadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, respeitando os princípios orçamentais⁴⁵, entre os quais avulta o da unidade e universalidade, e, consubstanciando receitas do Estado, estão ainda sujeitas ao regime de administração das receitas do Estado⁴⁶.

⁴⁰ Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da LGT.

⁴¹ Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da LGT. As taxas são tributos parafiscais (os tributos fiscais são os impostos) que consubstanciam receitas públicas de carácter obrigatório e não sancionatório (o que as distingue das multas e outras penalidades). O pressuposto das taxas é o seu carácter bilateral que assegura aos respetivos obrigados (tributados), como contrapartida, um benefício individual. As taxas distinguem-se dos impostos por serem meios de financiamento de serviços públicos concretos e divisíveis que facultam benefícios individualizados a quem os utiliza. Apesar de o carácter bilateral da taxa não exigir correspondência do seu montante ao custo da sua contrapartida, um valor desproporcionado ou alheio ao referido custo lesa a bilateralidade que caracteriza a taxa, tornando esse tributo similar a um imposto.

⁴² Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da LGT.

⁴³ Nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da LGT.

⁴⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da LGT.

⁴⁵ Nos termos do Capítulo II da LEO.

⁴⁶ Estabelecido pelo DL 301/99, de 5 de agosto.

Em contraditório, a ANAC alega que a taxa de segurança não se enquadra no conceito de “taxas estaduais”, dado que uma das suas componentes é receita de uma entidade privada a quem foi atribuída a exploração de uma infraestrutura pública por via de um contrato administrativo e a outra componente é receita da ANAC, enquanto entidade reguladora com independência administrativa, financeira e patrimonial.

Ora, nos termos do artigo 3.º da LGT, os tributos podem ser estaduais, regionais e locais, compreendendo os impostos e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas [sublinhados nossos]. A taxa de segurança foi criada por DL através do exercício de competência legislativa estadual.

52. No período sujeito a exame (entre 2015 e 2017), a regulação específica da taxa de segurança consta do capítulo IV do diploma que estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA, SA.⁴⁷
53. E há que considerar o disposto nos Estatutos da ANAC sobre a taxa de segurança.⁴⁸
54. A regularidade do financiamento da ANAC depende, assim, da conformidade da situação verificada no triénio objeto de exame (2015 a 2017) aos normativos a que esse financiamento está sujeito, incluindo a consistência entre a regulação específica da taxa de segurança e o disposto nos demais normativos (em especial LEO, LGT e Estatutos da ANAC).
55. Os Estatutos da ANAC distinguem entre o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção e o produto da taxa de segurança que constitui a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil.⁴⁹
56. Além disso, nos termos desses Estatutos, a ANAC não pode exercer atividades ou usar os seus poderes fora das suas atribuições.⁵⁰
57. Ora, as competências da ANAC relativas à segurança da aviação civil estão compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção.⁵¹
58. O que, aliás, é consistente com o caráter residual atribuído ao produto da taxa de segurança que financia a ANAC, por contrapartida do serviço prestado pelas forças de segurança.
59. Porém, é patente a desconformidade entre o verificado no triénio objeto de exame (2015 a 2017) e o determinado nos Estatutos, visto as referidas taxas, de regulação, supervisão e inspeção não terem gerado receitas e a taxa de segurança ter representado 95% do financiamento da ANAC.
60. Outra desconformidade consiste na regulação específica da taxa de segurança (que a define como englobando duas componentes distintas) a fazer abranger indevidamente, desde 2013, a contraprestação por serviços distintos prestados por entidades diferentes (ANAC, forças de segurança e entidades gestoras aeroportuárias) no exercício de competências diversas que, como tal, deveriam ser remunerados com receitas também diferenciadas.

⁴⁷ DL 254/2012, de 28 de novembro.

⁴⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 39.º desses Estatutos.

⁴⁹ Nos termos das alíneas a) (taxas de RSI) e j) (taxa de segurança) do n.º 1 do artigo 39.º desses Estatutos.

⁵⁰ Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º dos Estatutos.

⁵¹ Nos termos das alíneas e), j) e k) do n.º 3 do artigo 4.º dos Estatutos.

Em contraditório, a ANAC alega que, não obstante o DL 254/2012 prever, expressamente, que a taxa de segurança engloba duas componentes distintas e que a primeira componente constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com os serviços afetos à segurança da aviação civil, bem como receita da ANAC sem prejuízo da sua posterior repartição com as forças de segurança, afirma-se no relato que existem desconformidades, quer com os Estatutos da ANAC, quer com o facto de o DL 254/2012 prever essa partilha.

Ora, o disposto sobre a taxa de segurança no DL 254/2012 é desconforme com o disposto no n.º 2 do artigo 4.º da LGT devido ao incumprimento do pressuposto legal de taxa, neste caso a prestação concreta de um serviço público [sublinhado nosso].

Além disso, com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC (em 01/04/2015), o modelo de financiamento desta entidade inclui, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º desses Estatutos, o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção, as quais abrangem os serviços afetos à segurança da aviação civil imputáveis à ANAC (sobre os quais, aliás, não foi apresentada evidência sobre o benefício individual de cada passageiro embarcado), deixando-a sem contrapartida concreta para auferir parte do produto da taxa de segurança.

61. Com efeito, a taxa de segurança não assenta na prestação de um serviço público concreto, mas de vários serviços distintos, lesando o pressuposto legal de taxa definido na LGT e, com isso, gerando deficiências importantes no financiamento da ANAC e não só.
62. A componente da taxa de segurança atribuída à ANAC, como receita própria, não corresponde a contrapartida pelo exercício das suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção (pois os Estatutos impõem uma forma de financiamento que não gerou qualquer receita no triénio em causa), as quais, todavia, compreendem as atribuições relativas à segurança da aviação civil.

Em contraditório, a ANAC alega que, sendo a entidade competente e responsável pela supervisão do sistema de segurança da aviação civil, é lógico que o legislador tenha determinado ser a entidade com legitimidade para a liquidação e cobrança da taxa de segurança.

Ora, nos termos dos seus Estatutos, o serviço público compreendido nas competências setoriais de supervisão da ANAC deve ser remunerado pelo produto das taxas devidas pelas prestações desse serviço.

63. Além disso, essa componente engloba a contrapartida dos encargos com serviços prestados por forças de segurança, o que torna irregular, desde logo, a intervenção da ANAC como entidade administradora, contabilizadora e beneficiária 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.⁵²
64. Essa natureza de receita do Estado fica, aliás, patente pela obrigação da ANAC em transferir para as forças de segurança uma comparticipação, pelos seus encargos com a segurança da aviação civil⁵³, que, no triénio, ascendeu a € 96 M (74% da despesa paga pela ANAC).

⁵² As forças de segurança em causa, a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) são serviços integrados (sem autonomia financeira) com atribuições na área da segurança interna, uma das funções de soberania do Estado. A situação irregular decorre do desrespeito de princípios orçamentais determinados pela LEO (nomeadamente do princípio da unidade e universalidade pela omissão do registo desse produto como receita do Estado), do incumprimento do RARE (nomeadamente por a ANAC não reunir as condições para administrar receita do Estado) e do RAFE (nomeadamente por transferências do orçamento do Estado não poderem constituir receita própria da ANAC).

⁵³ Nos termos do artigo 51.º do DL 254/2012, de 28 de novembro.

65. Tal situação revela, ainda, dedicação de recursos da ANAC a finalidade diversa das que lhe estão cometidas (o que os seus Estatutos proíbem⁵⁴).
66. Os valores unitários da taxa a cobrar e da comparticipação a pagar são fixados por portarias do Governo, sem obrigação de contabilidade específica nem registo autónomo dos encargos da ANAC e dos encargos das forças de segurança com os serviços prestados, enquanto as entidades gestoras aeroportuárias estão sujeitas (e bem) a essa obrigação.
67. Por fim, a principal deficiência consiste na omissão nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, da receita e da afetação (por despesa) do produto da componente da taxa de segurança (tributo que consubstancia uma receita pública com carácter obrigatório) atribuída a uma entidade gestora aeroportuária que é uma empresa privada desde 2013 (ANA – Aeroportos de Portugal, SA), omissão essa estimada, só no triénio objeto de exame (2015 a 2017) em € 157 M (com base nos relatórios de gestão e contas da ANA).
68. Com efeito, a ANA é a concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em dez aeroportos situados em Portugal Continental (Lisboa, Porto, Faro e Beja), na Região Autónoma dos Açores (Ponta Delgada, Santa Maria, Flores e Horta) e na Região Autónoma da Madeira (Madeira e Porto Santo), sendo, portanto, a sua entidade gestora aeroportuária.⁵⁵
69. Ora, as receitas dessa concessão incluem o produto das taxas obtidas pela concessionária, como contrapartida da prestação do serviço público concessionado, consubstanciando tais taxas receitas públicas com carácter obrigatório (tributos parafiscais) cujo produto se encontra atribuído a essa concessionária (uma empresa privada), nos termos legais e contratuais.
70. Neste caso, porém, não foi respeitado o princípio orçamental da unidade e universalidade (plenitude orçamental) estabelecido na LEO⁵⁶, que obriga ao registo de todas as receitas e despesas públicas nas contas das administrações públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado (no caso de tributos estaduais como é a taxa de segurança).⁵⁷
71. Esta componente da taxa de segurança é administrada pela própria ANA, apesar de não reunir as condições legais para o efeito⁵⁸ (por ser uma empresa privada), daí resultando a omissão da respetiva receita e da sua afetação (por despesa), limitando-se a ANA a registar, nos seus proveitos e como prestação de serviços, o produto de um tributo estadual que lhe está atribuído.
72. Em suma, o financiamento da atividade reguladora da aviação civil, entre 2015 e 2017, não foi suportado por receitas cobradas pelo exercício da atividade reguladora da ANAC e enfermou de outras deficiências, nas quais avultam a omissão, nas contas públicas, de uma receita pública e da sua afetação (por despesa) a uma entidade gestora aeroportuária, que é uma empresa privada desde 2013, bem como a atribuição à ANAC, como receita própria, de receita do Estado cuja administração lhe consome recursos de forma proibida pelos seus estatutos, deficiências essas que constituem reservas importantes e suscitam crítica.

⁵⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º desses Estatutos.

⁵⁵ O quadro jurídico geral desta concessão encontra-se estabelecido no DL 254/2012, de 28 de novembro, com as alterações introduzidas pelo DL 108/2013, de 31 de julho (que integra os aeroportos da Região Autónoma da Madeira na rede aeroportuária gerida pela ANA). Este enquadramento jurídico é complementado pelos contratos de concessão de serviço público celebrados pelo Estado Português com a ANA, em 14/12/2012, e com a ANAM – Aeroportos e Navegação da Madeira, SA, em 10/09/2013 (a ANA sucedeu à ANAM, desde outubro de 2014, como concessionária do segundo contrato, após operação de fusão por incorporação da ANAM).

⁵⁶ Nos termos do seu artigo 9.º.

⁵⁷ A importância da plenitude orçamental, que está consagrada no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa, está em assegurar a transparência e clareza financeira, como condição essencial de uma fiscalização orçamental eficaz e, também, como direito fundamental dos cidadãos em serem informados de todas as receitas públicas e de todas as despesas públicas.

⁵⁸ Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da LGT, a administração tributária, designadamente quanto à incumbência legal de liquidar e cobrar tributos, é função exclusiva de entidades públicas.

A ANAC nega que a legislação tributária vigente seja aplicável à taxa de segurança.

Ao fazê-lo está a ignorar, nomeadamente:

- ◆ a determinação expressa dessa aplicabilidade, nos termos do DL 254/2012 (artigo 43.º, n.º 6), ao regime de liquidação e cobrança das taxas previstas nesse diploma (incluindo a taxa de segurança);
- ◆ que a falta de pagamento das taxas no prazo legal dá lugar à sua cobrança coerciva, acrescida dos respetivos juros de mora, em processo de execução fiscal, nos termos do DL 254/2012 (artigo 45.º, n.º 2);
- ◆ que a taxa de segurança se destina à cobertura parcial [sublinhado nosso] dos encargos respeitantes aos meios humanos e materiais empregues nos serviços afetos à segurança da aviação civil, nos termos do DL 254/2012 (artigo 48.º, n.º 1);
- ◆ que os créditos da ANAC provenientes de taxas ou outras receitas, cuja obrigação de pagamento esteja estabelecida na lei ou haja sido reconhecida por despacho do competente membro do Governo, estão sujeitos a cobrança coerciva segundo o processo de execução fiscal, regulado pelo Código de Procedimento e de Processo Tributário, sendo as taxas equiparadas a créditos do Estado, nos termos dos Estatutos da ANAC (artigo 39.º, n.º 3);
- ◆ a sua própria prática de contabilizar a taxa de segurança como tributo.

3.2 SISTEMA E REGISTO CONTABILÍSTICO

73. No período objeto de exame (2015 a 2017) a ANAC e as demais entidades reguladoras estavam obrigadas a aplicar o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) como referencial contabilístico e na prestação das contas respetivas.⁵⁹
74. Até 2018 a ANAC não cumpriu essa obrigação e continuou a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), alegando a posterior imposição legal de assegurar a transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)⁶⁰.

Em contraditório, a ANAC alega que a afirmação constante do parágrafo 74 se revela errada, incompreensível e inaceitável porque nunca a ANAC esteve sujeita ao SNC enquanto referencial contabilístico aplicável.

Porém, é inequívoco que a ANAC esteve sujeita à aplicação do SNC desde a entrada em vigor dos seus Estatutos (em 01/04/2015) até 31/12/2017, nos termos legais antes referidos e vigentes para a prestação das respetivas contas em 2015, 2016 e 2017. A prestação de contas de 2018 já foi feita em SNC-AP.

75. O ciclo dos fluxos financeiros da ANAC entre 2015 e 2017 consta do quadro seguinte.

Quadro 4 – Fluxos de Caixa da ANAC de 2015 a 2017

(em milhares de euros)

Ciclo	2015	2016	2017	2015/2017
Saldo Anterior (SA)	31.567	39.232	45.867	31.567
Orçamental	32.535	40.143	46.265	32.535
Extraorçamental	(968)	(911)	(398)	(968)
Receita (R)	50.443	58.950	67.601	176.995
Orçamental	47.955	56.223	64.159	168.337
Extraorçamental	2.488	2.728	3.442	8.658
SA + R = D + SS	82.010	98.182	113.468	208.562
Despesa (D)	42.779	52.315	42.897	137.991
Orçamental	40.347	50.101	39.892	130.340
Extraorçamental	2.432	2.214	3.005	7.651
Saldo Seguinte (SS)	39.232	45.867	70.571	70.571
Orçamental	40.143	46.265	70.532	70.532
Extraorçamental	(911)	(398)	39	39

Fonte: Documentos de Prestação de Contas da ANAC.

76. Por estar integrada na Administração Central, a discriminação das receitas e das despesas da ANAC também foi reportada na Conta Geral do Estado (CGE).⁶¹

⁵⁹ Nos termos do artigo 38.º da LQER então vigente e do n.º 4 do artigo 38.º dos Estatutos da ANAC.

⁶⁰ A aplicação do SNC-AP deveria ter sido iniciada em 01/01/2017, mas essa imposição foi adiada para 01/01/2018, com a alteração do diploma que aprova o SNC-AP (DL 192/2015, de 11/09) pelo disposto no n.º 3 do DL 85/2016, de 21/12, sem prejuízo da adoção voluntária do SNC-AP em 2017 (nos termos do artigo 5.º do DL 85/2016).

⁶¹ Especificamente no Mapa 31 do Volume II (Elementos Informativos) nos Tomos relativos à discriminação das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos da Conta Geral do Estado de 2015, de 2016 e de 2017.

77. Essa contabilização é, também, de fluxos financeiros (recebimentos e pagamentos) e, portanto, deveria ser consistente com os fluxos de caixa reportados pela ANAC, visto a LEO impor a universalidade e a especificação de receitas e de despesas na CGE (incluindo extraorçamentais).
78. Porém, isso não se verificou, por omissão dos saldos e fluxos extraorçamentais nos mapas da CGE, à revelia de sucessivas recomendações do Tribunal no Parecer sobre a CGE (PCGE).⁶²

Em contraditório, a ANAC alega ter reportado todos os fluxos financeiros, orçamentais e extraorçamentais, não existindo qualquer omissão. Alega, também, que as recomendações constantes dos pareceres do Tribunal de Contas encontram resposta no SNC-AP, através do mapa “Demonstração do Desempenho Orçamental” reportado pela ANAC na gerência de 2018.

Ora, a omissão em causa verifica-se, como referido, nos mapas da CGE, bastando consultar a CGE de 2018 – Volume II – Tomo IX (páginas 1516 a 1521) para constatar, de novo, essa omissão. A correção desta deficiência voltou a ser recomendada pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE de 2018 (Recomendação 12, na página 187).

79. O registo dos saldos e fluxos extraorçamentais da ANAC na CGE teria revelado a indevida subsistência de saldos negativos até 2017 (como consta do quadro anterior).⁶³
80. Com efeito, às entidades reguladoras é aplicável o Regime da Tesouraria do Estado (RTE).⁶⁴
81. E o RTE só admite saldo extraorçamental positivo ou nulo (com as exceções previstas).⁶⁵

Em contraditório, a ANAC alega que, da leitura dos artigos 30.º e 31.º do RTE, retira a conclusão de que o saldo positivo será o da conta bancária e não da rubrica extraorçamental. Alega também que os seus Estatutos afastam a aplicação do RTE e consubstanciam lei especial em relação à LQER por esta não ter valor reforçado.

Tais artigos integram o capítulo IV do RTE relativo às Operações Específicas do Tesouro (OET) que são operações extraorçamentais, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do RTE. Esta norma proíbe saldo extraorçamental negativo (salvo para as exceções previstas). E, nos termos do n.º 1 do artigo 38.º dos seus Estatutos, a gestão patrimonial e financeira da ANAC rege-se pela LQER e nos termos do n.º 3 do artigo 38.º desta lei, o RTE é aplicável às entidades reguladoras.

82. Outra deficiência, neste caso material por natureza, é a inconsistência na transição do saldo orçamental de 2015 para 2016 nos mapas da CGE, devido a uma restituição efetuada em 2016 não ter sido registada como dedução à cobrança da receita contabilizada em anos anteriores, mas como dedução do saldo da gerência anterior.⁶⁶

⁶² Essa omissão, para além de desprezar princípios orçamentais, exime uma parte substancial dos fluxos financeiros ao controlo e responsabilização legalmente determinados e inviabiliza a reconciliação com a movimentação de fundos registada na contabilidade da tesouraria do Estado e nas contas da entidade. Para corrigir estas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral dos fluxos financeiros das entidades da administração central nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais. Recomendações: 11 – PCGE/2009, 43 – PCGE 2010, 46 – PCGE 2011, 42 e 43 – PCGE 2012, 48 e 49 – PCGE 2013, 52 e 53 – PCGE 2014, 51 e 52 – PCGE 2015, 5, 7, 43 e 44 – PCGE 2016 e 11 – PCGE 2017.

⁶³ Nos documentos de prestação de contas da ANAC, o saldo negativo transitado para 2015 resulta da movimentação registada na conta 2683 – Credores de Cauções (com um saldo negativo de € 1.042.853,43 no final de 2014) devido à prestação de diversas cauções em 2013 e 2014, à ordem do Tribunal do Trabalho, na sequência de processos intentados por dirigentes do INAC, IP, para ressarcimento do suplemento de isenção do horário de trabalho.

⁶⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 38.º da LQER e do n.º 1 do artigo 38.º dos Estatutos da ANAC. O RTE foi aprovado pelo DL 191/99, de 5 de junho.

⁶⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 31.º que faz depender a saída de fundos por operações extraorçamentais (operações específicas do Tesouro) da existência de fundos na respetiva conta (saldo positivo), salvo para antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado, de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais e com regularização obrigatória até ao final do mesmo ano económico, ou em situações previstas em lei especial.

⁶⁶ Restituição de € 21.037,47 relativa a receita classificada em transferências correntes provenientes de instituições da União Europeia, no âmbito de um projeto de investimento apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do Programa Operacional Fatores de Competitividade.

Em contraditório, a ANAC alega que o registo da restituição efetuada em 2016, como dedução do saldo da gerência anterior, cumpriu o preceituado no artigo 9.º do DL 18/2016, de 13 de abril.

Ora, a inconsistência em causa verifica-se, como referido, nos mapas da CGE, bastando consultar a CGE de 2015 – Volume II – Tomo X (páginas 419 e 423) e a CGE de 2016 – Volume II – Tomo XI (página 1420) para a constatar. Como é evidente, a norma citada não admite inconsistência na transição de saldos.

83. A principal deficiência detetada pela auditoria nas contas da ANAC decorre da atribuição, como receita própria, da receita do Estado correspondente à parte do produto da taxa de segurança cuja contrapartida é a prestação de serviços por forças de segurança (PSP, GNR e SEF), conjugada com a comparticipação atribuída a estas forças.⁶⁷

Em contraditório, a ANAC alega ser incorreto ignorar, ou mesmo contrariar, o previsto no DL 254/2012, quando se refere como “deficiência detetada” o facto de a ANAC reconhecer como receita própria a parte do produto da taxa de segurança que depois será redistribuída pelas demais forças e serviços de segurança.

Ora, a deficiência está em atribuir indevidamente à ANAC, como receita própria, receita do Estado resultante da prestação de serviço público por forças de segurança que são serviços do Estado sem autonomia financeira.

84. Com efeito, essa receita do Estado devia ter sido administrada e contabilizada por um serviço integrado (sem autonomia financeira) habilitado para o efeito, nos termos legais (um serviço com incumbência legal para liquidar e cobrar tributos como, por exemplo, a Autoridade Tributária e Aduaneira), sem prejuízo da afetação do seu produto às referidas forças de segurança, se os serviços afetos à segurança da aviação civil por si prestados não forem englobáveis na função de soberania adstrita à segurança interna já financiada por impostos.

Em contraditório, a ANAC alega que o DL 254/2012, no que respeita à taxa de segurança, limita-se a reproduzir o estatuído desde 1991 no DL 102/91, de 8 de março.

Alega, também, que em parte alguma da legislação aplicável se prevê a intervenção de outro serviço integrado do Estado (sem autonomia financeira), designadamente a AT, para efeitos de cobrança, administração e contabilização da taxa de segurança, ou de qualquer outra taxa que seja receita da ANAC.

Ora, a taxa de segurança foi criada pelo DL 102/91, de 8 de março, como receita afeta à Direção-Geral da Aviação Civil, o serviço integrado do Estado (sem autonomia financeira) incumbido de administrar essa taxa (e distribuir o seu produto) sem lhe ter sido atribuído estatuto, autonomia financeira (uma atribuição excecional nos termos do regime de administração financeira do Estado) ou nível de financiamento similares aos de entidade reguladora. Além disso, a legislação aplicável (LEO, RAFE e RARE) determina a consignação de receita do Estado como excecional e transitória, a sua afetação apenas por transferência do Orçamento do Estado e obriga à administração de receita do Estado por um serviço integrado do Estado.

⁶⁷ Como reportado em 3.1. essa deficiência decorre da regulação específica da taxa de segurança estabelecida pelo capítulo IV do DL 254/2012 não cumprir o pressuposto de taxa definido pela LGT (ao ser contrapartida de serviços distintos que, como tal, também deveriam ser remunerados por receitas diferenciadas, desrespeitar a unidade e universalidade determinada pela LEO (neste caso, por omissão da receita do Estado em causa e da sua transferência, por despesa do Estado, para a ANAC), contrariar o regime de administração das receitas do Estado (visto a ANAC não reunir as condições para ser entidade administradora de receitas do Estado) e ser incompatível com os Estatutos da ANAC (aprovados por DL posterior) que determinam o seu financiamento com base em taxas de regulação, supervisão e inspeção (as quais também são contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil que a ANAC pode prestar, face às suas competências) e apenas admitem como residual o financiamento através do produto da taxa de segurança.

85. Ao invés, a ANAC reportou € 159 M de receita própria com o produto da taxa de segurança e € 96 M de despesa (financiada por receita própria) com o pagamento dessa comparticipação às forças de segurança, entre 2015 e 2017, pela aplicação de valores unitários da taxa a cobrar e da comparticipação a pagar fixados por portarias do Governo, sem obrigação de contabilidade específica nem registo autónomo dos encargos da ANAC e das forças de segurança com os serviços prestados (estando as entidades gestoras aeroportuárias sujeitas a essa obrigação).
86. Agrava essa deficiência a ANAC também não quantificar os custos regulatórios suportados pelas entidades reguladas.

Em contraditório, a ANAC alega que a informação relativa aos custos de regulação foi apurada, quantificada e avaliada pela ANAC e remetida à equipa de auditoria do Tribunal de Contas.

Ora, a informação recebida (e que a ANAC reitera em contraditório) resume-se a invocar que o peso relativo das “contribuições regulatórias” (correspondentes à receita orçamental deduzida da despesa orçamental que consiste na distribuição do produto da taxa de segurança às forças de segurança) no volume de negócios do setor em 2015 e 2016 é marginal e irrelevante (0,35%) pelo que não foi considerado necessário realizar qualquer estudo específico sobre o impacto dos custos de regulação. Porém, desde logo, as ditas “contribuições regulatórias” são, no essencial, a parte da taxa de segurança que remunera o serviço prestado por forças de segurança e não o exercício das competências regulatórias da ANAC. E, sobretudo, os «custos regulatórios»⁶⁸ excedem o financiamento 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.

87. Os valores unitários da taxa a cobrar, fixados a favor da ANAC e das forças de segurança, bem como a sua repartição, constam do quadro seguinte.

Quadro 5 – Valores Unitários da Taxa de Segurança (ANAC e Forças de Segurança)

(em euros)

Taxa de Segurança a cobrar por passageiro embarcado	Gestão Aeroportuária da ANA					Outra Gestão Aeroportuária				
	Valor Fixado	Repartição				Valor Fixado	Repartição			
		ANAC	PSP	SEF	GNR		ANAC	PSP	SEF	GNR
Voos dentro do Espaço Schengen (ES)	1,53	0,66	0,36	0,44	0,07	2,09	0,66	0,52	0,79	0,12
Voos intracomunitários fora do ES	3,20	0,84	1,01	1,18	0,17	3,68	0,84	1,04	1,57	0,23
Voos internacionais	6,21	1,12	2,14	2,57	0,38	6,56	1,12	2,00	3,00	0,44

Fonte: Portarias 77-B/2014 e 83/2014 (com a redação dada pela Portaria 236/2014).

88. De 2015 a 2017, o financiamento da ANAC dependeu dos valores unitários da taxa de segurança que lhe foram atribuídos pelo Governo e, na prática, consubstanciaram a indevida atribuição, como receita própria, de receita do Estado, visto os Estatutos da ANAC só lhe permitirem a prestação de serviços afetos à segurança da aviação civil compreendidos nas suas competências de regulação, supervisão e inspeção, a remunerar por taxas que não geraram qualquer receita.

⁶⁸ Incluem quer os «custos regulatórios diretos» (aqueles em que incorre a sociedade/regulados na preparação e implementação da regulação e, no caso do Estado, na informação, preparação, planeamento, organização administrativa, tomada de decisões de monitorização, operacionais e de fiscalização), quer os «custos regulatórios indiretos» (aqueles que correspondem às perdas de eficiência e aos custos de transações). A não consideração de qualquer destes custos pode conduzir à subestimação dos custos totais e, desse modo, potenciar a adoção de escolhas regulatórias ineficientes – ver Marneffe, W. & Vereeck, «The meaning of regulatory costs», *European Journal of Law and Economics*, 2011, vol. 32, n.º 3, pp. 341-356.

89. A principal deficiência detetada pela auditoria nas contas das administrações públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado, consiste na omissão da receita pública correspondente à parte do produto da taxa de segurança cuja contrapartida é o serviço público aeroportuário concessionado pelo Estado a uma empresa privada (ANA).⁶⁹
90. Com efeito, essa receita devia ter sido administrada e contabilizada por uma entidade pública habilitada para o efeito, nos termos legais (designadamente, como entidade gestora do contrato de concessão), sem prejuízo da afetação do seu produto, por despesa pública, à ANA.

Em contraditório, a ANAC repudia a qualificação de deficiência atribuída ao facto de a ANA registar, como rendimento decorrente da sua atividade, o rédito associado à componente da taxa de segurança prevista na alínea b) do DL 254/2012.

Porém, a deficiência reportada é a omissão da referida receita pública e a consequente omissão da despesa pública relativa à afetação do produto dessa receita à ANA (nos termos contratuais), por violação do princípio orçamental da unidade e universalidade determinado pela LEO e do disposto na LGT.

A ANAC ignora a legislação orçamental e tributária aplicável à taxa de segurança, bem como o facto superveniente muito relevante de a ANA ter passado de entidade pública, à data de publicação do DL 254/2012, para empresa privada desde 17/09/2013.

91. Os valores unitários da taxa a cobrar, fixados a favor da ANA e das outras entidades gestoras aeroportuárias (EGA), constam do quadro seguinte.

Quadro 6 – Valores Unitários da Taxa de Segurança (ANA e outras EGA)

(em euros)

Taxa de Segurança a cobrar por passageiro embarcado	Gestão Aeroportuária da ANA	Outra Gestão Aeroportuária
Voos dentro do espaço Schengen		0,30
Voos intracomunitários fora do espaço Schengen	2,50 até 26/09/2017 1,94 desde 27/09/2017	0,38
Voos internacionais		0,51

Fonte: Portarias 77-B/2014 e 284/2017

92. De 2015 a 2017, o financiamento da ANA, SA, através do produto da taxa de segurança obtido com os valores unitários que lhe foram atribuídos pelo Governo, apesar de consubstanciar uma receita pública de carácter obrigatório, não foi previsto no Orçamento nem registado na Conta Geral do Estado, tendo sido administrado e contabilizado pela entidade beneficiária, a empresa privada concessionária do serviço público aeroportuário remunerado por essa taxa.

Em contraditório, a ANAC alega ser incorreto assumir que o produto da taxa de segurança, na componente afeta à ANA, corresponde a um financiamento que lhe foi atribuído pelo Governo.

O reportado apenas refere que esse financiamento foi obtido com os valores unitários atribuídos pelo Governo, através das portarias indicadas, onde esses valores, por passageiro embarcado, são fixados como determinação do quantitativo da taxa de segurança da componente referida na alínea b) do artigo 49.º do DL 254/2012 – contrapartida da ANA.

⁶⁹ Como reportado em 3.1. essa deficiência decorre da regulação específica da taxa de segurança estabelecida pelo capítulo IV do DL 254/2012 não cumprir o pressuposto de taxa definido pela LGT (ao ser contrapartida de serviços distintos que, como tal, também deveriam ser remunerados por receitas diferenciadas, desrespeitar a unidade e universalidade determinada pela LEO (neste caso, por omissão da receita pública em causa e da sua transferência, por despesa pública, para a ANA) e contrariar a LGT (visto a ANA não ser uma entidade pública e, por isso, não reunir as condições para liquidar e cobrar tributos).

93. Entre 01/01/2015 e 31/12/2017, o saldo orçamental da ANAC aumentou 117% (de € 32,5 M para € 70,5 M), 23% (€ 7,6 M) em 2015, 15% (€ 6,1 M) em 2016 e 52% (€ 24,3 M) em 2017.
94. Para essa evolução do saldo orçamental concorreu a limitação de despesas (incluindo cativação de € 8,8 M em 2017) imposta pelas leis orçamentais e decretos leis de execução orçamental⁷⁰, bem como a não autorização do Ministro das Finanças aos pedidos de aplicação parcial do saldo transitado de 2016 (de € 20,6 M, em 31/05/2017, para € 16,1 M, em 20/09/2017).
95. Em 2018 também se verificou limitação de despesas (designadamente através da cativação de € 3,3 M), tendo os pedidos de aplicação parcial do saldo transitado de 2017 (de € 27,1 M, em 27/02/2018, para € 17 M, em 14/08/2018) sido apenas parcialmente autorizados (sobretudo para distribuir € 15,2 M de taxa de segurança pendente de anos anteriores).
96. A intervenção legal do Ministério das Finanças na execução orçamental da ANAC, conjugada com a manutenção de um modelo de financiamento dependente de receita do Estado atribuída, indevidamente, como receita própria, não só limitou a autonomia de gestão das atividades de regulação, supervisão e inspeção que competem à ANAC, incluindo dedicar recursos a exercer funções que não lhe competem (administrar receitas do Estado), como promoveu o aumento de receitas e saldos orçamentais por via de carga tributária parafiscal (ilustrando a sua utilização como instrumento de política orçamental).

Em contraditório, a ANAC alega estranhar que não haja qualquer referência ao facto de, contrariamente ao previsto nos seus Estatutos e à própria génese de criação das entidades reguladoras, tenham ocorrido intervenções governamentais que condicionaram a autonomia, a capacidade de intervenção e a própria independência da ANAC, enquanto entidade reguladora.

Porém, tendo presente a legislação aplicável (ver, por exemplo, a nota de rodapé ao parágrafo 94), o Tribunal formula observações críticas sobre a intervenção governamental na gestão da ANAC ser inconsistente com os respetivos Estatutos (ver, por exemplo, o parágrafo 96, o 117 com a respetiva nota de rodapé e o 277 nas conclusões).

97. Com efeito, verifica-se a contraditória coexistência dos Estatutos da ANAC aprovados em 2015 (por ser urgente garantir a regulação robusta, isenta e independente que as insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC, IP, impediam) com o modelo de financiamento e a estrutura orgânica então considerados insuficientes.
98. Para essa deficiência subsistir também concorre a falta de transparência resultante do princípio orçamental da especificação⁷¹ não ter aplicação prática, com a classificação económica de todos os tributos registados pela ANAC em taxas diversas (sem distinguir a taxa de segurança).⁷²

Em contraditório, a ANAC alega não se compreender a afirmação sobre a falta de transparência resultante do princípio orçamental da especificação não ter aplicação prática.

Ora, não discriminar a taxa de segurança na CGE através de código próprio, quando isso se verifica para 22 taxas na CGE de 2017⁷³, das quais só as relativas a portagens e a propinas têm receita superior à da taxa de segurança cobrada pela ANAC, contribuiu para as deficiências da sua administração, nomeadamente de liquidação, cobrança e contabilização (indevida afetação de receita do Estado como receita própria da ANAC e omissão da taxa de segurança faturada e recebida por uma empresa privada, sem intervenção de qualquer entidade pública).

⁷⁰ A ANAC integra o setor das administrações públicas no subsetor da administração central e, por isso, está sujeita ao disposto na LEO, nos termos do seu artigo 4.º (Valor reforçado), bem como nas leis orçamentais e decretos leis de execução orçamental, nos termos de normas como as constantes do artigo 2.º (Valor reforçado) da Lei 42/2016 (Orçamento do Estado para 2017), de 28 de dezembro.

⁷¹ Nos termos do artigo 17.º da LEO.

⁷² Nos termos do código de classificação económica das receitas públicas aprovado pelo DL 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁷³ CGE de 2017 – Volume I – Tomo III (página 32).

99. A classificação diferenciada, na contabilidade patrimonial, dos proveitos relativos à taxa de segurança, entre ANAC (impostos e taxas) e ANA (prestação de serviços), revela a falta da entidade administradora dessas receitas do Estado, responsável por as validar, contabilizar e distribuir, a qual é necessária para regularizar a situação da ANAC (cuja principal fonte de financiamento deve ser o produto das taxas de regulação, supervisão e inspeção previstas nos seus estatutos) e suprir a omissão, nas contas públicas, do registo da receita pública de carácter obrigatório cujo produto remunera o serviço público concessionado pelo Estado à ANA.
100. A contabilização desses proveitos pela ANAC⁷⁴ e pela ANA consta do quadro seguinte.

Quadro 7 – Proveitos da ANA e da ANAC com a Taxa de Segurança
(em milhares de euros)

Entidade	2015	2016	2017	2015/2017
ANAC	48.234	54.092	63.196	165.522
ANA, SA	47.750	54.539	54.735	157.024

Fonte: Documentos de Prestação de Contas da ANAC e da ANA, SA.

Em contraditório, a ANAC alega que o entendimento de que deveria ser uma entidade terceira a assegurar as funções de liquidação, cobrança e administração do rédito gerado pela taxa de segurança, quer ao nível da ANA, quer da ANAC, devendo ser essa entidade a assegurar a validação, contabilização e posterior distribuição das receitas provenientes dessa taxa, não tem qualquer sustentação na legislação aplicável, nem no histórico da cobrança das taxas das atividades reguladas e das atividades monitorizadas no âmbito do setor da aviação civil.

Alega também que se ignora a prática generalizada nas concessões de serviço público atribuídas a entidades privadas, por via de um contrato administrativo. Alega ainda que a implementação desse entendimento implicaria a perda de autonomia financeira das autoridades reguladoras, princípio basilar da sua independência.

Ora, como amplamente se reporta no presente relatório, as deficiências que fazem recomendar a administração das receitas públicas em causa por um serviço do Estado (na parte em que o serviço é prestado por forças de segurança) e por uma entidade pública legalmente incumbida para o efeito (na parte faturada e recebida pela empresa privada ANA) decorrem da prática instituída ser desconforme com normas legais aplicáveis, designadamente da LEO, da LGT, dos Estatutos da ANAC, do RAFE e do RARE – **ver também apreciação em 10 (páginas 60 a 63).**

Os tributados não são meras fontes de financiamento das entidades beneficiárias da taxa de segurança. Nos termos legais vigentes com destaque para os princípios orçamentais determinados pela LEO, têm direito à garantia do Estado de que as receitas públicas que pagam são as apropriadas e devidas, bem como a saber o que essas receitas financiam.

⁷⁴ Os proveitos da contabilidade patrimonial registam a verba liquidada (€ 165,5 M) enquanto as receitas da contabilidade orçamental registam a verba cobrada (€ 159 M).

3.3 ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

101. A assunção de compromissos e a realização de despesa pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsetores que constituem o setor das administrações públicas estão sujeitas ao princípio orçamental da economia, eficiência e eficácia.⁷⁵
102. A economia consiste na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, a eficiência consiste na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e a eficácia consiste na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.⁷⁶
103. Para avaliar a adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela ANAC (considerando o exame desse financiamento reportado em 3.1 e 3.2) foram identificados os riscos potenciais significativos relacionados com o princípio orçamental da economia, eficiência e eficácia, nos ambientes externo (condicionante da gestão da ANAC) e interno (dependente da gestão da ANAC).⁷⁷
104. No ambiente externo, identificaram-se os riscos significativos seguintes:
 - ◆ Modelo de financiamento da atividade reguladora da ANAC por regulamentar
 - ◆ Financiamento irregular (através da taxa de segurança) da atividade reguladora da ANAC
 - ◆ Deficiente administração (incluindo contabilização inapropriada) de taxas estaduais
 - ◆ Intervenção governamental na gestão da ANAC inconsistente com os respetivos Estatutos
105. No ambiente interno, identificaram-se os riscos significativos seguintes:
 - ◆ Dependência de financiamento irregular (através da taxa de segurança)
 - ◆ 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)
 - ◆ Opinião com reserva na certificação legal das contas da ANAC
 - ◆ Custos regulatórios por identificar e quantificar
 - ◆ Impacto dos custos de regulação no setor regulado e nos consumidores por avaliar
 - ◆ Recursos humanos insuficientes face ao mapa de pessoal aprovado como necessário
 - ◆ Investimento incipiente (despesas de capital representam 1% da despesa orçamental)
 - ◆ Subsistência da insuficiente e desajustada estrutura orgânica do INAC
 - ◆ Insuficiente controlo do universo de regulados
 - ◆ Avaliação periódica dos objetivos em função dos resultados através de sistema de indicadores de desempenho (sem qualidade aferida pelo fiscal único) com deficiências

Em contraditório, a ANAC alega que o diagnóstico do financiamento da atividade reguladora da aviação civil e a consequente identificação de riscos externos e internos é insuficiente e deveria ter considerado as grandes exigências e desafios que foram colocados à ANAC.

Ora, a auditoria visou examinar a regularidade e a adequação do financiamento da ANAC.

⁷⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da LEO.

⁷⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 18.º da LEO.

⁷⁷ Aplicando a metodologia prescrita no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas, nomeadamente (*vide* página 16) quando define que uma auditoria de resultados não deve pretender fazer um exame simultâneo e exaustivo de todos os aspetos ligados à economia, eficiência e eficácia nem deve ser esse o seu objetivo, devendo antes examinar as questões relacionadas com estes princípios, em função dos riscos potenciais significativos identificados.

Foi o legislador a declarar a urgência em garantir a regulação, robusta, isenta e independente, que assumiu não existir por insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC a colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC, em 2015.

A auditoria verificou a subsistência do modelo de financiamento e da estrutura organizacional do INAC (mesmo tendo sido revogados) e a falta de implementação dos correspondentes modelo e estrutura estabelecidos nesses Estatutos como instrumentos necessários para a regulação pretendida – **ver também apreciação em 10 (páginas 60 a 67).**

106. O exame das questões relacionadas com a economia, eficiência e eficácia, em função dos riscos significativos identificados, suscita as observações seguintes.
107. No final de 2017 continuava por regulamentar e, conseqüentemente, por aplicar o modelo de financiamento da atividade reguladora da ANAC estabelecido nos seus Estatutos.⁷⁸
108. Não obstante essa regulamentação ser uma condição necessária ao financiamento da ANAC, através do produto de taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção (principal fonte de financiamento estabelecida pelos seus Estatutos), só no plano de atividades da ANAC para 2017 foi prevista, no âmbito da assessoria ao governo a nível legislativo, a elaboração de proposta de DL sobre taxas aplicáveis aos atos regulatórios realizados pela ANAC.
109. Apesar de a elaboração de 51% desse projeto legislativo ter sido reportada no relatório de atividades, gestão e contas da ANAC em 2017, o respetivo diploma não foi publicado até 2019 e a ANAC manteve-se dependente do financiamento obtido com o produto da taxa de segurança (como reportado em 3.1 e 3.2).

Em contraditório, a ANAC alega que o modelo em vigor está regulamentado, funciona e tem permitido, sem qualquer constrangimento, o exercício dessas prestações de serviço público.

Ora, a ANAC integra no seu relatório de atividades de 2017 (página 62) a elaboração do referido projeto legislativo nas suas atividades de Regulamentação [sublinhado nosso].

110. Essa prática decorre da deficiente regulação da taxa de segurança (estabelecida pelo capítulo IV do DL 254/2012) – ver parágrafo 6o.
111. A situação é agravada pela incumbência da administração da taxa de segurança à ANAC e à ANA, entidades que não estão habilitadas para administrar receitas do Estado (como é o caso do produto da taxa de segurança, por ser contrapartida de serviços públicos prestados por forças de segurança ou concessionados pelo Estado sem nomeação de entidade gestora).
112. Assim, duas entidades sem habilitação legal para administrar a taxa de segurança (a ANAC por não prestar o serviço público que constitui a sua contrapartida e a ANA por ser uma empresa privada) têm vindo a exercer essa administração por serem as entidades beneficiárias do produto dessas taxas.

⁷⁸ Nos termos do respetivo artigo 39.º. Este modelo concorre para garantir a regulação robusta, isenta e independente do setor da aviação civil que não se verificava por insuficiências orgânicas e estatutárias do INAC, nos termos do preâmbulo do DL 40/2015, de 16 de março.

113. Porém, 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 respectivas 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, mas sem habilitação legal para o efeito).
114. 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 caráter 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).
115. Ao atribuir-se o produto de receitas do Estado a entidades públicas, como se fossem receitas próprias e, por essa via, concedendo-lhes artificialmente autonomia financeira, está a reduzir-se o financiamento das despesas do Estado (ou a aumentar-se a necessidade de tributação adicional para este efeito) e, além disso, está a promover-se a dependência dessas entidades a esse financiamento, o que é inconsistente com o estatuto de entidade reguladora independente.
116. É o caso da ANAC, cujo estatuto estabelece um modelo de financiamento assente em taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências.
117. Em suma, a atribuição de receita do Estado como receita própria, a incumbência de administrar essa receita, a falta de regulamentação do modelo de financiamento estabelecido nos seus Estatutos e a limitação da sua autonomia de gestão⁷⁹ são inconsistentes com o estatuto da ANAC como entidade reguladora independente e desrespeitam o princípio da economia, eficiência e eficácia.
118. O impacto da falta de medidas para eliminar ou reduzir os riscos significativos identificados no ambiente externo (a principal medida consiste em regulamentar o modelo de financiamento estabelecido nos Estatutos da ANAC viabilizando a sua aplicação) é muito relevante, por também provocar riscos significativos no ambiente interno, a nível financeiro.
119. Desde logo, 95% (€ 159 M em € 168 M) do financiamento da ANAC resulta da cobrança da taxa de segurança – ver parágrafo 62.
120. As despesas orçamentais da ANAC, pagas entre 2015 e 2017, constam do quadro seguinte.

⁷⁹ Limitação ilustrada pelo seguinte extrato do Relatório de atividades, gestão e contas da ANAC em 2017 (páginas 100 e 101): “O Ministério das Finanças e o Ministério responsável, tiveram uma importância decisiva na autonomia de gestão da ANAC, não só pelas diversas normas que no decurso da gerência ditaram regras claras aplicáveis aos diversos organismos do Setor Público, influenciando desta forma a gestão de recursos e meios financeiros e humanos que, posteriormente, se reflete nos resultados apresentados nas óticas orçamental e patrimonial, bem como pela tramitação processual a que esta Autoridade se vê adstrita para a normal execução do seu orçamento, nomeadamente na contratação de serviços. Efetivamente, o orçamento elaborado de base 0, com o intuito de apresentar a realidade expectável para a gerência de 2017, viu-se defraudado no primeiro dia da gerência, atenta a alteração produzida na receita em sede de aprovação do mesmo, bem como os cativos registados no valor global de 8,8 M€, dos quais 7,7 M€ em Despesas com o Pessoal. Este facto foi de imediato transmitido pela ANAC a S. Exa o Secretário de Estado das Infraestruturas (SEI), visto ser perceptível que o cativo registado não permitiria a esta Autoridade suportar os encargos com os vencimentos na sua plenitude, mais precisamente no último trimestre de 2017. A esta situação acresceu ainda a aprovação tardia do pedido de integração do saldo de gerência de 2016, bem como a impossibilidade de registar uma alteração ao orçamento de 2017 que permitiria a completa distribuição dos valores de taxa de segurança arrecadados no 4.º trimestre desta gerência. Em suma, a autonomia de gestão propalada na LQER e nos Estatutos da ANAC foi, no decurso desta gerência, retraída por tudo o supramencionado.”

Quadro 8 – Despesa Orçamental da ANAC de 2015 a 2017

(em milhares de euros)

Despesa	2015	2016	2017	Total
Despesas com o Pessoal	7.162	7.594	9.743	24.499
Distribuição da Taxa de Segurança	30.884	39.105	26.912	96.901
Outras Despesas Correntes	1.968	2.787	2.962	7.717
Despesas de Capital	332	615	274	1.222
Total	40.347	50.101	39.892	130.340

Fonte: Documentos de Prestação de Contas da ANAC.

121. A distribuição da taxa de segurança (classificada em transferências correntes) representa 74% da despesa orçamental da ANAC e comprova que a maior parte dos recursos da ANAC é, afinal, dedicada a finalidade diversa das que lhe competem (apesar de os seus Estatutos o proibirem).
122. Além disso, em 31/12/2017, o produto da taxa de segurança por distribuir (despesa por pagar) representava 34% do saldo orçamental (36% em 31/12/2014) e englobava duas componentes: € 11,6 M integrados no saldo transitado para 2015 (€ 6 M gerados em 2010 e € 5,6 M em 2013, que subsistiam em dívida por falta de autorização governamental para serem pagos) e € 12,6 M cobrados no quarto trimestre de 2017 e não distribuídos por falta de dotação orçamental.⁸⁰

Quadro 9 – Taxa de Segurança por Distribuir

(em milhares de euros)

Agregado	31/12/2014	2015/2017	31/12/2017
Taxa de Segurança por Distribuir	11.585	12.642	24.227
Saldo Orçamental	32.535	37.997	70.532

Fonte: Documentos de Prestação de Contas da ANAC.

123. Ainda sobre a distribuição da taxa de segurança, mas no âmbito das demonstrações financeiras, há que assinalar o parecer do fiscal único e a sua opinião com reserva formulada na certificação legal das contas da ANAC, de 2015 a 2017, cujo exame suscita as observações seguintes ao próximo quadro.
124. As principais demonstrações financeiras da ANAC constam do quadro seguinte.

⁸⁰ Em 2018, nos termos de Despachos do Secretário de Estado do Orçamento (373/2018, de 2 de março, e 464/2018, de 21 de março), foi autorizado o pagamento de € 8,7 M à ANA, pelo produto de taxa de segurança por distribuir desde 2010 e 2013, e de € 8,2 M às forças de segurança (PSP, SEF e GNR) pelo produto de taxa de segurança cobrada no quarto trimestre de 2017.

Quadro 10 – Balanço e Demonstração de Resultados da ANAC de 2015 a 2017
(em milhares de euros)

Balanço	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	2015/2017
Ativo (A)	54.427	62.220	84.735	56%
Imobilizações	5.039	5.265	5.143	2%
Terceiros	10.156	11.088	9.021	-11%
Disponibilidades	39.232	45.867	70.571	80%
A = FP + P	54.427	62.220	84.735	56%
Fundos Próprios (FP)	35.642	43.783	54.212	52%
Património	8.574	8.574	8.574	0%
Reservas	748	748	748	0%
Resultados Transitados	17.322	26.299	34.461	99%
Resultado Líquido	8.998	8.162	10.429	16%
Passivo (P)	18.786	18.437	30.524	62%
Terceiros	18.786	18.437	30.524	62%
Demonstração de Resultados	2015	2016	2017	2015/2017
Custos e Perdas (CP)	41.054	48.259	55.193	34%
Fornecimentos e Serviços Externos	3.255	4.360	4.136	27%
Custos com o Pessoal	5.281	5.509	7.682	45%
Transferências Correntes ...	31.382	37.328	42.678	36%
Outros Custos	1.137	1.062	697	-39%
Resultado Líquido (RL)	8.998	8.162	10.429	16%
CP + RL = PG	50.052	56.421	65.622	31%
Proveitos e Ganhos (PG)	50.052	56.421	65.622	31%
Impostos e Taxas	48.234	54.092	63.196	31%
Outros Proveitos	1.818	2.329	2.426	33%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas da ANAC.

125. Nas bases para a opinião com reserva da certificação legal das contas da ANAC, de 2015 a 2017, é relatado o seguinte: “A ANAC alterou em 2011, por recomendação do Tribunal de Contas, o reconhecimento dos proveitos decorrentes da Taxa de Segurança, tendo passado a registar como proveito a totalidade do valor das guias de receita emitidas relativamente a cada período contabilístico e como custo a parte recebida nesse ano a distribuir às entidades beneficiárias da mesma”.
126. No parecer do fiscal único sobre os documentos de prestação de contas da ANAC em 2017 é relatado o seguinte: “O procedimento de contabilização da Taxa de Segurança decorrente das recomendações do Tribunal de Contas, e o reconhecimento dos respetivos custos inerentes à sua distribuição às entidades beneficiárias não permite o cumprimento do princípio do acréscimo (especialização dos exercícios)”.
127. O Relatório de Atividades, Gestão e Contas da ANAC em 2017 reporta que, em 2011, por recomendação do Tribunal de Contas (concretamente as recomendações 8, 9 e 10 dirigidas ao INAC no Relatório 50/2007 – 2.ª Secção: Auditoria Financeira ao INAC – Gerência de 2005) foi alterada a metodologia contabilística associada ao registo e distribuição da Taxa de Segurança.
128. Reproduzem-se os termos exatos dessas recomendações (8, 9 e 10) do Tribunal de Contas:

- ◆ “Diligenciar para que a totalidade da receita liquidada e proveniente da taxa de segurança, seja levada, na contabilidade patrimonial, a proveitos e ganhos. Posteriormente, quando da sua distribuição, deverão ser efetuados os respetivos lançamentos em custos”.
 - ◆ “Alterar os procedimentos de contabilização patrimonial da liquidação de receita de taxa de segurança e da liquidação de despesa relativa à distribuição daquela receita pelos beneficiários, nomeadamente, com a devida separação entre as duas liquidações”.
 - ◆ “Providenciar para que a subconta 2683 – “Credores taxa de segurança” seja objeto das regularizações necessárias no fecho do exercício e antes da alteração dos procedimentos contabilísticos referidos”.
129. Ora, ao contrário do que é alegado pelo fiscal único, é inequívoco que o recomendado não só permite como promove o cumprimento do princípio do acréscimo, ao referir-se expressamente à liquidação de receita e de despesa.
130. Acresce que tais recomendações foram formuladas no contexto de uma auditoria financeira à gerência de 2005 do INAC, quando a regulação específica da taxa de segurança vigente de 2015 a 2017 é a estabelecida (sete anos depois de 2005) no capítulo IV do DL 254/2012 e se encontra em desconformidade com o disposto na LEO e na LGT, nomeadamente por se tratar de receita do Estado atribuída à ANAC como receita própria.

Em contraditório, a ANAC alega ser importante perceber que a alteração foi realizada no seguimento da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas em 2011.

Porém, a auditoria financeira seguinte à reportada no Relatório 50/2007 – 2.ª Secção teve por objeto a gerência do INAC em 2012, foi reportada no Relatório 22/2015 – 2.ª Secção, está disponível no portal do Tribunal de Contas (em Produtos do Tribunal – Relatórios de Auditoria – 2015) e das suas recomendações (página 9) nada consta sobre a matéria em causa.

131. Acontece que as taxas de regulação, supervisão e inspeção não geraram qualquer receita entre 2015 e 2017 por falta de regulamentação e também porque a ANAC não adotou até 2018 um sistema de contabilidade analítica (como exige o SNC-AP aplicável desde esse ano) que lhe permitisse imputar adequadamente os gastos e rendimentos decorrentes do exercício da sua atividade em função dos serviços prestados às entidades inseridas no seu universo regulatório.
132. 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 cobrar⁸¹, 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.
133. 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.

Em contraditório, a ANAC alega que as taxas praticadas pela ANAC se encontram suportadas em diplomas de 1992, nomeadamente a Portaria 950-B/92, de 30 de setembro, e não no Regulamento de Taxas aprovado pelo DL 159/2004, de 30 de junho, conforme referido na nota de rodapé do parágrafo 132.

Ora, a ANAC não implementou o modelo de financiamento determinado pelos seus Estatutos, como condição necessária para eliminar as insuficiências que obstavam à pretendida regulação robusta, isenta e independente (que o legislador assumia ser urgente garantir).

⁸¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento de Taxas aprovado pelo DL 159/2004, de 30 de junho.

Em vez disso, a ANAC manteve o modelo anterior incluindo valores unitários de taxas fixados por portaria do Governo em 1992 (22 anos e 6 meses antes da entrada em vigor desses Estatutos) quando, nos termos dessa portaria, se impunha a sua atualização por as taxas de âmbito aeronáutico deverem refletir o valor dos serviços de que são contrapartida.

Isto, apesar de o referido Regulamento de Taxas ter sido aprovado em 2004 (10 anos e 9 meses antes da entrada em vigor dos Estatutos da ANAC) e o artigo 2.º do DL que aprovou esse Regulamento estabelecer que os montantes das taxas correspondentes aos serviços públicos a prestar pelo INAC, nos termos desse diploma, constariam da tabela de taxas a aprovar por portaria do membro do governo responsável pela área dos transportes e que o valor dessas taxas poderia ser atualizado anualmente, por iniciativa do INAC, de acordo com o índice correspondente à taxa de inflação do ano anterior publicada pelo Instituto Nacional de Estatística, tendo em conta o custo incorrido relativo aos serviços a prestar.

134. 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.
135. 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.
136. Em maio de 2017, foi aprovado o Regulamento de Organização, Prestação e Disciplina do Trabalho, de Carreiras e Retributivo da ANAC, cuja revisão da sua tabela remuneratória⁸² gerou o acréscimo de € 1,4 M em remunerações certas e permanentes e de € 2,2 M em custos com o pessoal, face a 2016.
137. Assim, não obstante o contexto de adiamento e indefinição do modelo de financiamento estabelecido nos seus Estatutos e de dependência do financiamento de receita do Estado (atribuída como receita própria), verifica-se o crescimento de 36% nas despesas com o pessoal (em contabilidade orçamental) e de 45% nos custos com o pessoal (em contabilidade patrimonial), entre 2015 e 2017, representando tais despesas (75%) e custos (61%) o principal encargo da ANAC (sem a distribuição da taxa de segurança).
138. O risco inerente a esta situação é agravado pela invocação dos recursos humanos da ANAC serem insuficientes face ao mapa de pessoal aprovado como sendo o necessário.⁸³

⁸² Calculada com base nos valores médios pagos no setor aeronáutico, bem como nas restantes entidades reguladoras independentes – Relatório de Atividades, Gestão e Contas (RAGC) da ANAC, em 2017 (página 103).

⁸³ Invocação expressa no seguinte extrato do RAGC da ANAC, em 2017 (página 103): “O Mapa de Pessoal aprovado para o ano de 2017 previa um número total de 249 colaboradores, valor que englobava trabalhadores, colaboradores em regime de prestação de serviços e dirigentes. Este número, que até agora não foi possível atingir, estando em curso processos de contratação, reflete a necessidade de respeitar um conjunto de obrigações da União Europeia e internacionais decorrentes de auditorias realizadas pela Comissão Europeia, pela European Aviation Safety Agency (EASA) e pela International Civil Aviation Organization (ICAO), entidades que supervisionam o setor da aviação civil, e que obrigam a que a ANAC esteja dotada dos recursos humanos necessários à prossecução da sua missão, designadamente nas áreas de certificação e supervisão, tais como manutenção de aeronaves, aeronavegabilidade, segurança de voo, operações, navegação aérea, infraestruturas aeronáuticas e segurança (Security)”.

Quadro 11 – Trabalhadores da ANAC de 2015 a 2017

(em trabalhadores)

Grupo de Trabalhadores	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017
Efetivos – Dirigentes	20	20	22
Efetivos – Técnicos Superiores	82	81	92
Efetivos – Assistentes	33	31	23
Prestadores de Serviços (PS)	46	52	49
Execução – Efetivos e PS	181	184	186
Previsão – Mapa de Pessoal	250	249	249
Execução / Previsão	72%	74%	75%

Fonte: Relatórios de Atividades, Gestão e Contas da ANAC de 2015 a 2017.

139. Não obstante ser urgente suprir as insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC para garantir uma resolução robusta, isenta e independente pela ANAC⁸⁴, o investimento realizado entre 2015 e 2017 foi incipiente (as despesas de capital só representaram 1% da despesa orçamental) e muito menor que o previsto, pois só foram pagos 21% (€ 1,2 M) das dotações iniciais (€ 5,8 M).
140. Também a estrutura organizacional do INAC se manteve, apesar da entrada em vigor da LQER e da revogação expressa dessa estrutura no diploma que aprova os Estatutos da ANAC⁸⁵.
141. Apesar dessa reorganização da ANAC ter sido enfatizada nos seus planos de atividades⁸⁶, como condição necessária para melhor a capacitar à prossecução da sua missão, essa condição não foi concretizada até 2018⁸⁷, limitando o cumprimento da missão da ANAC: regular e fiscalizar o setor da aviação civil e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor⁸⁸.
142. Ora, a ANAC deve exercer a respetiva atividade de acordo com elevados padrões de qualidade, garantir eficiência económica na sua gestão, a qual visa objetivos devidamente determinados e quantificados com avaliação periódica em função dos resultados, e atuação transparente, com discussão pública de projetos contendo normas regulamentares e disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e funcionamento com impacto sobre os utilizadores e entidades destinatárias, incluindo sobre o respetivo custo para o setor regulado.⁸⁹
143. E os órgãos da ANAC devem assegurar que os recursos de que dispõem, os quais devem ser os necessários e adequados à prossecução das suas atribuições, são administrados de forma eficiente, devendo sempre adotar ou propor as soluções organizativas e os métodos de atuação que representem o menor custo na prossecução eficaz dessas atribuições.⁹⁰

Em contraditório, a ANAC alega que a sua reorganização nunca foi considerada como condição indispensável para a capacitar à prossecução da sua missão.

Ora, foi o legislador que assim o determinou no diploma que aprovou os Estatutos da ANAC (que estabelecem a sua missão) ao revogar expressamente a estrutura organizacional do INAC.

⁸⁴ Nos termos do preâmbulo do DL 40/2015 (que aprova os Estatutos da ANAC).

⁸⁵ Nos termos da alínea d) do artigo 8.º do DL 40/2015.

⁸⁶ Nomeadamente nos planos de atividades para 2017 (página 8) e para 2018 (página 9).

⁸⁷ Da resposta ao questionário do Tribunal de Contas consta o seguinte: “A ANAC mantém, nesta data [maio de 2018], a estrutura herdada do Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC, IP) contando com nove unidades orgânicas de nível I (Direções e Gabinetes) que se subordinam hierárquica e funcionalmente ao Conselho de Administração.”

⁸⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º dos Estatutos da ANAC.

⁸⁹ Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da ANAC.

⁹⁰ Nos termos do n.º 2 do artigo 8.º dos Estatutos da ANAC.

144. O insuficiente controlo do universo dos regulados é mais um exemplo da limitação da ANAC em cumprir a sua missão: em 06/07/2018 estavam sujeitas à regulação da ANAC, nos termos dos seus Estatutos e demais normas aplicáveis, as entidades constantes do quadro seguinte, tendo esta informação demorado mais de dois meses a ser prestada ao Tribunal, devido à dispersão dos dados por diferentes unidades orgânicas e à necessidade de corrigir e atualizar parte dessa informação, além de os dados evidenciarem a ineficácia da norma legal para caracterizar os regulados (com 88% no grupo residual).

Quadro 12 – Universo dos Regulados pela ANAC

Artigo 9.º dos Estatutos	Regulados	N.º	%
alínea a)	As entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos nacionais	126	1
alínea b)	As entidades coordenadoras do processo de atribuição e de facilitação de faixas horárias nos aeroportos nacionais	1	0
alínea c)	Os prestadores de serviços de navegação aérea, com exceção dos prestadores de serviços de meteorologia aeronáutica	8	0
alínea d)	Os operadores de transporte aéreo e os operadores de trabalho aéreo	1 407	10
alínea e)	As entidades prestadoras de serviços de apoio ao transporte aéreo, designadamente prestadores de serviços de assistência em escala	128	1
alínea f)	As demais entidades referidas na lei	11 998	88
Total		13 668	100

Fonte: Resposta da ANAC em 06/07/2018 ao Questionário do Tribunal de Contas enviado em 26/04/2018

145. O exame das questões relacionadas com a economia, eficiência e eficácia, em função dos riscos significativos identificados no ambiente interno da ANAC, tem evidenciado diversos pontos fracos do seu sistema de controlo interno que não se encontram refletidos na avaliação reportada nos seus Relatórios de Atividades, Gestão e Contas de 2016 e de 2017.⁹¹
146. Com efeito, das 25 questões sujeitas a essa avaliação, 23 têm resposta afirmativa e apenas duas têm resposta negativa, concretamente sobre a implementação de um sistema de rotação de funções entre trabalhadores (sendo reportado que os constrangimentos significativos da ANAC ao nível dos recursos humanos não permitem essa implementação) e sobre a clara definição dos circuitos de documentos de forma a evitar redundâncias.
147. Porém, tendo sido reportado que é efetuada internamente uma verificação efetiva sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, nada é referido quanto à não aplicação do modelo de financiamento estabelecido pelos Estatutos (para o que concorre a falta de identificação e quantificação dos custos regulatórios, a falta de avaliação do impacto desses custos no setor regulado e nos consumidores e o atraso na elaboração da proposta de DL sobre as taxas aplicáveis aos atos regulatórios realizados pela ANAC), à dependência de financiamento através da taxa de segurança, à dedicação de recursos da ANAC a finalidade diversa das que lhe estão cometidas (proibida pelos Estatutos), à reiterada opinião com reserva na certificação legal das contas, ao crescimento dos custos com o pessoal (sobretudo dos custos fixos) sem estar implementado o modelo de financiamento regular e estável que os suporte (a afetação parcial do produto da taxa de segurança é instável pois varia com o número de passageiros transportados pelas companhias de aviação aos quais essa taxa é aplicável) e ao insuficiente conhecimento sobre o concreto universo de regulados.
148. Além disso, também foi reportado que a estrutura organizacional estabelecida obedecia às regras definidas legalmente quando essa estrutura orgânica tinha sido objeto de revogação expressa nos termos dos Estatutos da ANAC vigentes desde 01/04/2015.

⁹¹ 4.2. Avaliação do Sistema de Controlo Interno.

Em contraditório, a ANAC alega que a referência à avaliação do sistema de controlo interno como tendo permitido apenas aferir pontos fracos se revela parcial por ignorar o que de bom foi verificado.

Ora, esta alegação não considera (apesar do reportado nos parágrafos 101 a 105) que a referência em causa integra as observações suscitadas pelo exame das questões relacionadas com a economia, eficiência e eficácia, em função dos riscos significativos identificados (como preconiza o manual de auditoria de resultados do Tribunal de Contas⁹²), para evidenciar diversos pontos fracos do sistema de controlo interno da ANAC que não se encontram refletidos na avaliação reportada nos seus Relatórios de Atividades, Gestão e Contas de 2016 e de 2017.

A metodologia aplicada visa prosseguir o interesse público e otimizar a utilidade da auditoria, devendo, por isso, identificar e examinar as situações que, na perspetiva do desempenho, sejam problemas e fraquezas a corrigir e a melhorar com a auditoria (que também está sujeita ao princípio da economia, eficiência e eficácia, a começar pelo seu custo de oportunidade).

149. Devendo a gestão da ANAC visar objetivos devidamente determinados e quantificados com avaliação periódica em função dos resultados, essa avaliação foi também objeto de exame face ao reportado nos seus Relatórios de Atividades, Gestão e Contas de 2016 e de 2017.⁹³
150. Compete à comissão de fiscalização ou ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho que as entidades reguladoras devem utilizar para refletir o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos, bem como avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela entidade reguladora em função dos meios disponíveis.⁹⁴
151. Os três objetivos estratégicos estabelecidos para a ANAC consistem em garantir a segurança da aviação civil (com eficaz regulação e regulamentação do setor e eficiente supervisão por ação inspetiva e fiscalizadora), promover o desenvolvimento sustentado do setor da aviação civil (através de regulação económica adequada) e melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados (para assegurar a sustentabilidade da ANAC).⁹⁵
152. Os cinco objetivos operacionais definidos para a ANAC (em articulação com os estratégicos) consistem em prestar assessoria ao Governo (ao nível legislativo), em reforçar a supervisão (garantindo a segurança), em adequar a regulação do setor às necessidades do sistema de aviação civil, em garantir a sua sustentabilidade económico-financeira e em melhorar a qualidade dos serviços prestados e divulgar a sua atividade.⁹⁶
153. Para efeito da avaliação dos objetivos operacionais da ANAC, esses objetivos foram associados às atividades desenvolvidas para os concretizar (68 em 2016 e 85 em 2017) para as quais foram definidos indicadores (92 em 2016 e 115 em 2017), tendo sido atribuída a ponderação de 20% para cada objetivo, distribuída pelos indicadores das respetivas atividades.
154. A síntese da avaliação da ANAC sobre a realização dos seus objetivos operacionais em 2016 e 2017, face ao planeado, consta do quadro seguinte.

⁹² “Uma auditoria de resultados não deve pretender fazer um exame exaustivo de todos os aspetos ligados à economia, eficiência e eficácia nem deve ser esse o seu objetivo. Deverá antes examinar algumas questões relacionadas com um ou outro ou mesmo com o conjunto destes princípios, em função dos riscos potenciais significativos identificados” (página 16).

⁹³ 4.3. Atividades Desenvolvidas e Resultados Alcançados.

⁹⁴ Nos termos do artigo 39.º da LQER e do n.º 2 do artigo 37.º dos Estatutos da ANAC.

⁹⁵ Nos termos dos Planos de Atividades da ANAC de 2016 e 2017.

⁹⁶ Nos termos dos Planos de Atividades da ANAC de 2016 e 2017.

Quadro 13 – Avaliação dos Objetivos Operacionais da ANAC de 2016 e 2017

(em percentagem)

Objetivo Operacional	P 2016	R 2016	P 2017	R 2017
Prestar Assessoria ao Governo	20,0	18,7	20,0	16,2
Reforçar a Supervisão	20,0	21,3	20,0	18,3
Adequar Regulação às Necessidades	20,0	19,3	20,0	21,9
Garantir Sustentabilidade Económica-Financeira	20,0	30,4	20,0	27,1
Melhorar Qualidade e Divulgar Atividade	20,0	27,9	20,0	33,0
Total	100,0	117,6	100,0	116,5

Fonte: Planos (P) e Relatórios (R) de Atividades da ANAC de 2016 e 2017.

155. A avaliação dos objetivos operacionais resultou da soma da avaliação das respetivas atividades e esta da soma da avaliação dos respetivos indicadores (sendo a avaliação de cada indicador o resultado do produto do seu grau de execução pela respetiva ponderação) segundo a tipologia que consta do quadro seguinte.

Quadro 14 – Avaliação dos Indicadores de Desempenho da ANAC de 2016 e 2017

Avaliação dos Indicadores de Desempenho	N.º 2016	% 2016	N.º 2017	% 2017
Sem Avaliação / Meta Não Quantificada	18	–	10	–
Avaliação = 0% / Meta Não Atingida	1	0,0	8	0,0
0% < Avaliação < 100% / Meta Não Atingida	14	9,4	29	14,3
Avaliação = 100% / Meta Cumprida	41	60,0	42	43,0
Avaliação > 100% / Meta Superada	18	48,2	26	59,2
Total	92	117,6	115	116,5

Fonte: Relatórios de Atividades da ANAC de 2016 e 2017.

156. O sistema de indicadores de desempenho utilizado admite variação do resultado base de 100% (realização da atividade como planeado) com limite inferior de 0% (atividade não iniciada) mas sem limite superior, o que permite compensar variações negativas (face ao planeado) por metas não atingidas, com menor número de variações positivas por metas superadas.
157. A avaliação da atividade 64 em 2017 (melhorar a imagem institucional da ANAC promovendo iniciativas dirigidas aos *stakeholders*, com encontros e sessões de sensibilização e divulgação de informação) ilustra a distorção que a inexistência do limite superior pode gerar; para esta atividade foram definidos 5 indicadores cujo cumprimento (100%) das respetivas metas representaria 3% da atividade total, tendo a execução atingido 11,6% (quase o quádruplo), com destaque para o 5.º indicador (n.º de iniciativas dirigidas aos órgãos da comunicação social com divulgação da atividade da ANAC realizadas) cuja meta de 6 iniciativas foi superada com a realização de 59 (44 notícias e 12 comunicados de imprensa), um grau de execução de 983%.
158. Outro exemplo é o da atividade 47 em 2016 (garantir um grau adequado de liquidez geral) cujo indicador definido (quociente do ativo sobre o passivo circulante) tinha por meta o intervalo entre 1,30 e 1,50 e obteve o resultado de 3,56 (grau de execução de 237%) gerando uma variação positiva de 12,3% (o cumprimento da meta representaria 9% da atividade total).
159. A síntese da variação dos indicadores de desempenho da ANAC em 2016 e 2017, face ao planeado, consta do quadro seguinte.

Quadro 15 – Variação dos Indicadores de Desempenho da ANAC de 2016 e 2017

Variação dos Indicadores de Desempenho	N.º 2016	% 2016	N.º 2017	% 2017
Com Variação Negativa face ao planeado: < 100%	15	-8,0	37	-17,2
Sem Variação face ao planeado: = 100%	41	0,0	42	0,0
Com Variação Positiva face ao planeado: > 100%	18	25,6	26	33,7
Total	74	17,6	105	16,5

Fonte: Relatórios de Atividades da ANAC de 2016 e 2017.

160. A aplicação do limite superior de 200% (não considerar o impacto da execução acima do dobro da meta) não só tornaria a avaliação total mais realista (reduzindo-a para 95% em 2016 e 100% em 2017) como limitaria o incentivo para substituir a realização de atividades relevantes pela superação de metas acessíveis em atividades menos relevantes.

Em contraditório, a ANAC alega que esta observação é de natureza subjetiva e não suportada em normativo aplicável.

Porém, dispõe o n.º 3 do artigo 39.º da LQER que compete à comissão de fiscalização ou ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho, bem como avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela entidade reguladora em função dos meios disponíveis, cujas conclusões são reportadas aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora [sublinhados nossos].

Nestes termos, a observação em causa não é subjetiva quando, em 2016, o resultado de 1 das 68 atividades (1,5%) representa 21,3 do total de 117,6 (18,1%) e 12,3 da variação positiva de 17,6 (69,9%) e quando, em 2017, o resultado de 1 das 85 atividades (1,2%) representa 11,6 de 116,5 (10%) e 8,6 da variação positiva de 16,5 (52,1%), visando tais atividades garantir um grau adequado de liquidez geral (2016) e melhorar a imagem institucional da ANAC (2017).

161. Das atividades relevantes com metas não cumpridas, destaca-se a elaboração de proposta de DL de taxas aplicáveis aos atos regulatórios realizados pela ANAC (atividade 3 em 2017 que, não obstante ser essencial para implementar o modelo de financiamento previsto nos estatutos da ANAC, apenas foi planeada para o 3.º ano de vigência desses estatutos) cujo grau de execução foi 51% (apesar da sua importância, o cumprimento da respetiva meta apenas teria representado 0,95% da atividade total).
162. A avaliação do objetivo operacional em reforçar a supervisão (garantindo a segurança) passa de superado em 2016 (21,3%) para não cumprido em 2017 (18,3%) face ao planeado (20%); a principal causa é a queda do grau de execução (de 350% para 150%) da atividade de promover a implementação do *Safety Management System* (SSP/SMS), que é mais um exemplo da distorção provocada pela inexistência de limite superior para os indicadores (a variação positiva de 2,5%, em 2016, permitiu passar a avaliação deste objetivo de não cumprido para superado); a queda do grau de execução (de 100% para 14%) também é patente na atividade de garantir a supervisão e fiscalização do processo de atribuição de faixas horárias assim como a fiscalização da sua utilização por parte das transportadoras aéreas.
163. Controlar a receita proveniente da taxa de segurança é uma atividade que não foi sequer iniciada (0% de grau de execução) apesar de ter sido planeada em 2016 e em 2017, com a meta anual de 6 auditorias, cujo cumprimento representaria 2% da atividade total de cada ano.

164. Garantir o tratamento de processos de reclamações de passageiros recebidos é uma atividade planeada em 2016 e em 2017, com dois indicadores medidos pela percentagem de processos concluídos, no ano da reclamação ou de reclamações de anos anteriores, cujas metas não foram cumpridas e os graus de execução decresceram de 2016 para 2017 (de 73% para 45%, no ano da reclamação, e de 42% para 41%, nas reclamações de anos anteriores).
165. A evolução das reclamações dos passageiros recebidas pela ANAC, de 2015 a 2017, consta do quadro seguinte.

Quadro 16 – Reclamações dos Passageiros de 2015 a 2017

Motivo das Reclamações	2015	2016	2017	2015/2017
Atraso do Voo	2.079	2.374	3.968	8.421
Cancelamento do Voo	1.063	1.214	2.240	4.517
Bagagem	1.212	1.359	1.347	3.918
Outro	3.001	3.085	3.351	9.437
Total	7.355	8.032	10.906	26.293

Fonte: Relatórios de Atividades da ANAC de 2015 a 2017.

166. O aumento das reclamações (48% entre 2015 e 2017) tem sido crescente (9% em 2016 e 36% em 2017) motivado, sobretudo, por cancelamento e atraso de voos (111% e 91% entre 2015 e 2017, respetivamente) tendo estes dois motivos sido a causa de 57% das reclamações recebidas em 2017 (43% em 2015).
167. Por sua vez, a evolução do tratamento das reclamações dos passageiros pela ANAC, de 2015 a 2017, consta do quadro seguinte.

Quadro 17 – Tratamento das Reclamações dos Passageiros de 2015 a 2017

Situação das Reclamações	2015	2016	2017	2015/2017
Saldo Inicial (SI)	5.295	3.475	5.098	5.295
Reclamações Recebidas (RR)	7.355	8.032	10.906	26.293
Total = SI + RR = RT + SF	12.650	11.507	16.004	31.588
Reclamações Tratadas (RT)	9.175	6.409	6.463	22.047
Saldo Final (SF)	3.475	5.098	9.541	9.541

Fonte: Relatórios de Atividades da ANAC de 2015 a 2017.

168. A redução do tratamento das reclamações (30%) entre 2015 e os dois anos seguintes, conjugado com o aumento das reclamações recebidas, implicou o crescimento das reclamações pendentes (o saldo aumenta 80% entre 2015 e 2017).
169. Concorreu para esta situação o aumento dos passageiros transportados e dos voos realizados (33% e 24% entre 2015 e 2017, respetivamente) cuja evolução consta do quadro seguinte.

Quadro 18 – Evolução dos Passageiros e dos Voos de 2015 a 2017

Indicador do Tráfego	2015	2016	2017	2015/2017
Passageiros (em milhões)	39,7	45,4	52,8	137,9
Voos (em milhares)	387	435	478	1.300

Fonte: ANAC.

170. A ANAC invocou o impacto de um conjunto de eventos extraordinários para o aumento das reclamações recebidas em 2017: interrupção do abastecimento de combustível no aeroporto Humberto Delgado, em 10 de maio, cancelamento de 374 voos da *Ryanair*, em setembro e outubro, e falência das transportadoras aéreas *Monarch* e *Air Berlín*, em outubro.
171. Em suma, os resultados do tratamento das reclamações dos passageiros ficaram muito aquém das metas definidas para os dois indicadores desta atividade, como consta do quadro seguinte.

Quadro 19 – Avaliação do Tratamento das Reclamações em 2016 e 2017

(em percentagem)

Tratamento das Reclamações	P 2016	R 2016	P 2017	R 2017
Recebidas no Ano	85,0	61,9	90,0	40,2
Recebidas em Anos Anteriores	98,0	41,4	100,0	40,7

Fonte: Planos (P) e Relatórios (R) de Atividades da ANAC de 2016 e 2017.

Em contraditório, a ANAC alega que não se alcança o destaque deste tema, tendo em conta o âmbito da auditoria.

Ora, esta alegação não considera, mais uma vez, o reportado nos parágrafos 101 a 105, nomeadamente que, para avaliar a adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela ANAC, foram identificados os riscos potenciais significativos relacionados com o princípio orçamental da economia, eficiência e eficácia, sendo as observações subsequentes suscitadas pelo exame das questões relacionadas com esse princípio. Além disso, esta alegação também não considera que uma das atribuições da ANAC é defender os direitos e interesses legítimos dos utentes das atividades da aviação civil (nos termos da alínea i) do n.º 3 do artigo 4.º dos seus Estatutos) e que no desempenho dessa atribuição lhe incumbe apreciar as reclamações e queixas dos passageiros relativamente aos operadores sujeitos à sua regulação, dar-lhes resposta e adotar, quanto às mesmas, as providências necessárias, podendo ordenar a sua investigação em matérias integradas nas suas atribuições, bem como recomendar ou determinar, às entidades sujeitas à sua jurisdição, as providências necessárias à reparação dos direitos dos passageiros (nos termos do artigo 47.º dos seus Estatutos).

A ANAC alega também não ter sido reportado, certamente por lapso, que, após o reforço da equipa com a contratação de mais um técnico (através de processo iniciado em setembro de 2017), foram encerradas mais de 90% das reclamações de anos anteriores.

Porém, o Global Airport Ranking da AirHelp (empresa especializada em ajudar viajantes a obter indemnizações por atrasos ou cancelamentos de viagens) divulgado em 09/05/2019 integra os principais aeroportos nacionais: numa lista com 132 aeroportos mundiais, ordenada pela avaliação de critérios como a pontualidade, a qualidade dos serviços e as infraestruturas (incluindo áreas de alimentação e compras), o aeroporto Sá Carneiro, no Porto, está em 125.º lugar e o aeroporto Humberto Delgado, em Lisboa, está em 132.º e último lugar.

172. A avaliação do objetivo operacional em adequar a regulação do setor às necessidades do sistema da aviação civil passa de não cumprido em 2016 (19,3%) para superado em 2017 (21,9%) face ao planeado (20%); a causa disso está na atividade para assegurar a produção de informação relevante para o setor da aviação civil, através da publicação de estudos setoriais e *newsletters*, que regista uma variação positiva de 3% na avaliação desse objetivo em 2017 (quando em 2016 registara uma variação negativa de 0,7%) devido ao grau de execução de 250% em 2 dos 7 indicadores dessa atividade (com a ponderação atribuída de 1%).

173. Das atividades que concorrem para esse objetivo operacional avulta a regulação económica aeroportuária (estabelecida no capítulo VI do DL 254/2012), que consiste na definição dos princípios e regras comuns aplicáveis à cobrança de taxas pagas pela utilização das instalações disponibilizadas e pelos serviços prestados exclusivamente pela entidade gestora aeroportuária, bem como na fixação dos indicadores de qualidade de serviço a observar nos aeroportos e aeródromos sujeitos a essa regulação (nos termos do artigo 66.º do DL 254/2012).
174. Até 28/11/2012, o modelo de regulação económica constava de diploma legal (DL 217/2009), nos termos do qual a receita máxima por passageiro era determinada pela entidade reguladora, que também definia as taxas a aplicar pelas entidades gestoras aeroportuárias, enquanto que, nos termos legais vigentes, desde 29/11/2012 (artigo 67.º do DL 254/2012), as atividades e serviços concretamente sujeitos a regulação económica, o sistema e a estrutura tarifária aplicáveis, bem como os níveis e indicadores de qualidade de serviço, passaram a estar previstos nos contratos de concessão.
175. Sobre essa alteração, a ANAC declarou: “foi adaptado o papel do regulador nesta área do setor de transporte aéreo em concreto, no sentido de limitar a sua atuação no mercado, de forma intencional, reservando-lhe o papel de regulação «ex-post» e sobretudo no domínio da supervisão e fiscalização de cumprimento de normas e cláusulas contratuais pré-determinadas.”
176. Mesmo com essa limitação, a ANAC é a autoridade reguladora independente com competência para o controlo da aplicação dos princípios, regras e critérios mencionados nos artigos 66.º e 67.º do DL 254/2012, devendo exercer essas competências com imparcialidade e transparência, bem como publicar na sua página eletrónica da Internet um relatório anual sobre as atividades desenvolvidas no âmbito da regulação económica (nos termos do artigo 68.º do DL 254/2012).
177. A regulação económica é reportada especificamente (ponto 3.7) nos Relatórios de Atividades, Gestão e Contas (RAGC) da ANAC, de 2016 e 2017, começando por realçar-se a sua importância: “Na prossecução da sua missão, a ANAC tem como principais atribuições a manutenção das condições de acesso à atividade e ao mercado por parte dos agentes económicos, supervisionando também a atividade desses agentes e propondo medidas de regulação da economia das atividades aeroportuárias, de navegação aérea e de transporte aéreo e de outras no âmbito da aviação civil”.
178. Nos termos do artigo 71.º do DL 254/2012, o funcionamento do sistema e da estrutura tarifária e, se necessário, da qualidade dos serviços prestados está sujeito a consultas anuais entre a entidade gestora aeroportuária (EGA) e os utilizadores (representantes ou associações).
179. Após cada consulta a EGA envia informação com os resultados e a decisão proposta (na qual avulta a alteração das taxas aeroportuárias) à ANAC e aos utilizadores, podendo estes apresentar reclamação fundamentada dessa proposta à ANAC, que tem 30 dias para tomar uma decisão provisória sobre a entrada em vigor da alteração tarifária e 120 dias para tomar a decisão definitiva que é vinculativa e produz efeitos imediatos, sem prejuízo de ser impugnada administrativamente.
180. Na atividade reportada nos RAGC de 2016 e 2017 sobre a regulação económica aeroportuária avulta a aprovação da estrutura tarifária das EGA (para o ano seguinte) com a apreciação das reclamações dos utilizadores e a decisão final do Conselho de Administração da ANAC sobre o processo de consulta das taxas sujeitas a regulação económica (visando a sua atualização).

181. Porém, não obstante a sua importância ter sido amplamente reconhecida, a regulação económica aeroportuária apenas teve reflexo específico na avaliação do desempenho da ANAC, em 2016 e 2017, através da elaboração do respetivo relatório de atividades (com a ponderação de 1,8% em 2016 e de 1,3% em 2017), ação essa que, em 2017, até regista uma variação negativa de 1% devido ao grau de execução ter sido apenas de 20%.
182. E, mesmo tendo essa ação sido considerada cumprida em 2016, na página da Internet da ANAC (Publicações – Relatórios de Regulação) apenas consta o relatório de atividades desenvolvidas no âmbito da regulação económica dos aeroportos em 2013 (datado de novembro de 2014), evidenciando o recorrente incumprimento da obrigação legal de publicar um relatório anual sobre as atividades desenvolvidas no âmbito da regulação económica.
183. A insuficiente avaliação do desempenho da regulação económica aeroportuária e a falta de transparência sobre as atividades desenvolvidas nesse âmbito são agravadas pelas recorrentes reclamações dos utilizadores nos sucessivos processos de consulta das taxas reguladas sobre as propostas de atualização da ANA, invocando abuso de posição dominante.
184. Como corolário dessa insatisfação, em 04/10/2018, a IATA (International Air Transport Association) e a A4E (Airlines for Europe), duas associações internacionais representantes de companhias aéreas, divulgaram a apresentação de uma queixa na Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia quanto ao contrato de concessão de serviço público aeroportuário celebrado pelo Estado Português com a ANA, por práticas lesivas da concorrência através de taxas aeroportuárias excessivas, alegando que as companhias aéreas e os passageiros têm pago, pelo menos, mais 30% do que deveriam, visto que as taxas deveriam ser definidas em função dos custos relacionados com os serviços prestados e não de uma fórmula pré-determinada a partir da comparação com taxas cobradas num conjunto definido de outros aeroportos.

Em contraditório, a ANAC alega cumprir a obrigação legal de publicar um relatório anual sobre as atividades desenvolvidas no âmbito da regulação económica através da informação constante do ponto 3.7 dos RAGC, que as reclamações dos utilizadores são sobre a atuação da ANA e não da ANAC, que tem dado a devida atenção às reclamações fundamentadas e que a queixa à Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia se refere ao modelo de regulação económica constante do contrato de concessão definido pelo Estado e no qual não interveio.

Porém, a ANAC tem obrigação (nos termos do artigo 68.º do DL 254/2012) de publicar o referido relatório anual (como foi feito para 2013) e não a síntese de 2 páginas que consta dos RAGC. E são atribuições da ANAC: assegurar a regulação económica, designadamente o controlo do poder de mercado, em matéria de taxas e de qualidade do serviço, nos setores aeroportuário e de navegação aérea, fixar, nos termos da lei, ou colaborar na fixação de taxas, preços ou tarifas a praticar no setor da aviação civil, bem como promover e defender a concorrência no setor da aviação civil (nos termos das alíneas f) a h) do n.º 3 do artigo 4.º dos seus Estatutos).

185. Face às deficiências detetadas na avaliação dos objetivos definidos para a gestão da ANAC e competindo, nos termos legais, ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho que as entidades reguladoras devem utilizar para refletir o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos, bem como avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela entidade reguladora em função dos meios disponíveis, foi requerida evidência dessa ação, tendo sido apresentada a certificação legal de contas de 2015, 2016 e 2017 donde consta: “Em nossa opinião, o relatório de atividades foi preparado de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis em vigor, a informação nele constante é concordante com as demonstrações financeiras auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais”.

3.4 ÉTICA

186. Complementando o reportado para avaliar a regularidade e a adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela ANAC, foram identificadas como riscos potenciais significativos relacionados com ética:⁹⁷
- ◆ Limitações ao exercício de funções por falta de cobertura legal
 - ◆ Limitações ao exercício de funções por situações de conflito de interesses
187. O exame das questões relacionadas com ética, em função dos riscos significativos identificados, suscita as observações seguintes.
188. O Conselho de Administração (CA) é o órgão colegial responsável pela definição da atuação da entidade reguladora (no caso da ANAC, pela definição e implementação dos seus poderes de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e inspeção), bem como pela direção dos respetivos serviços.⁹⁸
189. Os membros do CA (em número ímpar, um presidente e até três vogais, podendo ainda ter um vice-presidente) são escolhidos de entre indivíduos com reconhecida idoneidade, competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções, competindo a sua indicação ao membro do Governo responsável pela área da aviação civil.⁹⁹
190. Os membros do CA são designados por Resolução do Conselho de Ministros (RCM), após audição da comissão competente da Assembleia da República (que elabora, aprova e entrega ao Governo relatório referente a cada audição), a pedido do Governo que deve ser acompanhado de parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) relativa à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar, incluindo as regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis.¹⁰⁰
191. Os membros do CA estão sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos especificamente regulado na LQER e nos estatutos da ANAC¹⁰¹ e, no demais, ao regime de incompatibilidades e impedimentos estabelecido para os titulares de altos cargos públicos¹⁰².
192. Este último regime determina que os titulares de altos cargos públicos que, nos últimos três anos anteriores à investidura no cargo, tenham integrado corpos sociais de pessoas coletivas de fins lucrativos, sem ser por designação do Estado ou de outra pessoa coletiva pública, não podem intervir em contratos celebrados por essas entidades com o Estado, nem em quaisquer outros procedimentos administrativos, em que tais entidades intervenham, suscetíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão da conduta dos referidos titulares.¹⁰³
193. A infração ao disposto no artigo 9.º-A da Lei 64/93 constitui causa de destituição judicial, nos termos do regime sancionatório aplicável aos titulares de altos cargos públicos (artigo 13.º da Lei 64/93) e determina a nulidade dos atos praticados (artigo 14.º da Lei 64/93).

⁹⁷ Aplicando a metodologia prescrita no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas, nomeadamente quando refere (*vide* página 14) que a apreciação dos resultados alcançados pela gestão das entidades na consecução dos seus objetivos deve ser formulada em relação aos princípios da economia, eficiência, eficácia e ética, bem como (*vide* página 16) quando define que uma auditoria de resultados não deve pretender fazer um exame simultâneo e exaustivo de todos os aspetos nem deve ser esse o seu objetivo, devendo antes examinar as questões relacionadas com aqueles princípios, em função dos riscos potenciais significativos identificados.

⁹⁸ Nos termos do artigo 16.º da LQER e do artigo 12.º dos Estatutos da ANAC.

⁹⁹ Nos termos do artigo 17.º da LQER vigente até 02/05/2017 e do artigo 13.º dos Estatutos da ANAC.

¹⁰⁰ Nos termos do artigo 17.º da LQER vigente até 02/05/2017 e do artigo 13.º dos Estatutos da ANAC.

¹⁰¹ Nos termos do artigo 19.º da LQER e do artigo 14.º dos Estatutos da ANAC.

¹⁰² Nos termos da Lei 64/93, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes. Nos termos dos artigos 24.º e 26.º da Lei 52/2019, de 31 de julho, a Lei 64/93 é revogada, com a entrada em vigor da Lei 52/2019, no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República.

¹⁰³ Nos termos do artigo 9.º-A da Lei 64/93, aditado pelo artigo 1.º da Lei 42/96, em vigor desde 05/09/1996.

194. O regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos estabelecido na Lei 64/93 (com as alterações subsequentes) determina, ainda, nos termos do seu artigo 11.º, que os titulares de altos cargos públicos devem depositar na Procuradoria-Geral da República (PGR), nos 60 dias posteriores à tomada de posse, declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimento.
195. A ANAC dispõe de Código de Conduta¹⁰⁴, com as linhas de orientação em matéria de ética profissional para todos os trabalhadores ao seu serviço.
196. Determina esse Código de Conduta (em IV - Relações Externas, B) Conflito de Interesses) que os seus destinatários devem evitar incorrer em qualquer situação de conflito de interesses que possa conduzir um terceiro a razoavelmente presumir existir um risco para a objetividade e imparcialidade da sua atuação, mesmo que, efetivamente, tal não suceda, podendo os conflitos de interesses resultar do exercício prévio de funções, independentemente do tipo de vínculo, em entidade sujeita à supervisão da ANAC.
197. A redenominação do INAC, IP, em ANAC produziu efeitos desde 01/04/2015, com a entrada em vigor dos estatutos da ANAC.
198. Nessa data, encontravam-se em curso os mandatos de dois membros do conselho diretivo do INAC nomeado pelo Despacho 16429/2011, de 22 de novembro, concretamente o presidente Luís Miguel Pereira Trindade dos Santos e o vogal Paulo Jorge Marcelino Baptista de Andrade, os quais se mantiveram nesses cargos, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei 67/2013 (que aprova a LQER), até terem sido substituídos, em 23/07/2015.
199. Por sua vez, para assegurar o normal funcionamento do INAC, bem como do seu conselho diretivo, tinha sido designada, em regime de substituição, Lígia Maria Esteves da Fonseca para o cargo de vogal desse conselho diretivo, até à efetiva entrada em vigor dos estatutos da ANAC, pelo Despacho 10651-A/2014, que produziu efeitos desde 18 de agosto.
200. Porém, Lígia Maria Esteves da Fonseca exerceu funções na ANAC, como vogal do respetivo conselho de administração, de 01/04/2015 a 12/07/2016, sem nunca ter sido designada para esse cargo e apenas ter sido designada, em regime de substituição, para o cargo de vogal do conselho diretivo do INAC, até à efetiva entrada em vigor dos estatutos da ANAC.
201. Os gestores públicos são designados por nomeação ou por eleição, sendo a nomeação feita por RCM devidamente fundamentada e publicada no Diário da República juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do designado, sob proposta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo respetivo setor de atividade.
202. Essa proposta deve ser acompanhada de avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo de gestor público da personalidade proposta, realizada pela CReSAP.¹⁰⁵
203. Em 14/07/2015, o Governo, através do Ministro da Economia, confirmou à CReSAP a solicitação de avaliação curricular e de adequação de competências de Lígia Maria Esteves da Fonseca à designação para o cargo de vogal do conselho de administração da ANAC.

¹⁰⁴ Esse Código é, ainda, o aprovado pelo conselho diretivo do INAC, IP, em janeiro de 2010.

¹⁰⁵ Nos termos do artigo 13.º do DL 71/2007 republicado pelo DL 8/2012, de 18 de janeiro.

204. Em 20/07/2015, a CReSAP emitiu o parecer de “Reservas” a essa designação, após concluir que a indigitada não demonstrara: “competência técnica, experiência profissional ou formação adequadas, ou sequer que permitam sustentar uma função simbólica ou reputacional em contexto de responsabilidades ao nível da gestão de topo, nomeadamente numa entidade reguladora”.¹⁰⁶
205. Não foi pedida pelo Governo a audição de Lígia Maria Esteves da Fonseca, como personalidade indicada para o cargo de vogal do conselho de administração da ANAC, na comissão parlamentar competente, nem, portanto, veio a ser designada para esse cargo.
206. Só em 12/07/2016 é que Lígia Maria Esteves da Fonseca deixa de exercer funções como vogal do conselho de administração da ANAC, após comunicação do Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas à ANAC decorrente de a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) terem concluído, em pareceres jurídicos solicitados pelo Governo através do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, que essas funções não eram exercidas, desde 01/04/2015, nos termos legais aplicáveis.
207. Em 03/07/2015, o Ministro da Economia solicitou à CReSAP avaliação curricular e de adequação de competências de Luís Miguel Silva Ribeiro à designação para o cargo de presidente do conselho de administração da ANAC, tendo o indigitado declarado não possuir qualquer impedimento e incompatibilidade para o exercício do cargo e constando da sua experiência profissional o exercício de cargos de vogal do conselho de administração e de administrador delegado de empresas sujeitas à regulação da ANAC (ANA, ANAM e Portway), desde 2012.
208. Em 13/07/2015, a CReSAP emitiu o parecer de “Adequado, com Limitações” a essa designação, após concluir sobre essas limitações que o indigitado “não possui qualquer formação específica aprofundada em termos de regulação económica” e que a “ligação continuada, direta ou indiretamente, e ainda que prévia, a empresas reguladas por parte de um regulador pode dificultar uma cultura de independência e criar, mais facilmente, oportunidades de captura, requerendo portanto uma maior monitorização e controlo do trabalho desenvolvido”.¹⁰⁷
209. Em 03/07/2015, o Ministro da Economia solicitou à CReSAP avaliação curricular e de adequação de competências de Carlos Seruca Salgado à designação para o cargo de vogal do conselho de administração da ANAC, tendo o indigitado declarado não possuir qualquer impedimento e incompatibilidade para o exercício do cargo e constando da sua experiência profissional o exercício de funções de assessor do conselho de administração de empresa sujeita à regulação da ANAC (ANA), de 2007 a 2014.
210. Em 13/07/2015, a CReSAP emitiu o parecer de “Adequado, com Limitações” a essa designação, após concluir sobre essas limitações que o indigitado “não possui qualquer formação específica aprofundada em termos de regulação económica”, que a análise das suas respostas “permite sustentar uma abordagem porventura demasiadamente simplificada aos desafios com os quais é confrontado” e que a “ligação continuada, direta ou indiretamente, e ainda que prévia, a empresas reguladas por parte de um regulador pode dificultar uma cultura de independência e criar, mais facilmente, oportunidades de captura, requerendo portanto uma maior monitorização e controlo do trabalho desenvolvido”.¹⁰⁸
211. Em 14/07/2015 foi pedida pelo Governo a audição de Luís Miguel Silva Ribeiro, como personalidade indicada para o cargo de presidente do conselho de administração da ANAC, na comissão parlamentar competente, a Comissão de Economia e Obras Públicas (CEOP).

¹⁰⁶ Nos termos da Adenda à Deliberação da CReSAP 80/2015, de 20 de julho.

¹⁰⁷ Nos termos da Deliberação da CReSAP 80/2015, de 13 de julho.

¹⁰⁸ Nos termos da Deliberação da CReSAP 80/2015, de 13 de julho.

212. Em 14/07/2015 também foi pedida pelo Governo a audição de Carlos Seruca Salgado, como personalidade indicada para o cargo de vice-presidente do conselho de administração da ANAC, na comissão parlamentar competente(CEOP).
213. Em 16/07/2015 foram realizadas pela CEOP as duas audições solicitadas, tendo os respetivos relatórios sido apreciados, aprovados por unanimidade, comunicados ao Governo, através da Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, em 22/07/2015 e publicados.
214. O relatório da audição de Luís Miguel Silva Ribeiro refere, como ponto crucial, que ele “não conseguiu dissipar as dúvidas levantadas pela CReSAP” e “até agravou a perceção existente de possíveis impedimentos e incompatibilidades”, tendo ficado claro ter sido nomeado pela Vinci [empresa privada que, em 17/09/2013, adquiriu 95% do capital social da ANA, SA, a qual já detinha 100% do capital social da ANAM e da Portway] para o conselho de administração da ANA e, posteriormente, pela ANA para as suas participadas Portway e ANAM.
215. Consta do relatório que, confrontado com as limitações decorrentes do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos, designadamente por exercer, à data, funções de administrador delegado da empresa Portway e de vogal do CA da ANA, o indigitado referiu que o mandato como vogal do CA da ANA decorria de nomeação pelo Estado pelo que a sua continuidade no exercício dessas funções não tinha implicado nomeação pela Vinci e não constituía impedimento, não obstante assumir o impedimento ético de se pronunciar em processos decisórios onde interviera como administrador da ANA e da Portway.
216. Do relatório também consta que a personalidade proposta “não revela uma formação e uma experiência profissional consistente e adequada às funções de Presidente do CA da ANAC”, que “não poderá participar em quaisquer procedimentos administrativos em que as empresas, ANA, Portway e ANAM intervenham”, o “que diminuirá muito a amplitude da sua atuação”, e “que não conseguiu formular qualquer opinião” sobre a cobrança de taxas pela ANA.
217. O relatório conclui: o indigitado “não poderá exercer as funções em toda a sua plenitude em razão de incompatibilidades e impedimentos”, “não tem experiência nas matérias internacionais e de segurança”, corre-se “o risco de ter um Presidente da ANAC manifestamente pouco preparado para as funções com os riscos daí inerentes para a aviação civil” e, sendo as limitações apresentadas “dificilmente supráveis no curto prazo”, “o Governo deveria ponderar seriamente a sua substituição como nomeado para Presidente da ANAC”.
218. O relatório da audição de Carlos Seruca Salgado refere que ele “considerou-se ao abrigo de qualquer incompatibilidade e impedimento”, tendo cessado a sua ligação à ANA em dezembro de 2014, não ter qualquer ligação à ANA detida pela Vinci, ter sido funcionário e não membro dos órgãos sociais da ANA e não ter nenhum impedimento ético de se pronunciar em processos decisórios e em termos de regulação exercida sobre empresas do Grupo ANA (ANA e Portway), embora fosse melhor não transitar da ANA para a ANAC com escassos meses de intervalo.
219. Do relatório também consta que a personalidade proposta “não possui formação específica aprofundada em termos de regulação económica” e “que não conseguiu formular qualquer opinião” sobre a cobrança de taxas pela ANA, concluindo: o indigitado “apresenta limitações claras ao nível da regulação e da densificação do seu pensamento em termos da futura ação da ANAC” tendo “como aspetos positivos a sua experiência operacional e internacional e um relativo conhecimento das matérias de segurança” e, “se o Governo persistir nesta nomeação, importará criar condições” para as limitações apresentadas serem solucionadas no curto prazo.

220. Não obstante as limitações reportadas nos pareceres da CReSAP e nos relatórios da CEOP, o Conselho de Ministros decidiu designar, sob proposta do Ministro da Economia, Luís Miguel Silva Ribeiro e Carlos Seruca Salgado, respetivamente, para os cargos de presidente e vice-presidente do CA da ANAC¹⁰⁹, juntando notas curriculares dos designados que, no caso do presidente designado, incluem o exercício de funções em órgãos sociais de entidades sujeitas à regulação da ANAC cujas limitações, designadamente as decorrentes das regras de incompatibilidades e impedimentos estabelecidas pelo artigo 9.º-A da Lei 64/93, tinham sido destacadas no respetivo relatório da CEOP.
221. Para verificação das limitações decorrentes do exercício prévio de funções em órgãos sociais de entidades sujeitas à regulação da ANAC (ANA, Portway e ANAM) pelo Presidente do CA da ANAC, desde 23/07/2015, foram examinadas as publicações de atos societários no portal da justiça, das quais constam registos da sua designação, como vogal do CA da ANA, por deliberação de 10/08/2012, a sua designação, como vogal do CA da ANAM, por deliberação de 17/09/2013, e a sua designação, como vogal do CA da Portway, por deliberação de 31/03/2014, bem como a sua cessação de funções, como vogal do CA da ANAM, por renúncia em 11/03/2014, e como vogal do CA da ANA e do CA da Portway, por renúncia em 23/07/2015.
222. Se esta factualidade comporta a inexistência formal de incompatibilidades e impedimentos, nos termos do artigo 9.º-A da Lei 64/93, quanto ao exercício do cargo de vogal do CA da ANA, visto Luís Miguel Silva Ribeiro ter sido designado para esse cargo em 10/08/2012 (antes da privatização da ANA em 17/09/2013), apesar do exercício desse cargo até 23/07/2015 evidenciar, em substância, o aval da Vinci para o efeito, já o mesmo não sucede quanto à sua designação para os cargos de vogal dos CA da ANAM e da Portway após 17/09/2013.
223. Sendo ANAM e Portway detidas integralmente pela ANA, verifica-se que, nos termos do artigo 9.º-A da Lei 64/93, Luís Miguel Silva Ribeiro se encontra, desde 23/07/2015, impedido de intervir em contratos celebrados por essas empresas do grupo ANA com o Estado, ou em quaisquer outros procedimentos administrativos, em que tais entidades intervenham, suscetíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão da conduta dos referidos titulares.
224. Ora, o grupo ANA é, materialmente, o principal destinatário da atividade reguladora da ANAC.
225. Além disso, em 08/02/2019, o Gabinete do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas reconheceu a inexistência de entidade pública gestora do contrato de concessão celebrado com a ANA, ao declarar que, nos termos contratuais, as principais atividades concessionadas eram monitorizadas pela ANAC e que só após a renegociação desse contrato (com vista ao desenvolvimento da solução Aeroporto Humberto Delgado e Aeroporto Complementar do Montijo) poderia decidir sobre a solução mais adequada para entidade gestora do mesmo.
226. Assim, desde a privatização da ANA, a ANAC tem sido a entidade pública com funções de regulação, supervisão e inspeção do serviço público concessionado à ANA.
227. Ao designar, em 23/07/2015, para presidente do CA 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 cuja audição é, aliás, citada na própria RCM que formaliza tal designação.
228. 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.

¹⁰⁹ Nos termos da RCM 38-C/2015, de 23 de julho.

229. Com efeito, o vice-presidente designado exerceu funções na ANA até dezembro de 2014, como o próprio reconhece na audição à CEOP (embora negando ter sido funcionário da ANA detida pela Vinci, quando a privatização da ANA ocorreu em 17/09/2013), determinando o Código de Conduta vigente na ANAC que os seus destinatários devem evitar incorrer em qualquer situação de conflito de interesses que possa conduzir um terceiro a razoavelmente presumir existir um risco para a objetividade e imparcialidade da sua atuação, mesmo que, efetivamente, tal não suceda, podendo os conflitos de interesses resultar do exercício prévio de funções, independentemente do tipo de vínculo, em entidade sujeita à supervisão da ANAC.
230. Em 23/08/2016, na sequência de o Secretário de Estado das Infraestruturas ter solicitado à CReSAP a avaliação curricular e de adequação de competências de Tânia Sarmento da Silva Reis Cardoso Simões à designação para o cargo de vogal do conselho de administração da ANAC, a CReSAP emitiu o parecer de “Adequado” a essa designação, após concluir: “A personalidade indigitada não tem experiência em cargos de gestão, nem formação nesta área, mas possui uma aprofundada experiência profissional, técnico-jurídica, em entidade reguladora, bem como de docente destas matérias”, termos em que “poderá ser complementar da restante equipa de gestão, aportando à mesma a sua experiência e conhecimentos técnicos especializados”.¹¹⁰
231. Após a sua audição na Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, em 21/09/2016, o Conselho de Ministros decidiu designar, sob proposta do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, Tânia Sarmento da Silva Reis Cardoso Simões, para o cargo de vogal do CA da ANAC, a partir de 01/10/2016¹¹¹.
232. O presidente, o vice-presidente e a vogal do CA da ANAC depositaram na PGR, após a sua designação para esses cargos, a respetiva declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos, como determina o disposto no artigo 11.º da Lei 64/93, tendo cada qual declarado não estar abrangido pelas incompatibilidades ou impedimentos previstos nessa lei, encontrando-se o presidente em situação de impedimento face a empresas do principal regulado da ANAC (e, tal como o vice-presidente, em situação de conflito de interesses nos termos do código de conduta vigente na ANAC, como já reportado).
233. Nos termos da LQER (artigo 25.º), a remuneração dos membros do CA integra um vencimento mensal e, para despesas de representação, um abono mensal pago 12 vezes ao ano (o qual não pode ultrapassar 40% do respetivo vencimento mensal), ambos fixados pela comissão de vencimentos, sem efeitos retroativos nem alterações no curso do mandato (exceto as aplicadas, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas).
234. Também nos termos da LQER (artigo 26.º), junto de cada entidade reguladora funciona uma comissão de vencimentos composta por três membros, um designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, outro pelo membro do Governo responsável pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora, e o terceiro indicado pela entidade reguladora.
235. Ainda nos termos da LQER (n.º 3 do artigo 26.º vigente até 02/05/2017), a comissão de vencimentos deve observar, como critérios para determinar as remunerações:
- ◆ A dimensão, a complexidade, a exigência e a responsabilidade inerentes às funções
 - ◆ O impacto no mercado regulado do regime de taxas, tarifas ou contribuições que a entidade reguladora estabelece ou aufere

¹¹⁰ Nos termos da Deliberação da CReSAP 91/2016, de 23 de agosto.

¹¹¹ Nos termos da RCM 30/2016, de 29 de setembro, que produziu efeitos desde 01/10/2016 e foi publicada a 14/10/2016. Da nota curricular da designada (anexa à RCM) não consta qualquer exercício de funções em entidades sujeitas à regulação da ANAC.

- ◆ As práticas habituais de mercado no setor de atividade da entidade reguladora
 - ◆ A conjuntura económica, a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o País se encontra e o vencimento mensal do Primeiro-Ministro como valor de referência
 - ◆ Outros critérios que entenda adequados atendendo às especificidades do setor de atividade da entidade reguladora
236. A composição da comissão de vencimentos da ANAC foi definida pelo Despacho 9220-C/2015, publicado em 14 de agosto, para os elementos indicados pelos membros do Governo das áreas das finanças e da economia e pela Deliberação 1800/2015, publicada em 23 de setembro, para o elemento nomeado pelo CA da ANAC.
237. Em 26/10/2015, a comissão de vencimentos (CV) da ANAC deliberou¹¹² por unanimidade fixar os vencimentos mensais para os cargos de presidente do CA em 12.400 euros, de vice-presidente do CA em 11.160 euros (90% do vencimento do presidente) e de vogal do CA em 9.920 euros (80% do vencimento do presidente), bem como o abono para despesas de representação em 40% do valor do respetivo vencimento mensal.
238. Na fundamentação dessa decisão, a CV refere que o legislador reconhece a importância das especificidades setoriais de cada entidade reguladora, referindo-as claramente em quatro dos cinco critérios que a CV deve observar, as quais, em contrapartida, impõem aos gestores das entidades reguladoras um especial regime de restrições, não só quanto ao exercício do seu mandato, como quanto à sua atividade profissional prévia e posterior a esse exercício.
239. Porém, a CV ressalva que na fixação das remunerações não considerou o perfil pessoal ou profissional dos membros do CA da ANAC ou a forma de exercício do seu mandato (invocando a CV não ter qualquer competência nesse domínio), “assumindo-se, por isso, que os perfis são os adequados ao cabal cumprimento das respetivas missões” e assinalando-se, “desta forma, a total independência entre os valores fixados e os titulares individuais do CA”.
240. A CV considera não deter qualquer responsabilidade sobre as remunerações dos membros do CA já nomeados e em exercício de funções desde 23/07/2015 até essa data (26/10/2015) e declara que em momento algum recebeu qualquer orientação proveniente dos membros do Governo responsáveis pela nomeação dos membros dessa CV, nem por parte da ANAC.
241. Considerando “consensual prosseguir uma prática há muito instituída”, a CV optou por fixar o abono para despesas de representação em 40% do respetivo vencimento mensal (o limite máximo estabelecido pelo artigo 25.º da LQER) e os vencimentos do vice-presidente e dos vogais do CA em, respetivamente, 90% e 80% do vencimento do presidente do CA.
242. Apesar da LQER não lhe ser aplicável, a CV entendeu dever assumir o Banco de Portugal como referencial, invocando ser essa entidade, entre os reguladores nacionais, o expoente máximo de dimensão, autonomia, responsabilidade, complexidade, ou demais aspetos caracterizadores de uma entidade reguladora, tendo optado por considerar o vencimento mensal do governador do Banco de Portugal (13.268,50 euros) como um valor de referência superior.
243. Por contraposição ao referencial do Banco de Portugal, à CV “resultou quase evidente dever recorrer-se” ao critério estabelecido na LQER de observar o vencimento mensal do Primeiro-Ministro como valor de referência (5.722,75 euros), o qual foi tomado pela CV como “segundo valor de referência”.

¹¹² Decisão 1/2015 da Comissão de Vencimentos da ANAC, em 26 de outubro. Da aplicação da estrutura remuneratória definida aos valores fixados resulta o montante anual seguinte: $(12.400 \times 12 + 40\% \times 12.400 \times 12) \times (100\% + 90\% + 80\%) = 629.424$ euros.

244. A CV considera dispor de dois valores de referência “que permitem quantificar um referencial máximo definido pelo intervalo” em que o vencimento mensal do governador do Banco de Portugal é o limite superior e o vencimento mensal para o Primeiro-Ministro é o limite inferior, para suportar a decisão de fixar o vencimento mensal do presidente do CA da ANAC em 12.400 euros, mais do dobro do vencimento mensal do Primeiro-Ministro.
245. Porém, o vencimento mensal do Primeiro-Ministro é o valor de referência que a CV deveria observar, nos termos do n.º 3 do artigo 26.º da LQER, além do imperativo de também observar a “conjuntura económica e a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o País se encontra”.
246. O vencimento mensal do Presidente do CA do INAC já correspondia ao do Primeiro-Ministro, nos termos conjugados das RCM 16/2012, de 14 de fevereiro, e 34/2012, de 15 de março.
247. O vencimento mensal líquido (recebido 14 vezes por ano, incluindo subsídios de férias e de natal), o abono para despesas de representação (ADR, recebido 12 vezes por ano) e o total anual resultante dessas remunerações, para o presidente do CA do INAC, o Primeiro-Ministro e o presidente do CA da ANAC, constam do quadro seguinte.

Quadro 20 – Remuneração do Presidente do CA da ANAC

(em euros)

Cargo	Vencimento	ADR	Total Anual
A – Presidente do CA do INAC	5.722,75	2.289,10	107.587,70
B – Primeiro-Ministro	5.722,75	2.289,10	107.587,70
C – Presidente do CA do ANAC	12.400,00	4.960,00	233.120,00
C/A = C/B		217%	

Fonte: RCM 16/2012, RCM 34/2012 e CV da ANAC.

248. A CV assumiu como pressuposto que os referenciais a utilizar e os valores a fixar (constantes do quadro anterior) seriam líquidos, sem as reduções transversais aplicadas à administração pública (vigentes à data), e considerou que estas reduções atendiam à preocupação subjacente às necessidades de ajustamento e de contenção remuneratória expressas na LQER.
249. Dada a inexistência de qualquer precedente de fixação dos vencimentos ao abrigo da LQER, a CV entendeu ser relevante observar as práticas passadas na fixação dos vencimentos dos responsáveis de entidades reguladoras abrangidas pela LQER, assinalando a sua referência, direta ou indireta, ao vencimento do vice-governador do Banco de Portugal, entidade que assim se apresentava, no contexto da decisão a tomar e segundo a CV, “referencial quase inevitável, ainda que inigualável por qualquer das restantes entidades reguladoras”, daí a opção pelo vencimento do governador do Banco de Portugal, como valor de referência superior.
250. Porém a conjuntura económica e a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o País se encontrava em 2015 (critérios que a CV devia observar) não justificavam que o valor de referência (vencimento mensal do Primeiro-Ministro) fosse mais do que duplicado.
251. Em suma, importa não mais sustentar nem repetir as situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados, incluindo limitações ao exercício de funções, por falta de cobertura legal ou 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.

252. Em 03/05/2017, por força da entrada em vigor da Lei 12/2017, de 2 de maio, 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).
253. 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.
254. A auditoria detetou ainda que esse tipo de deficiências, uma vez admitido a membros do CA da ANAC, foi, por sua vez, também admitido por estes.
255. A ANAC deliberou em julho de 2016 contratar, por ajuste direto, a elaboração de estudo relativo à «Validação de cenários em termos de procura e capacidade da infraestrutura aeroportuária para Lisboa» à firma “Roland Berger – Consultores de Estratégia”.¹¹³
256. Fundamentou a opção do tipo de procedimento (ajuste direto): “a natureza do serviço a adquirir (...) de natureza eminentemente intelectual (...) um serviço em que a escolha do prestador assenta fundamentalmente nas respetivas qualidades técnicas (...) uma situação em que a escolha do adjudicatário assenta em razões associadas à sua experiência e características (...) uma entidade com conhecimentos e experiência recentes relevantes no setor da aviação civil”.¹¹⁴

¹¹³ Nos termos das atas das reuniões do presidente e do vice-presidente do CA realizadas em 22/07/2016 e 28/07/2016.

¹¹⁴ Nos termos da ata da reunião do presidente e do vice-presidente do CA em 22/07/2016.

257. Na sequência do procedimento pré-contratual adotado e do convite para a prestação do serviço pretendido à firma “Roland Berger – Consultores de Estratégia”, esta apresentou a sua proposta técnica, em 04/08/2016, da qual constava a consultora Sofia Simões, tendo o respetivo relatório final sido entregue em dezembro de 2016.
258. Em 11/05/2017, o CA da ANAC decide contratar Sofia Simões para exercer as funções inerentes ao cargo de Chefe do Departamento de Preços e Defesa do Consumidor (PDC) da Direção de Regulação Económica (DRE), em regime de substituição, celebrando o contrato em 15/05/2017.
259. Fundamentou a escolha de Sofia Simões em possuir “a experiência, as qualificações e a formação específica necessárias ao exercício das funções, nos termos da regulamentação internacional e nacional existente nestas áreas”.¹¹⁵
260. Dessa experiência constava, necessariamente, as funções desempenhadas, meses antes, como consultora da firma contratada pela ANAC para realizar o estudo relativo à «Validação de cenários em termos de procura e capacidade da infraestrutura aeroportuária para Lisboa».
261. Como referido, a ANAC dispõe de Código de Conduta¹¹⁶, com as linhas de orientação em matéria de ética profissional para todos os trabalhadores ao seu serviço.
262. Determina esse Código de Conduta (em IV - Relações Externas, B) Conflito de Interesses) que os seus destinatários devem evitar incorrer em qualquer situação de conflito de interesses que possa conduzir um terceiro a razoavelmente presumir existir um risco para a objetividade e imparcialidade da sua atuação, mesmo que, efetivamente, tal não suceda, podendo os conflitos de interesses resultar do exercício prévio de funções, independentemente do tipo de vínculo, em entidade que forneça ou possa vir a fornecer bens ou serviços à ANAC.
263. Assim, nos termos do Código de Conduta vigente na ANAC, Sofia Simões foi contratada em situação de conflito de interesses.
264. Além disso, a firma “Roland Berger – Consultores de Estratégia” tinha, em 2012, apoiado a ANA (empresa sujeita à regulação da ANAC e, então, em processo de privatização) num estudo sobre a evolução do tráfego aéreo, entre 2014 e 2035, que visava responder, entre outras, às questões:
- ◆ Qual a evolução esperada de tipologia e volume de tráfego?
 - ◆ As atuais infraestruturas aeroportuárias são suficientes para essa evolução de tráfego?
 - ◆ Quais os impactos em necessidades de investimento?
265. A contratação da mesma firma pela ANAC, em 2016, para realizar um estudo sobre a «Validação de cenários em termos de procura e capacidade da infraestrutura aeroportuária para Lisboa» (cujas propostas técnicas referia os serviços prestados para a ANA em 2012) teve por consequência a validação, por essa firma, de cenários cujos pressupostos essenciais também tinha definido, tendo, mais uma vez, sido ignorada a situação de conflito de interesses.

Em contraditório, a ANAC manifesta reservas sobre a admissibilidade da apreciação da “Ética”.

Esta alegação suscita comentários complementares ao reportado sobre a ética – ver apreciação em 10 (páginas 66 e 67), bem como notas de rodapé dos parágrafos 25 e 27.

¹¹⁵ Nos termos do respetivo contrato de trabalho de comissão de serviço para o exercício de funções de dirigente.

¹¹⁶ Esse Código é, ainda, o aprovado pelo conselho diretivo do INAC, IP, em janeiro de 2010.

4. CONCLUSÕES

266. 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 (€ 168 M) foi praticamente suportado (95%) pela componente da taxa de segurança (€ 159 M) que constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com serviços afetos à segurança da aviação civil.
267. Porém, essa taxa (que engloba duas componentes) abrange indevidamente, desde 2013, a contraprestação por serviços distintos prestados por entidades diferentes (ANAC, forças de segurança e entidades gestoras aeroportuárias) no exercício de competências diversas que, como tal, deveriam ser remunerados com receitas também diferenciadas.
268. Dessa situação resultam deficiências importantes, com destaque para 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), omissão estimada em € 157 M.
269. Por sua vez, o produto da taxa de segurança atribuído à ANAC, como receita própria, não corresponde a contrapartida pelo exercício das suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção, contrapartida essa, aliás, que não gerou qualquer receita até 2018, não obstante os Estatutos da ANAC a destacarem como primeira e principal fonte de financiamento.
270. Esse produto corresponde à contrapartida dos encargos com serviços prestados por forças de segurança, o que torna desajustada, desde logo, a intervenção da ANAC como entidade administradora, contabilizadora e beneficiária dessa parte 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.
271. Essa natureza fica, aliás, patente pela obrigação da ANAC em transferir para as forças de segurança uma comparticipação, pelos seus encargos com a segurança da aviação civil, que, no triénio, ascendeu a € 96 M (74% da despesa paga pela ANAC) e revela dedicação de recursos da ANAC a finalidade diversa das que lhe estão cometidas (o que os seus Estatutos proíbem).
272. Os valores unitários da taxa a cobrar e da comparticipação a pagar são fixados por portarias do Governo, sem obrigação de contabilidade específica nem registo autónomo dos encargos da ANAC e dos encargos das forças de segurança com os serviços prestados, enquanto as entidades gestoras aeroportuárias estão sujeitas (e bem) a essa obrigação.
273. 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.
274. 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).

275. 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 caráter 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).
276. Ao atribuir-se o produto de receitas do Estado a entidades públicas, como se fossem receitas próprias e, por essa via, concedendo-lhes artificialmente autonomia financeira, está a reduzir-se o financiamento das despesas do Estado (ou a aumentar-se a necessidade de tributação adicional para este efeito) e, além disso, está a promover-se a dependência dessas entidades a esse financiamento, o que é inconsistente com o estatuto de entidade reguladora independente.
277. A atribuição de receita do Estado como receita própria, a incumbência de administrar essa receita, a falta de implementação do modelo de financiamento estabelecido nos seus Estatutos e a limitação da sua autonomia de gestão são inconsistentes com o estatuto da ANAC como entidade reguladora independente e desrespeitam o princípio da economia, eficiência e eficácia.
278. Reportando a ANAC, na sua avaliação de desempenho, uma verificação efetiva da legalidade, regularidade e boa gestão, nada refere 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, à reiterada opinião com reserva na certificação legal das contas, ao crescimento dos custos com o pessoal sem financiamento regular e estável que os suporte e ao insuficiente conhecimento sobre o universo de regulados.
279. Importa não mais sustentar nem repetir as situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados, 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.
280. Em suma, o financiamento da atividade reguladora da aviação civil entre 2015 e 2017:
- 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.

5. RECOMENDAÇÕES

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

281. 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.
282. 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.
283. 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.
284. 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).
285. 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.
286. 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.

À Autoridade Nacional da Aviação Civil

287. Implementar a reestruturação organizacional, como necessário e estabelecido nos Estatutos, para garantir a pretendida regulação robusta, isenta e independente.
288. Quantificar e segregar, através de contabilidade específica com registo autónomo, os custos dos serviços prestados aos regulados.
289. Quantificar e divulgar os custos regulatórios suportados pelo regulados.
290. 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.
291. Corrigir e prevenir as demais situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos significativos identificados no ambiente interno.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (atuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes, são devidos € 17.164,00 de emolumentos, a suportar pela 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;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação;
 - Grupos Parlamentares e Deputados únicos representantes de partido;
 - Ministros das Finanças e da Economia do XIX Governo Constitucional;
 - Ministros das Finanças e das Infraestruturas e da Habitação dos XXI e XXII Governos Constitucionais;
 - Presidente, Vice-Presidente e Vogal do Conselho de Administração da Autoridade Nacional da Aviação Civil;
 - Representante do Fiscal Único da Autoridade Nacional da Aviação Civil;
 - Lígia Maria Esteves da Fonseca (Ex-Vogal do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil);
 - Presidente do Conselho de Administração da ANA – Aeroportos de Portugal, SA.
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pela Autoridade Nacional da Aviação Civil, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º da Lei 98/97, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da mesma Lei.
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 Sessão de 30 de janeiro de 2020.

O Conselheiro Relator


(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Conselheiros Adjuntos


(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)


(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente.

A Procuradora-Geral Adjunta



9. ANEXO – PRINCIPAIS ATOS LEGISLATIVOS E REGULAMENTARES

Lei 64/93, de 28 de agosto (com as alterações subsequentes)	Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos
DL 398/98, de 17 de dezembro (com as alterações subsequentes)	Aprova a Lei Geral Tributária (LGT)
DL 191/99, de 5 de junho (com as alterações subsequentes)	Aprova o Regime da Tesouraria do Estado (RTE)
DL 301/99, de 5 de agosto	Estabelece o Regime de Administração das Receitas do Estado (RARE)
Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, de março de 2010	Plano com Código de Conduta aprovados pelo Conselho Diretivo do INAC e vigentes na ANAC
Despacho 16429/2011, de 5 de dezembro	Nomeia os membros do Conselho Diretivo do INAC desde 22/11/2011
DL 254/2012, de 28 de novembro	Estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA
DL 108/2013, de 31 de julho	Primeira alteração ao DL 254/2012
Lei 67/2013, de 28 de agosto	Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER)
Despacho 10651-A/2014, de 18 de agosto	Designa, em regime de substituição, Vogal do Conselho Diretivo do INAC
DL 40/2015, de 16 de março	Aprova os Estatutos da ANAC
Deliberação 80/2015, de 13 de julho	Parecer da CReSAP sobre Personalidades a designar para o CA da ANAC
Adenda à Deliberação 80/2015, de 20 de julho	Parecer da CReSAP sobre Personalidades a designar para o CA da ANAC
Relatórios da CEOP, de 22 de julho de 2015	Audição de Personalidades a designar para o CA da ANAC
RCM 38-C/2015, de 23 de julho	Designa Presidente e Vice-Presidente do CA da ANAC
Lei 151/2015, de 11 de setembro	Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)
Decisão 1/2015, de 26 de outubro	Fixação da remuneração dos membros da CA da ANAC pela CV da ANAC
Deliberação 91/2016, de 23 de agosto	Parecer da CReSAP sobre Personalidade a designar para o CA da ANAC
RCM 30/2016, de 14 de outubro	Designa Vogal do CA da ANAC
Lei 12/2017, de 2 de maio	Primeira alteração à LQER e à Lei 67/2013 que a aprova

10. ANEXO – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, nomeadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações identificadas pela auditoria e evidenciadas no relato remetido às entidades. Os comentários que essas respostas suscitam, por expressarem posições discordantes em relação a observações, conclusões ou recomendações de auditoria, constam das Observações (ver 3) e do presente Anexo. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas recebidas constam da Audição das Entidades (ver 11) integrando os respetivos anexos o processo de auditoria.

As instituições públicas existem para servir os cidadãos. Num Estado de Direito as leis destinam-se, designadamente, a assegurar o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres das pessoas (singulares e coletivas). As instituições públicas devem dar o exemplo, através do cumprimento das suas obrigações e do seu comportamento ético, pois agindo em representação dos cidadãos é essencial não perderem a sua confiança.

A missão do Tribunal de Contas, nos termos da Constituição e da Lei, abrange fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a gestão financeira pública e efetivar as responsabilidades financeiras. Compete ao Tribunal de Contas, designadamente, realizar auditorias às entidades que estão sujeitas à sua jurisdição e aos seus poderes de controlo financeiro, a qualquer momento e de qualquer tipo ou natureza.

A importância do exercício independente da regulação económica (face a governos e regulados) fez o Tribunal decidir ser oportuno e material examinar o financiamento da atividade reguladora para concluir se o mesmo é regular e adequado. A oportunidade desta intervenção temática decorre do prazo de vigência do quadro legal e dos estatutos das entidades reguladoras já serem suficientes para habilitar o Tribunal a formular a opinião pretendida.

A primeira auditoria realizada neste âmbito incidiu no financiamento da atividade reguladora exercida pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), de 2015 a 2017, estando os seus resultados reportados no presente relatório. Nos termos do artigo 4.º dos seus Estatutos, a ANAC tem por missão regular e fiscalizar o setor da aviação e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor.

Sendo a primeira auditoria neste âmbito e a esta entidade reguladora, entende-se dar oportunidade aos destinatários das recomendações formuladas no presente relatório para, através do seu acolhimento, corrigirem as deficiências importantes detetadas pela auditoria e antes reportadas, sem prejuízo das demais diligências e decisões do Tribunal que se mostrarem necessárias.

Face ao teor de respostas recebidas em contraditório que, não colocando em causa a factualidade reportada, expressam discordâncias sobre a opinião emitida, o Tribunal partilha do entendimento, expresso pelo Governo através do ministro responsável pela área da aviação civil, de esta audição ser uma oportunidade de esclarecimento construtiva e presta os esclarecimentos seguintes.

Sobre a regularidade do financiamento da atividade reguladora da aviação civil

A importância da plenitude orçamental, consagrada no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa, está em assegurar a transparência e clareza financeira, como condição essencial de uma fiscalização orçamental eficaz e, também, como direito fundamental dos cidadãos em serem informados de todas as receitas públicas e de todas as despesas públicas, desde logo porque gerando as primeiras financiam as segundas.

A plenitude orçamental é imposta pelo disposto no artigo 9.º (princípio da unidade e universalidade) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), que obriga ao registo de todas as receitas e despesas públicas nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na Conta Geral do Estado.

Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária (LGT), as taxas são tributos (receitas públicas de carácter obrigatório) devidos pela prestação concreta de um serviço público, pela utilização de um bem do domínio público ou pela remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares [sublinhados nossos]. E o carácter bilateral das taxas (que as distingue dos impostos) assegura a cada tributado, como contrapartida, um benefício individual por um valor proporcional ao custo incorrido pela entidade que o disponibiliza. Este é outro direito dos cidadãos que importa salvaguardar e de cuja defesa intransigente o Tribunal também não abdica.

Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da LGT, a administração tributária, designadamente quanto à incumbência legal de liquidar e cobrar tributos, é função exclusiva de entidades públicas.

O DL 254/2012, designadamente, estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA – Aeroportos de Portugal, SA, disciplina o regime jurídico do licenciamento do uso privativo dos bens de domínio público aeroportuário e do exercício de atividades e serviços nos aeroportos e aeródromos públicos nacionais, bem como das taxas conexas a estas operações, e procede à regulação da taxa de segurança devida por cada passageiro embarcado nos aeroportos e aeródromos, situados em território português.

A liquidação e cobrança das taxas previstas no DL 254/2012, nos termos do n.º 6 do seu artigo 43.º, regem-se pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis à generalidade dos serviços públicos, nomeadamente pelo disposto na legislação tributária em vigor.

Ora, a taxa de segurança encontra-se prevista no Capítulo IV do DL 254/2012.

Porém, o disposto sobre a taxa de segurança no Capítulo IV do DL 254/2012 contraria o disposto no n.º 2 do artigo 4.º da LGT devido ao incumprimento do pressuposto legal de taxa, neste caso a prestação concreta de um serviço público [sublinhado nosso], com o englobamento de serviços distintos prestados por entidades diferentes (ANAC, forças de segurança e entidades gestoras aeroportuárias) no exercício de competências diversas que, como tal, teriam de ser remunerados com receitas também diferenciadas.

Além disso, com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC (em 01/04/2015), o modelo de financiamento desta entidade inclui, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º desses Estatutos, o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção, as quais abrangem os serviços afetos à segurança da aviação civil imputáveis à ANAC (sobre os quais, aliás, não foi apresentada evidência sobre o benefício individual de cada passageiro embarcado), deixando-a sem contrapartida concreta para auferir parte do produto da taxa de segurança.

Na verdade, com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC, esta entidade tem sido financiada pela parte do produto da taxa de segurança cuja contrapartida consiste nos serviços afetos à segurança da aviação civil prestados por forças de segurança (PSP, GNR e SEF) que são serviços do Estado (sem autonomia financeira), o que torna esse produto receita do Estado que só poderia ser atribuída à ANAC por consignação (fundamentada, excepcional e transitória, nos termos do artigo 16.º da LEO) e através de transferência do Orçamento do Estado e esta, por sua vez, não pode constituir receita própria da ANAC, nos termos do regime da administração financeira do Estado, face ao disposto no n.º 5 do artigo 6.º da Lei 8/90 (Lei de Bases da Contabilidade Pública).

Além disso, o regime de administração das receitas do Estado estabelecido pelo DL 301/99 impõe a habilitação e nomeação de uma entidade administradora para cada receita do Estado, definindo condições para o efeito que a ANAC não cumpre, desde logo por ser uma entidade reguladora com autonomia financeira.

Com efeito, nos termos desse regime legal, as entidades administradoras de receitas do Estado são serviços integrados (sem autonomia financeira) que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respetiva contabilização, incluindo a qualidade, fiabilidade e segurança dos factos registados. Nestes termos, estas entidades são responsáveis pela validação das importâncias liquidadas como sendo as devidas, mais um direito dos cidadãos que importa garantir.

Por outro lado, o n.º 1 do artigo 43.º do DL 254/2012 dispõe que as taxas previstas nesse diploma são liquidadas e cobradas pelas entidades gestoras aeroportuárias e, salvo disposição expressa em contrário, constituem receitas próprias dessas entidades. Ora, sem contrariar o disposto no n.º 3 do artigo 1.º da LGT, esta disposição só é aplicável a entidades públicas (a ANA ainda era uma entidade pública quando o DL 254/2012 foi publicado).

Porém, a ANA passou a ser uma empresa privada em 17/09/2013 e continuou, tal como quando era uma entidade pública, a faturar e receber as taxas previstas no DL 254/2012, incluindo parte da taxa de segurança.

Como consequência, passou a ser violado o princípio da unidade e universalidade determinado pelo artigo 9.º da LEO, devido à omissão dessas receitas públicas nas contas públicas (neste caso no Orçamento e na Conta Geral do Estado pois é o Estado o concedente à ANA dos serviços públicos aeroportuários que constituem a contrapartida dessas taxas), bem como da despesa pública correspondente à entrega do produto dessas taxas à ANA, nos termos contratuais acordados. Também as normas da LEO que se encontram vigentes sobre os princípios de execução orçamental (artigo 42.º da Lei 91/2001) passaram a ser violadas.

Em contraditório, o Governo alega que a conclusão do Tribunal de Contas é demasiado severa, atendendo ao quadro legal aplicável, em particular as normas do DL 254/2012 e do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC sobre a taxa de segurança.

O Tribunal reitera que a liquidação e a cobrança das taxas por entidades públicas, bem como o registo das respetivas receitas nas contas públicas (neste caso no Orçamento e na Conta Geral do Estado), constituem direitos fundamentais dos cidadãos (desde logo, a garantia de estarem a pagar benefícios individuais por um serviço concreto, de forma proporcional ao custo desse serviço) e condições essenciais para uma fiscalização orçamental eficaz (como comprova a omissão só ter sido detetada numa auditoria do Tribunal dirigida ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil).

Ora, como foi concreta e novamente reportado, a aplicação de normas constantes do DL 254/2012 contraria normas da LEO e da LGT, daí resultando deficiências importantes que importa corrigir (como o Tribunal recomenda).

A função tributária não é concessionável nem foi concessionada à ANA, mas sim o serviço público aeroportuário a ser remunerado, designadamente pelo produto das taxas aeroportuárias, nos termos legais e nos termos contratuais acordados.

A liquidação e cobrança das taxas previstas no DL 254/2012 por entidades gestoras aeroportuárias só é aplicável (sem contrariar normas da LEO e da LGT) se essas entidades forem públicas e a ANA passou a ser uma empresa privada em 17/09/2013.

Cumprir a missão da ANAC, através do exercício de competências que exigem conhecimento setorial especializado, obrigava-a a detetar e reportar oportunamente ao Governo que a faturação de tributos (receitas públicas de carácter obrigatório) por uma empresa privada era deficiente sem a intervenção de uma entidade pública responsável pela liquidação, cobrança e contabilização desses tributos nas contas públicas, bem como a propor medidas para regularizar a situação. Não o fez.

A resposta da ANAC mostra não estar ciente dessa deficiência nem dos riscos da omissão dessas receitas nas contas públicas (um princípio da execução orçamental constante da LEO determina que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada).

Com efeito, a ANAC alega cumprir a legislação aplicável, em particular o DL 254/2012 e o DL 40/2015, rejeitando a violação de normas da LEO e da LGT. Para a ANAC é legal e regular que a parte da taxa de segurança que liquida e cobra esteja prevista no Orçamento do Estado (OE) e seja registada na Conta Geral do Estado (CGE) e que a parte da taxa de segurança que a ANA fatura e recebe não esteja prevista no OE e não seja registada na CGE, estando apenas registada nas contas dessa empresa privada como prestação de serviços.

Porém, só este facto é suficiente para desrespeitar o disposto na LEO, devido à omissão, no OE e na CGE, de parte da receita da taxa de segurança e da despesa correspondente à entrega do produto dessa receita à ANA, nos termos contratuais. Além disso, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º do DL 254/2012, as taxas não podem estabelecer discriminações entre os utilizadores dos aeroportos ou aeródromos.

Ora, o Estado não assegura tratamento igual a todos os tributados pela taxa de segurança. Tendo cada tributado o direito à garantia do Estado de a importância exigida como taxa de segurança ser a devida pelo serviço prestado, o Tribunal rejeita a prática que a ANAC defende, em vez de a ter detetado como deficiente e de ter promovido a sua correção.

A correção dessa deficiência implica a habilitação e nomeação da entidade pública responsável pela previsão no OE, liquidação, cobrança e contabilização na CGE da receita pública omissa, bem como da despesa pública relativa ao pagamento do produto dessa receita à ANA, nos termos contratuais.

Nas concessões rodoviárias, essa função tem sido exercida pela empresa Infraestruturas de Portugal (entidade pública reclassificada), quanto à receita das taxas de portagem (ver na CGE de 2018 – Volume II, Tomo IX, página 1524) e ao pagamento das importâncias devidas às concessionárias.

Para a ANAC, o regime da taxa de segurança estabelecido no DL 254/2012 não viola o disposto no artigo 4.º da LGT porque esta taxa tem subjacente a prestação de um serviço aos passageiros embarcados, a gestão da receita da taxa de segurança foi-lhe atribuída pelo legislador por ser a única entidade qualificada com conhecimento técnico para tal, a liquidação e cobrança de taxas não é uma atividade exclusiva da AT, podendo ser assegurada por outras entidades públicas ou mesmo privadas, e que, competindo à ANAC a supervisão do sistema de segurança da aviação civil, é legítimo que tenha contrapartida pelos seus encargos.

Porém, a remuneração de serviços públicos distintos pela mesma taxa viola o disposto no artigo 4.º da LGT, a qualificação técnica da ANAC não a fez detetar a omissão de parte da taxa de segurança nas contas públicas, a liquidação e cobrança de taxas é uma função exclusiva de entidades públicas (não apenas da AT que só foi indicada como exemplo) nos termos do artigo 1.º da LGT e a supervisão do sistema de segurança da aviação civil [sublinhado nosso] não é remunerável pela taxa de segurança, mas por taxa devida pela prestação do serviço público compreendido na competência setorial de supervisão da ANAC, nos termos do artigo 39.º dos seus Estatutos.

Sobre a adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil

Do preâmbulo do DL 40/2015 (que aprova os Estatutos da ANAC) consta o seguinte: “Importa referir que a complexidade dos problemas do setor da aviação civil internacional, nos planos técnico e económico, requer a existência de mecanismos que promovam, desde logo, o reconhecimento da atividade de regulação e supervisão da autoridade nacional da aviação civil, a existência de processos internos de atuação eficazes, de modo a promover o desenvolvimento continuado deste setor económico, que se apresenta como um mercado promissor para os investidores privados e para o emprego qualificado, e ainda a adequada resposta à crescente privatização do setor, factos perante os quais urge garantir uma regulação robusta, isenta e independente, sendo essa uma realidade distinta daquela hoje verificada, por força de insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC, IP”.

É o legislador que declara a urgência em garantir a regulação, robusta, isenta e independente que assume não existir, por força de insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC a colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC: “A revisão estatutária agora preconizada constitui uma ampla e inequívoca assunção de responsabilidades por parte dos órgãos próprios da entidade reguladora, não só nos planos da regulação, supervisão e inspeção do setor, mas também quanto à administração dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros.”

A ANAC tem por missão regular e fiscalizar o setor da aviação civil e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor (nos termos do n.º 1 do artigo 4.º dos seus Estatutos). É, portanto, do exercício das suas competências de regulação, supervisão e inspeção que depende o cumprimento da sua missão. E esse exercício consubstancia-se nas prestações de serviço público da ANAC que, por via da referida revisão estatutária, constituem a contrapartida da primeira fonte de financiamento desta entidade (nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º dos seus Estatutos).

Além disso, as prestações de serviço público da ANAC imputáveis à segurança da aviação civil estão compreendidas nas referidas competências, como é o caso da atribuição de assegurar a regulação [sublinhado nosso] de segurança do setor de aviação civil (nos termos da alínea e) do n.º 3 do artigo 4.º dos Estatutos da ANAC). Pelo que cumprir os Estatutos da ANAC (vigentes desde 01/04/2015) implica remunerar os seus serviços afetos à segurança da aviação civil através das taxas devidas pelo exercício das suas competências de regulação, supervisão e inspeção e não pela taxa de segurança.

Com efeito, desde 01/04/2015, a contrapartida do produto da taxa de segurança atribuível à ANAC (nos termos da alínea j) do artigo 39.º dos Estatutos do INAC) passou a ser exclusivamente a prestação de serviços afetos à segurança da aviação civil, pelas forças de segurança (serviços do Estado). E, como referido, essa atribuição é deficiente por se tratar de receita do Estado que só por consignação poderia ser afeta à ANAC e não como receita própria.

A intenção do legislador é clara: colmatar as insuficiências do INAC com a revisão estatutária operada, por esta constituir uma ampla e inequívoca assunção de responsabilidades pela entidade reguladora, não só nos planos da regulação, supervisão e inspeção do setor, mas também quanto à administração dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros. Para tal, os Estatutos da ANAC determinam outro modelo de financiamento (face ao do INAC) e outra estrutura organizacional (revogando a do INAC).

O novo modelo de financiamento reflete a importância decisiva das competências de regulação, supervisão e inspeção da ANAC para o cumprimento da sua missão, ao indicar como primeira fonte de financiamento o produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nessas competências. Mais uma vez, a intenção do legislador é clara: a ANAC deve, sobretudo, financiar-se pela remuneração dos serviços compreendidos nas suas competências essenciais, assegurando efetiva autonomia financeira, requisito necessário para uma entidade reguladora prosseguir as suas atribuições com independência (nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da LQER).

É por esta razão que a primeira fonte de financiamento é, também, a principal e que o produto da taxa de segurança (que, praticamente, tinha financiado o INAC) é indicado, de forma residual, entre outras quaisquer taxas e demais rendimentos, como décima fonte de financiamento da ANAC.

Porém, a auditoria verificou ser patente a desconformidade entre o determinado nos Estatutos da ANAC e o ocorrido no triênio objeto de exame (2015 a 2017), pois as taxas, de regulação, supervisão e inspeção não geraram receitas e a taxa de segurança representou 95% do financiamento da ANAC. Por sua vez, a distribuição do produto da taxa de segurança representou 74% da despesa orçamental da ANAC. Estes factos comprovam que a maior parte dos recursos da ANAC tem sido dedicada à administração de receita do Estado, incluindo a sua entrega aos serviços do Estado (forças de segurança) que prestam serviços remunerados pela taxa de segurança, ou seja, tem sido dedicada a finalidade diversa das que competem à ANAC, apesar de os seus Estatutos o proibirem.

As respostas recebidas em contraditório confirmam que esta insuficiência (a administração dos recursos financeiros depender do produto da taxa de segurança, tal como se verificava no modelo de financiamento do INAC), uma das que o legislador queria colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC em abril de 2015, subsiste em setembro de 2019.

Ora, o foco e o financiamento da ANAC deveriam estar no cumprimento da sua missão, através do exercício das suas competências de regulação, supervisão e inspeção, e não na administração de receita do Estado e sua distribuição a serviços do Estado.

Em contraditório, também se alega que essa administração pela ANAC constitui o modelo mais eficiente, por exigir conhecimento setorial especializado, e que essa fonte de financiamento se encontra estabilizada há décadas.

Importa clarificar que a eficiência da ANAC deve ser avaliada em função do cumprimento da sua missão (a qual não comporta administrar receita do Estado), que o conhecimento especializado da ANAC não a fez detetar o incumprimento de normas da LEO e da LGT destinadas a assegurar direitos fundamentais dos cidadãos e que a taxa de segurança foi criada pelo DL 102/91, de 8 de março, como receita afeta à Direção-Geral da Aviação Civil, serviço do Estado (sem autonomia financeira) que foi incumbido de administrar essa taxa (e distribuir o seu produto) sem lhe ter sido atribuído estatuto, autonomia financeira (uma atribuição excepcional nos termos do regime de administração financeira do Estado) ou nível de financiamento similares aos de entidade reguladora.

Além disso, o financiamento da ANAC continua dependente do produto da taxa de segurança (receita do Estado por constituir contrapartida de serviços prestados por forças de segurança), em vez de ser assegurado pelo produto das taxas de regulação, supervisão e inspeção devidas pelo exercício das suas competências essenciais. Com efeito, o financiamento da ANAC tem resultado da cobrança dos valores unitários da taxa de segurança que lhe foram atribuídos pelo Governo em 2014 (ver Quadro 5) aos passageiros de transporte aéreo sobre os quais essa taxa é aplicável.

O diferencial entre a receita obtida pela ANAC com a taxa de segurança e a despesa incorrida com a sua distribuição tem sido, sobretudo, aplicado em despesa com o pessoal (remunerações certas e permanentes) que, entre 2015 e 2017, aumentou 36% (em contabilidade orçamental) e 45% (em contabilidade patrimonial), não obstante o adiamento do modelo de financiamento estatutário (com base em efetiva receita própria) e a manutenção da dependência de receita atribuída pelo Governo, situação que é especialmente inconsistente com o estatuto de entidade reguladora independente.

Também a estrutura organizacional do INAC se manteve, apesar de ser outra insuficiência que o legislador queria colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC e da revogação expressa dessa estrutura pela alínea d) do artigo 8.º do DL 40/2015 (diploma que aprova esses Estatutos).

Com efeito, apesar dessa reorganização ter sido enfatizada nos planos de atividades da ANAC, como condição necessária para a capacitar à prossecução da sua missão, tal condição não foi concretizada até maio de 2018 quando a ANAC reporta ao Tribunal o seguinte: “A ANAC mantém, nesta data, a estrutura herdada do Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC, IP) contando com nove unidades orgânicas de nível I (Direções e Gabinetes) que se subordinam hierárquica e funcionalmente ao Conselho de Administração.”

Por sua vez, o Conselho de Administração da ANAC tem sido afetado por limitações ao exercício de funções dos seus membros, concretamente as funções como Vogal, de 01/04/2015 a 12/07/2016, por falta de cobertura legal (não designação para o cargo) e as funções de Presidente e de Vice-Presidente, desde 23/07/2015, por situações de conflitos de interesses decorrentes de funções prévias exercidas no principal regulado da ANAC (o grupo ANA) como administrador até 23/07/2015 (no caso do Presidente) e como funcionário até dezembro de 2014 (no caso do Vice-Presidente).

Em contraditório, a ANAC alega não ser apontada ou materializada qualquer ligação entre a situação identificada sobre o exercício de funções como Vogal, de 01/04/2015 a 12/07/2016, e a regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil ou a boa gestão financeira da ANAC. Ora, basta o facto dessas funções terem sido desempenhadas sem cobertura legal (por nem sequer ter existido designação para o cargo) para dispensar mais comentários sobre esta alegação.

Sobre o exercício de funções de Presidente, desde 23/07/2015, a ANAC alega não competir ao Tribunal de Contas apreciar a designação de membros do conselho de administração de uma entidade reguladora nem verificar uma situação de impedimento, ademais, segundo alega, sem identificar um único impacto concreto na regularidade ou adequação do financiamento da atividade reguladora objeto da auditoria. Alega também que o parecer da CReSAP e o relatório da CEOP não são vinculativos e que uma situação de impedimento não constitui um obstáculo à designação para o cargo. Alega, também, que não existe impedimento, quanto à ANA porque o visado foi designado vogal do seu conselho de administração por deliberação do Estado e da Parpública, em 10/08/2012 e para o triénio de 2012/2014, não tendo sido designado para um novo mandato após a privatização da ANA em 17/09/2013, até ter cessado funções, por renúncia, em 23/07/2015. Alega, ainda, que também não existe impedimento quanto à Portway por esta empresa ser detida integralmente pela ANA e porque as funções de administrador da Portway foram exercidas por inerência, além de a referência ao impedimento quanto à ANAM não fazer sentido face à sua incorporação na ANA.

Ora, face ao alegado, começa por recordar-se que a missão do Tribunal de Contas, nos termos da Constituição e da Lei, abrange fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a gestão financeira pública e efetivar as responsabilidades financeiras, competindo ao Tribunal, designadamente, realizar auditorias às entidades que estão sujeitas à sua jurisdição e aos seus poderes de controlo financeiro, a qualquer momento e de qualquer tipo ou natureza. Além disso, a auditoria foi realizada segundo a metodologia identificada – ver 2 (Objetivo, Âmbito, Metodologia e Audição) – que, conforme preconiza o manual de auditoria de resultados do Tribunal, acrescenta a ética aos princípios da economia, da eficiência e da eficácia, para efeitos da apreciação dos resultados alcançados pela gestão das entidades na consecução dos seus objetivos. O Tribunal de Contas português exerce a presidência da Task Force on Audit & Ethics criada pela EUROSAI, sobretudo, para promover a relevância da conduta ética nas instituições públicas através de auditorias das instituições superiores de controlo.

Alegar que não há impacto na regularidade ou adequação do financiamento auditado é ignorar que a principal deficiência detetada pela auditoria se materializa na omissão estimada em € 157 M na receita e na despesa da Conta Geral do Estado, entre 2015 a 2017, devido a taxa de segurança faturada e recebida pela ANA sem intervenção de uma entidade pública responsável pela liquidação, cobrança e contabilização desse tributo nas contas públicas. Ora, apesar de ter obrigação de fiscalizar, detetar e promover a correção desta deficiência, a ANAC não o fez.

A ANAC também ignora outra deficiência importante detetada pela auditoria, que é ser, desde 01/04/2015, essencialmente financiada por receita do Estado (o produto da taxa de segurança cuja contrapartida é serviço público prestado por forças de segurança que são serviços do Estado), em vez de ser essencialmente financiada, como determinam os seus Estatutos, pelo produto das taxas devidas por prestações de serviço público da ANAC às entidades objeto das suas competências (essenciais) de regulação, supervisão e inspeção, nas quais avulta o grupo ANA que, nessa medida, é beneficiado ao estar a ser assumida pelo Estado a parte do financiamento da ANAC que lhe caberia.

Outros exemplos reportados são a falta de controlo sobre a receita proveniente da taxa de segurança (ver parágrafo 163), a insuficiente avaliação do desempenho da regulação económica, a falta de transparência sobre as atividades desenvolvidas nesse âmbito e as recorrentes reclamações sobre as propostas de atualização das taxas reguladas (ver parágrafos 173 a 184) e situações de conflito de interesses admitidas pelos administradores da ANAC (ver parágrafos 255 a 265).

Alegar-se que o parecer da CReSAP e o relatório da CEOP (aprovado por unanimidade) não são vinculativos, que uma situação de impedimento não constitui obstáculo à designação para o cargo e que não existe impedimento porque o visado foi designado administrador de empresas do grupo ANA por nomeação de entidades públicas ou por inerência, é ignorar as apreciações efetuadas nos referidos parecer e relatório (ver parágrafos 207 a 227) e, sobretudo, é ignorar a factualidade: a cessação de funções como administrador da ANA no dia (23/07/2015) em que é nomeado Presidente do Conselho de Administração da ANAC, a nomeação para administrador da ANAM e da Portway detidas integralmente pela ANA, após a privatização desta, a manutenção como administrador da ANA desde a privatização desta em 17/09/2013 até 23/07/2015 (invocando-se um acordo de cedência de interesse público até para exercer funções de administrador de uma empresa integralmente privada), a alteração do contrato de sociedade e a designação de sete novos membros para o Conselho de Administração da ANA em 17/09/2013 e o Conselho de Administração da ANA para o triénio de 2015 a 2017 só ter sido designado em 31/03/2017 (dois anos e três meses depois do início desse triénio). A nomeação para administrador da ANAM após a privatização da ANA é relevante visto que a ANAM era integralmente detida pela ANA e veio a ser incorporada nesta.

Sobre o exercício de funções de Vice-Presidente, desde 23/07/2015, a ANAC alega não ver habilitação legal do Tribunal para apreciar a designação de um membro do conselho de administração de uma entidade reguladora nem para verificar a existência de uma situação de conflito de interesses à luz do Código de Conduta interno da ANAC. Alega, também, não existir ligação direta dessa situação com o objeto da auditoria. Alega, ainda, que o Código de Conduta só é aplicável depois de o visado ter sido provido no cargo e que a situação de conflito de interesses teria de ser comprovada, em concreto, não bastando o exercício prévio de funções em entidade sujeita à supervisão.

Ora, sobre a habilitação legal do Tribunal de Contas e sobre a ligação direta ao objeto da auditoria reitera-se o previamente referido para o exercício de funções de Presidente. Além disso, o exercício prévio de funções no principal regulado da ANAC (até dezembro de 2014) constitui, nos termos do seu Código de Conduta, uma situação de conflito de interesses para o exercício de funções na ANAC (desde 23/07/2015, após provisão no cargo, como é óbvio) que os destinatários desse Código devem evitar incorrer porque pode “conduzir um terceiro a razoavelmente presumir existir um risco para a objetividade e imparcialidade da sua atuação, mesmo que, efetivamente, tal não suceda”.

Finalmente, importa ter presente que, nos termos do n.º 2 do artigo 19.º da LQER, os membros do conselho de administração não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da respetiva entidade reguladora, depois da cessação do seu mandato e durante um período de dois anos. Ora, o risco de captura que esta norma visa eliminar, por dois anos, também existe com o exercício prévio de funções em entidades destinatárias da regulação e requer prevenção similar.

Ministro das Finanças do XXI Governo

Alegações gerais

A pronúncia incide sobre as recomendações formuladas nos parágrafos 283 e 284, de acordo com os contributos da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e da Direção-Geral do Orçamento (DGO).

Apreciação

A notificação do Ministro das Finanças para, querendo, se pronunciar sobre o Relato deveu-se a questões de Estado (e não apenas de serviços do Estado como a AT e a DGO) sobre deficiências verificadas em matéria tributária e orçamental, para as quais se considerou ser importante a audição do membro do governo responsável pela área das finanças, das quais avultam:

- ◆ O incumprimento do pressuposto legal de taxa, a prestação concreta de um serviço público, no caso da taxa de segurança, com o englobamento de serviços distintos prestados por entidades diferentes (ANAC, forças de segurança e entidades gestoras aeroportuárias) no exercício de competências diversas que, como tal, deveriam ser remunerados com receitas também diferenciadas.
- ◆ Desde a privatização da ANA, em 17/09/2013, a faturação e recebimento de tributos (taxa de segurança e demais taxas aeroportuárias) por uma empresa privada, sem intervenção de entidade pública responsável pela liquidação, cobrança e contabilização desses tributos, sendo a administração tributária função exclusiva de entidades públicas, nos termos legais.
- ◆ Desde a privatização da ANA, a violação do princípio orçamental da unidade e universalidade (devido à omissão da taxa de segurança e demais taxas aeroportuárias, bem como da entrega do produto desses tributos à ANA), que obriga ao registo de todas as receitas e despesas públicas nas contas das administrações públicas (Orçamento e Conta Geral do Estado).
- ◆ A administração de receitas do Estado, pela ANAC, através da liquidação, cobrança e contabilização como receita própria, da taxa de segurança que constitui a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil prestados por forças de segurança que são serviços do Estado (PSP, GNR e SEF).
- ◆ A atribuição do produto de receitas do Estado a entidades públicas, como se fossem receitas próprias e, por essa via, a concessão artificial de autonomia financeira, reduzir o financiamento das despesas do Estado (ou aumentar a necessidade de tributação adicional para o efeito) e, além disso, promover a dependência dessas entidades a esse financiamento, o que é especialmente inconsistente com o estatuto de entidade reguladora independente.

Alegações aos parágrafos 283 e 284

Alega-se que a eventual atribuição à AT da competência para administrar as taxas cobradas pela ANAC implicaria a criação de um sistema de liquidação e cobrança dessas taxas, bem como a fiscalização e intervenção no respetivo contencioso, para não se considerar oportuna essa atribuição, face à sua relação custo/benefício e por carecer de alterações legislativas. Alega-se, também, que a ANAC faz o registo orçamental de uma das componentes da taxa de segurança e que as entidades gestoras aeroportuárias registam a outra componente nas suas contas, nos termos do artigo 49.º do DL 254/2012, estando a contabilização assegurada por cada entidade e que no caso da ANAC está assegurada a contabilização, como receita própria por via do diploma orgânico (nos termos do artigo 39.º dos seus Estatutos). Alega-se, ainda, que, nos termos do artigo 2.º e 5.º da LEO, entidades privadas como a ANA não integram o Orçamento do Estado (OE) e a Conta Geral do Estado (CGE).

Apreciação

A AT apenas é indicada como exemplo de serviço do Estado com incumbência para liquidar e cobrar tributos. A recomendação dirigida ao Governo é para habilitar e nomear entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas de carácter obrigatório) previstas no DL 254/2012, visto que a ANAC (não sendo um serviço integrado do Estado) não reúne as condições legais para administrar receita do Estado e, mais grave, a ANA é uma empresa privada que se encontra a faturar e receber tributos omisso das contas públicas, à revelia do determinado na LEO e na LGT.

Considerar, neste contexto, que o recomendado é inoportuno, face à relação custo/benefício e à necessidade de alterações legislativas (quando estão a ser contrariadas normas da LEO e da LGT) traduz-se, na prática, por ignorar direitos dos cidadãos. A ANAC não ser serviço integrado do Estado e, sobretudo, a ANA ser empresa privada, é que torna necessário habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) previstas no DL 254/2012, para contabilizar essas receitas nas contas públicas (OE e CGE) e nos termos legais.

O Tribunal pretende, em defesa dos direitos dos cidadãos e, em particular, dos tributados por taxas aeroportuárias, contribuir para a correção das deficiências importantes detetadas pela auditoria, através das recomendações formuladas e dos esclarecimentos prestados no âmbito da apreciação das respostas recebidas.

Nesse sentido, importa eliminar o tratamento desigual dado aos tributados pela taxa de segurança e, também, aos tributados por taxas aeroportuárias (previstas no DL 254/2012), designadamente face aos tributados por taxas de portagem, no âmbito de concessões rodoviárias.

Para o efeito, tem de autonomizar-se a remuneração do serviço público afeto à segurança da aviação civil e prestado por forças de segurança que são serviços do Estado (sem autonomia financeira), o que torna essa remuneração receita do Estado e obriga à habilitação e nomeação de um serviço do Estado (sem autonomia financeira) como administrador dessa receita e, portanto, responsável pela sua previsão no OE, liquidação, cobrança e contabilização na CGE. É neste âmbito que a AT é indicada como exemplo de serviço do Estado com incumbência legal de liquidar e cobrar os tributos cuja administração lhe for atribuída.

É também necessário que a remuneração dos serviços públicos aeroportuários prestados pela ANA seja antecedida pela intervenção de uma entidade pública habilitada como administradora das taxas aeroportuárias que seja responsável pela sua previsão no OE, liquidação, cobrança e contabilização na CGE, bem como pela entrega do seu produto à ANA, nos termos contratuais acordados.

Ora, no âmbito das concessões rodoviárias, essas funções são exercidas pela entidade pública Infraestruturas de Portugal.

No âmbito da concessão dos serviços públicos aeroportuários, compete ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT), acompanhar a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente no setor do transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, após determinação específica de poderes pela tutela (Nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do DL 232/2012, de 31 de outubro, na redação dada pelo artigo 2.º do DL 77/2014, de 14 de maio). E compete à ANAC coadjuvar o Governo, ou qualquer outra entidade com poderes delegados para o efeito, na gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente, relativos a transporte aéreo ou a infraestruturas aeroportuárias (nos termos da alínea aa) do n.º 3 do artigo 4.º dos seus Estatutos).

Ministro das Infraestruturas e da Habitação do XXI Governo

Alegações Gerais

A pronúncia incide sobre as recomendações formuladas nos parágrafos 281, 282, 283 e 286.

Apreciação

A notificação do Ministro das Infraestruturas e da Habitação para, querendo, se pronunciar sobre o Relato deveu-se a questões de Estado sobre deficiências verificadas em matéria de financiamento da atividade reguladora da aviação civil, para as quais se considerou ser importante a audição do membro do governo responsável pela área da aviação civil, das quais avultam:

- ◆ A limitação da independência da ANAC, face ao Governo, por ser essencialmente financiada com receita do Estado (o produto da taxa de segurança cuja contrapartida é serviço público prestado por forças de segurança que são serviços integrados do Estado), em vez de ser essencialmente financiada, como determinam os seus Estatutos, pelo produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público às entidades objeto das suas competências (essenciais) de regulação, supervisão e inspeção.
- ◆ A limitação da independência da ANAC, face ao seu principal regulado (o grupo ANA), por situações de conflito de interesses decorrentes da designação de um membro do Conselho de Administração da ANA até 23/07/2015 para Presidente do Conselho de Administração da ANAC acrescida da designação de um assessor do Conselho de Administração da ANA, entre 2007 e 2014, para Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANAC.
- ◆ O tratamento desigual dado aos tributados pela taxa de segurança e, também, aos tributados por taxas aeroportuárias (previstas no DL 254/2012), designadamente face aos tributados por taxas de portagem, no âmbito de concessões rodoviárias.

Alegações aos parágrafos 281, 282, 283 e 286 e sua Apreciação

Alega-se ser a conclusão sobre a regularidade do financiamento auditado demasiado severa, atendendo ao quadro legal aplicável, tendo esse financiamento cobertura legal (em normas do DL 254/2012 e do DL 40/2015), sendo executado no escrupuloso cumprimento da lei, não suportando a ordenação das fontes de financiamento da ANAC qualquer juízo de valor do legislador da importância de cada uma face às demais e aguardando o Governo com expectativa o resultado do trabalho desenvolvido pela ANAC sobre a revisão do processo das diversas taxas cobradas por esta entidade enquanto prestações de serviço diretas nas suas competências de regulação, supervisão e inspeção.

Como a apreciação destas alegações já consta dos esclarecimentos prestados (ver páginas 60 a 63) sublinha-se, em síntese, que essa conclusão decorre das deficiências seguintes:

- ◆ Desrespeitar normas da LEO e da LGT destinadas a assegurar direitos dos cidadãos, em particular dos tributados pela taxa de segurança e demais taxas aeroportuárias.
- ◆ Assumir que, em matéria de segurança da aviação civil, a ANAC e a ANA prestam serviço público análogo ao das forças de segurança.
- ◆ Não prever no OE nem registar na CGE a receita das taxas aeroportuárias incluindo parte da receita da taxa de segurança.

- ◆ Admitir que uma empresa privada fature e receba tributos (receitas públicas de caráter obrigatório) sem intervenção de uma entidade pública responsável por liquidar, cobrar e contabilizar esses tributos.
- ◆ Dar tratamento desigual aos tributados pela taxa de segurança, por nem todos terem a garantia do Estado de as importâncias exigidas serem as devidas (expressa pela intervenção de entidade pública responsável por liquidar, cobrar e contabilizar essa taxa).
- ◆ Admitir que a ANAC não seja financiada pela sua primeira fonte de financiamento (o produto de taxas que remuneram o exercício das competências essenciais da ANAC), mas por uma fonte de financiamento residual (o produto de outras taxas e demais rendimentos) que, na prática, consiste na atribuição de receita do Estado (o produto da taxa de segurança que remunera serviço prestado por forças de segurança) à ANAC.
- ◆ Quase cinco anos após a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC, o Governo ainda aguardar que a primeira fonte de financiamento determinada por esses Estatutos comece a financiar a ANAC.

Alega-se o modelo de financiamento vigente não enfraquecer a robustez, isenção e independência da ação da ANAC, a adequação sistemática dos exercícios orçamentais da ANAC até com excedente para o desempenho efetivo das suas atribuições, o desconhecimento de qualquer limitação orçamental que tenha diminuído a capacidade de intervenção da ANAC e a falta de fundamentação para uma fonte de financiamento estabilizada há décadas, de montante unitário regular e mais do que adequado às necessidades e cobrada e gerida pela própria ANAC possa comprometer ou condicionar a sua atividade.

Como a apreciação destas alegações já consta dos esclarecimentos prestados (ver páginas 64 a 67) sublinha-se, em síntese, ser inadequado:

- ◆ O modelo de financiamento vigente (determinado pelos Estatutos) ter como primeira fonte de financiamento o produto taxas devidas pelo exercício das competências essenciais da ANAC e essas taxas ainda não terem gerado qualquer receita, após quase cinco anos de vigência desse modelo.
- ◆ Ter o legislador declarado em 2015 a urgência em garantir a regulação, robusta, isenta e independente, que assumiu não existir por insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC a colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC, e ainda subsistirem o modelo de financiamento e a estrutura organizacional do INAC (mesmo tendo sido revogados), estando por implementar os correspondentes modelo e estrutura que esses Estatutos estabelecem como instrumentos necessários para a regulação pretendida.
- ◆ Que o excedente dos exercícios orçamentais da ANAC resulte da atribuição, por portaria do Governo, de um montante unitário da taxa de segurança que remunera serviço prestado por forças de segurança (receita do Estado).
- ◆ Que a manutenção de um modelo de financiamento dependente de receita do Estado, atribuída como receita própria, limite a autonomia de gestão das atividades de regulação, supervisão e inspeção que competem à ANAC, incluindo dedicar recursos a exercer funções que não lhe competem (administrar receita do Estado).

Alega-se que a ANAC é a entidade mais eficiente para administrar a taxa de segurança por essa função exigir conhecimento setorial especializado e o seu exercício pela ANAC ter cobertura legal face ao estabelecido na alínea a) do artigo 49.º do DL 254/2012, em conjugação com o disposto nos artigos 5.º e 39.º dos seus Estatutos. Como a apreciação destas alegações já consta dos esclarecimentos prestados (ver página 65) sublinha-se, em síntese, ser eficiente assegurar que:

- ◆ Uma taxa não remunere serviços diferentes, por isso contrariar o pressuposto legal de taxa (aplicável às taxas previstas no DL 254/2012). Porém, a taxa de segurança remunera serviços diferentes prestados por entidades diferentes.
- ◆ Receita do Estado não seja atribuída como receita própria, por isso contrariar a LEO e o regime da administração financeira do Estado. Porém, o produto da taxa de segurança que remunera o serviço prestado por forças de segurança (serviços do Estado) representa 95% do financiamento da ANAC e a distribuição desse produto a essas forças de segurança representa 74% da despesa orçamental da ANAC.
- ◆ Uma empresa privada só fature e receba tributos (entre os quais taxa de segurança) com intervenção de entidade pública responsável por liquidar, cobrar e contabilizar esses tributos nas contas públicas (OE e CGE), para não violar o princípio orçamental da unidade e universalidade determinado pela LEO. Porém, a ANA fatura e recebe as taxas aeroportuárias sem intervenção de qualquer entidade pública.
- ◆ Todos os tributados têm direito à garantia do Estado de as importâncias exigidas serem as devidas (garantia expressa pela intervenção de entidades públicas responsáveis por liquidar, cobrar e contabilizar os tributos). Porém, os tributados pelas taxas aeroportuárias que a ANA fatura e recebe não têm essa garantia.
- ◆ A ANAC seja financiada por taxas devidas pelo exercício das suas competências essenciais (regulação, supervisão e inspeção) como os seus Estatutos impõem. Porém, tais taxas não geraram qualquer receita desde 01/04/2015.

Autoridade Nacional da Aviação Civil

Alegações Gerais

A pronúncia recebida (à qual aderiram de forma expressa e integral todos os membros do Conselho de Administração da ANAC) é constituída por considerações prévias (sobre o cumprimento da legislação aplicável, a qualificação da regulação efetuada, a graduação da importância das fontes de financiamento, as prioridades da gestão da ANAC e a reformulação do modelo de financiamento), por alegações sobre o conceito jurídico de taxa no âmbito das concessões de serviço público e a responsabilidade pela sua cobrança e registo contabilístico, por alegações sobre a concretização da missão da ANAC, por alegações de falta de competência do Tribunal de Contas para se pronunciar sobre incompatibilidades e impedimentos dos titulares de órgãos de pessoas coletivas públicas, por outras alegações específicas e por conclusões.

Apreciação

A ANAC opta pela negação sistemática das deficiências importantes detetadas pela auditoria, através de alegações discordantes das observações, conclusões e recomendações objeto de audição, mas sem colocar em causa a factualidade reportada para suportar a opinião de auditoria (atos legais e regulamentares – ver em 9 – e outra evidência obtida, sobretudo, na própria ANAC). O essencial da apreciação sobre as alegações da ANAC já consta das Observações (ver 3) e do presente ponto (das páginas 60 à 67) indo ser complementado pela apreciação das alegações específicas seguintes.

Considerações Prévias da ANAC e sua Apreciação

Alega-se não se constatar qualquer incumprimento da legislação aplicável ao setor da aviação civil em geral e à ANAC em particular.

Ora, esta alegação ignora que a ANAC, face às suas competências legais, tinha a obrigação de fiscalizar, detetar e promover a correção (ver também páginas 60 a 63), sobretudo, do seguinte:

- ◆ Incumprimento do pressuposto legal de taxa determinado no n.º 2 do artigo 4.º da LGT pelo disposto sobre a taxa de segurança no artigo 49.º do DL 254/2012 (ver parágrafos 47 e 61).
- ◆ Indevida atribuição de receita do Estado (o produto da taxa de segurança que remunera o serviço prestado por forças de segurança) como receita própria da ANAC, por contrariar o disposto no artigo 9.º da LEO, no n.º 1 do artigo 2.º do DL 301/99 e no n.º 5 do artigo 6.º da Lei 8/90 (ver parágrafo 63).
- ◆ Omissão nas contas públicas (OE e CGE) da receita e da afetação (por despesa) do produto da taxa de segurança atribuído à ANA (empresa privada), por contrariar o disposto no artigo 9.º da LEO e no n.º 3 do artigo 1.º da LGT (ver parágrafos 70 e 71).

Alega-se que a errada conclusão sobre a regularidade do financiamento da atividade reguladora conduziu, também incorretamente, à conclusão de não ter sido garantida uma regulação robusta, isenta e independente.

Ora, esta alegação ignora que foi o legislador a declarar em 2015 a urgência em garantir a regulação, robusta, isenta e independente que assumiu não existir por insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC a colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC. E ignora também que a auditoria verificou ainda subsistirem o modelo de financiamento e a estrutura organizacional do INAC (mesmo tendo sido revogados) e não terem sido implementados os correspondentes modelo e estrutura estabelecidos nesses Estatutos como instrumentos necessários para a regulação pretendida (ver também páginas 64 a 67).

Alega-se ser errado estabelecer uma hierarquia das fontes de financiamento, com base na sequência das mesmas no n.º 1 do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC, da qual não decorre uma graduação de receitas, mas somente um elenco das mesmas sem qualquer ordem de relevância. Alega-se também que, sendo inquestionável que a atividade “segurança” está incluída no conjunto das prestações de serviço público compreendidas nas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção cometidas à ANAC e, como tal, incluída na alínea a) do artigo 39.º dos Estatutos, o legislador sentiu necessidade de lhe conferir um lugar de destaque e uma importância acrescida, ao voltar a identificá-la, de forma autónoma e reforçada, na alínea j) do mesmo número.

Ora, a ordem das receitas que financiam a ANAC não é irrelevante, como alega a ANAC, porque a primeira receita consiste no produto das taxas devidas pelas suas competências essenciais (as de regulação, supervisão e inspeção) e a décima consiste no produto de quaisquer outras taxas, designadamente a taxa de segurança, e demais rendimentos [sublinhados nossos], sendo óbvio o seu carácter residual e não fazer sentido começar o elenco dessas receitas por “quaisquer outras”. Como a ANAC reconhece, a sua atividade de “segurança” integra o exercício das competências de regulação, supervisão e inspeção, a remunerar pelas respetivas taxas e não pela taxa de segurança que remunera o serviço prestado por forças de segurança (ver também páginas 64 e 65).

Alega-se que o Conselho de Administração da ANAC reconhece a necessidade de reformular (e não de regulamentar) o modelo de financiamento em vigor e tem esse trabalho em fase avançada de desenvolvimento, tendo disso transmitido evidência à equipa de auditoria que foi deliberadamente ignorada no relato, tal como o convite para a equipa se pronunciar sobre esse trabalho. Alega-se, também, que o conjunto de desafios complexos que a ANAC teve de enfrentar desde 2015 (alterações na propriedade da TAP, crescimento da atividade aeroportuária em Portugal, sobreocupação nos principais aeroportos nacionais, exigência crescente de controlo e segurança dos passageiros, avolumar de atrasos e aumento de reclamações, seleção de prestadores de serviços de assistência em escala, falência de transportadoras aéreas a operar no espaço nacional, disrupção no fornecimento de combustível, regulamento da aviação civil e consequências do *Brexit*) fizeram-na dar prioridade aos seus *stakeholders* e às exigências crescentes do setor em prejuízo de atividades internas, designadamente a reformulação do seu modelo de financiamento, opção consciente de gestão que não afetou o cumprimento da legislação aplicável nem a concretização da sua missão, tendo os únicos condicionalismos da sua atuação, como regulador, supervisor e fiscalizador decorrido de cativações e imposições de reposição de saldos, às quais não foi dado o devido relevo.

Ora, estas alegações ignoram que a auditoria visou examinar a regularidade e a adequação do financiamento da ANAC. Ignoram, também, que foi o legislador a declarar em 2015 a urgência em garantir a regulação, robusta, isenta e independente que assumiu não existir por insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC a colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC. E ignoram, ainda, que a auditoria verificou a subsistência do modelo de financiamento e da estrutura organizacional do INAC (mesmo tendo sido revogados) e a falta de implementação dos correspondentes modelo e estrutura estabelecidos nesses Estatutos como instrumentos necessários para a regulação pretendida (ver também páginas 64 a 67).

Além disso, a elaboração de proposta de DL sobre taxas aplicáveis aos atos regulatórios realizados pela ANAC é reportada, no seu relatório de atividades em 2017, como afeta a “Regulamentação” e com um resultado de 51%, pois o que está em falta é a implementação do modelo de financiamento vigente desde 01/04/2015 e não a sua reformulação (ver parágrafos 109 e 161). Reitera-se que este modelo tem como primeira e principal fonte de financiamento, o produto das taxas devidas pelo exercício das competências essenciais da ANAC (taxas que ainda não geraram qualquer receita), a suportar pelos destinatários da regulação, supervisão e inspeção da ANAC, sendo o grupo ANA, materialmente, o principal destinatário. Porém, subsiste o modelo de financiamento do INAC que, desde 01/04/2015, depende de receita do Estado atribuída como receita própria à ANAC, em prejuízo do Estado e em benefício dos destinatários da regulação, supervisão e inspeção da ANAC, nos quais avulta o grupo ANA de onde transitaram, em situação de conflito de interesses, o Presidente e o Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANAC.

Foi comunicado à ANAC que não cabe a uma equipa de auditoria pronunciar-se sobre um projeto em curso, que o auditor (face à natureza da sua função) se encontra impedido de ser consultor e que as observações, conclusões e recomendações das auditorias do Tribunal de Contas são as constantes dos respetivos relatórios, aprovados nos termos legais aplicáveis. Os condicionalismos que a ANAC invoca foram devidamente reportados (ver parágrafos 34, 94 a 97, 117, 122 e 277).

Conceito Jurídico de Taxa nas Concessões de Serviço Público – Alegações e Apreciação

Alega-se que as taxas aeroportuárias são receitas próprias das entidades que as aplicam, matéria ignorada no relato de auditoria que, pelo contrário, reporta um entendimento impraticável e ilegal por considerar essas receitas como tributos que deveriam ser cobrados e geridos por uma entidade da administração central do Estado, o que teria como consequência imediata a eliminação da autonomia financeira das autoridades reguladoras, enquanto pressuposto fundamental da sua independência. Invoca-se, para o efeito, o disposto no DL 254/2012, na Diretiva 2009/12/CE, no contrato de concessão celebrado entre o Estado e a ANA e o exemplo das taxas de portagem no caso das concessões rodoviárias.

Ora, o n.º 1 do artigo 43.º do DL 254/2012 dispõe que as taxas previstas nesse DL são liquidadas e cobradas pelas entidades gestoras aeroportuárias e que, salvo disposição expressa em contrário, constituem receita própria dessas entidades. Porém, o n.º 6 do mesmo artigo determina que a liquidação e a cobrança dessas taxas se regem, nomeadamente, pelo disposto na legislação tributária em vigor. Por sua vez, nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da LGT, a liquidação e a cobrança de tributos é função exclusiva de entidades públicas.

Quando o DL 254/2012 entrou em vigor (29/12/2012), a ANA ainda era uma entidade pública, mas ao tornar-se empresa privada em 17/09/2013 passou a faturar e receber as taxas previstas no DL 254/2012 (exceto a parte da taxa de segurança liquidada e cobrada pela ANAC) sem intervenção de qualquer entidade pública responsável por liquidar e cobrar esses tributos (receita pública de carácter obrigatório), por entregar o seu produto (despesa pública) à ANA (nos termos contratuais acordados), e por contabilizar essa receita e essa despesa nas contas públicas (OE e CGE).

A omissão dessa receita e dessa despesa das contas públicas desrespeita a plenitude orçamental determinada pelo artigo 9.º da LEO, negando a cada tributado o direito à garantia do Estado de a importância cobrada ser a devida pelo serviço público prestado.

Nos termos do artigo 34.º da LQER, a autonomia financeira das entidades reguladoras deve assentar na remuneração do exercício das suas competências. Porém, a ANAC tem sido financiada, na prática, por receita do Estado (indevidamente atribuída como receita própria) em vez de ser financiada pela remuneração do exercício das suas competências essenciais (regulação, supervisão e inspeção) que, aliás, a obrigavam a fiscalizar, detetar e corrigir as deficiências reportadas.

A Diretiva 2009/12/CE define como taxa aeroportuária, uma contrapartida financeira cobrada em proveito da entidade gestora aeroportuária, ao referido contrato de concessão é aplicável a lei portuguesa e as receitas dessa concessão consistem no produto das taxas aeroportuárias cobradas como contrapartida dos serviços públicos concessionados [sublinhados nossos]. Além disso, para as concessões rodoviárias já existe uma entidade pública (Infraestruturas de Portugal) responsável por liquidar, cobrar e contabilizar as receitas das taxas de portagem nas contas públicas (OE e CGE).

Nos termos legais vigentes em Portugal, para uma empresa privada faturar e receber tributos (receita pública de carácter obrigatório) de cujo produto é destinatária, é necessária a intervenção de uma entidade pública incumbida de administrar esses tributos para garantir, em nome do Estado, os direitos dos tributados, designadamente certificando que as importâncias tributadas são as devidas.

Alega-se também que a taxa de segurança tem cobertura legal no artigo 4.º da LGT por ter subjacente a prestação de um serviço aos passageiros embarcados, o qual tem o seu respaldo no artigo 48.º e seguintes do DL 254/2012, conjugado com o disposto no n.º 2 do artigo 34.º da LQER e no artigo 39.º dos Estatutos da ANAC.

Ora, como já foi reiteradamente reportado, o pressuposto legal de taxa determinado no n.º 2 do artigo 4.º da LGT é contrariado pelo disposto sobre a taxa de segurança no artigo 49.º do DL 254/2012 porque esta taxa não tem subjacente a prestação de um serviço [sublinhado nosso], mas de vários serviços, quando é evidente que a ANAC e as entidades gestoras aeroportuárias nem sequer estão habilitadas a prestar o serviço de segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, que as forças de segurança prestam.

Além disso, como o serviço público que a ANAC pode prestar neste âmbito decorre do exercício das suas competências de regulação, supervisão e inspeção, tal serviço, nos termos dos seus Estatutos, deve ser remunerado por taxas devidas pelo exercício dessas competências e não pela taxa de segurança.

A Concretização da Missão da ANAC – Alegações e Apreciação

Alega-se que a auditoria ignora todas as outras dimensões de atuação da ANAC que não sejam regulação econômica aeroportuária, que a apreciação da concretização da missão da ANAC consta dos seus RAGC, que a ANAC praticou 92.496 atos regulatórios de 2015 a 2017 e que, nesse período, concretizou a sua missão sem a mesma ter sido condicionada em termos de robustez, isenção e independência pelo modelo de financiamento legalmente em vigor ou pela sua organização interna.

Ora, estas alegações ignoram que a auditoria visou examinar a regularidade e a adequação do financiamento da ANAC. Ignoram, também, que foi o legislador a declarar em 2015 a urgência em garantir a regulação, robusta, isenta e independente que assumiu não existir por insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC a colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC. E ignoram, ainda, que a auditoria verificou a subsistência do modelo de financiamento e da estrutura organizacional do INAC (mesmo tendo sido revogados) e a falta de implementação dos correspondentes modelo e estrutura estabelecidos nesses Estatutos como instrumentos necessários para a regulação pretendida (ver também páginas 64 a 67).

A prática de 92.496 atos regulatórios de 2015 a 2017 não gerou qualquer receita de taxas devidas pelo exercício das competências essenciais da ANAC (de regulação, supervisão e inspeção). Já a receita da taxa de segurança, cuja contrapartida foi serviço público prestado por forças de segurança, gerou 95% do financiamento da ANAC. Assim, a ANAC não foi financiada, como deveria, por efetivas receitas próprias (sobretudo o produto de taxas devidas pelo exercício das suas competências essenciais), mas por receita do Estado (pois as forças de segurança são serviços do Estado) atribuída indevidamente à ANAC, como receita própria, em prejuízo do interesse público e da regulação robusta, isenta e independente, nos termos pretendidos pelo legislador.

Conclusões da ANAC e sua Apreciação

Alega-se que a ANAC concretizou a sua missão no período objeto da auditoria sem ter sido condicionada pelos motivos invocados, em termos de robustez, isenção ou independência.

Ora, esses motivos consistem, sobretudo, na falta de implementação do modelo de financiamento e da estrutura organizacional estabelecidos nos Estatutos da ANAC, na manutenção das insuficiências estatutárias e orgânicas que o legislador pretendia colmatar com a entrada em vigor desses Estatutos, agravadas por situações de conflito de interesses do Presidente e do Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANAC que transitaram do principal destinatário da sua atividade.

Alega-se a inexistência de incumprimento, pela ANAC, da legislação aplicável ao setor da aviação civil em geral e ao Regulador em particular.

Ora, o disposto no Capítulo IV do DL 254/2012 sobre a taxa de segurança contraria o pressuposto legal de taxa (nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da LGT). Não existe entidade pública com a incumbência legal de liquidar e cobrar as taxas aeroportuárias (nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da LGT) desde que, em 17/09/2013, a ANA passou a ser uma empresa privada e verifica-se a omissão nas contas públicas (OE e CGE) da receita dessas taxas e da despesa pela entrega do seu produto à ANA, infringindo o artigo 9.º da LEO (unidade e universalidade). Além disso, o cumprimento da missão da ANAC, através do exercício das suas atribuições (nos termos do n.º 3 do artigo 4.º dos Estatutos da ANAC), obrigava-a a fiscalizar, detetar e promover a correção dessas deficiências.

Alega-se que o financiamento da ANAC através da taxa de segurança tem cobertura legal, designadamente, no DL 254/2012.

Porém, esse financiamento não observa o pressuposto legal de taxa e o serviço público que essa parte da taxa de segurança remunera é prestado por forças de segurança (serviços do Estado) tornando essa remuneração receita do Estado atribuída à ANAC como receita própria.

Alega-se que o processo de liquidação e cobrança da taxa de segurança não é irregular nem provido de deficiente regulação porque a taxa de segurança respeita o disposto no artigo 4.º da LGT e cumpre o estabelecido do artigo 9.º da LEO.

Porém, a taxa de segurança contraria o disposto na LGT quanto ao pressuposto legal de taxa porque não assenta na prestação de um serviço [sublinhado nosso], mas de vários serviços, sendo evidente que a ANAC e as entidades gestoras aeroportuárias nem sequer estão habilitadas a prestar o serviço de segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, que as forças de segurança prestam. A parte afeta à ANA (empresa privada) também infringe o disposto no artigo 9.º da LEO pela sua omissão nas contas públicas e o disposto na LGT por falta de entidade pública com a incumbência legal de liquidar e cobrar essa taxa.

Alega-se que o modelo de financiamento da ANAC está regulamentado e em funcionamento e tem permitido, sem qualquer constrangimento, o exercício das prestações de serviço público compreendidas nas competências setoriais de regulação, de supervisão e de inspeção da ANAC.

Porém, o modelo de financiamento estabelecido nos Estatutos não está implementado nem sequer regulamentado, pois a ANAC ainda tem por concluir a proposta de DL de taxas aplicáveis aos seus atos regulatórios (reportada na página 62 do seu relatório de atividades, gestão e contas de 2017 como atividade de “Regulamentação”) e o exercício das suas competências setoriais de regulação, de supervisão e de inspeção ainda não gerou qualquer receita, quase cinco anos após a entrada em vigor dos Estatutos que determinam essa fonte de financiamento como a primeira e principal.

Alega-se que a ordem das fontes de financiamento constante do n.º 1 do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC não constitui uma hierarquia das mesmas.

Ora, o que é reportado é que a primeira das fontes de financiamento corresponde ao produto das taxas devidas pelo exercício das competências essenciais da ANAC (regulação, supervisão e inspeção) e, por isso, deveria ser, também, a sua principal fonte de financiamento, mas ainda não gerou qualquer receita. Já a décima fonte de financiamento, de carácter residual, por corresponder ao “produto de quaisquer outras taxas, designadamente, a taxa de segurança, e demais rendimentos” gerou, apenas com o produto de parte da taxa de segurança, 95% do financiamento da ANAC de 2015 a 2017. É patente a desconformidade entre o estabelecido nos Estatutos e o ocorrido.

Alega-se que a informação relativa aos custos de regulação foi apurada, quantificada e avaliada pela ANAC e remetida à equipa de auditoria do Tribunal de Contas.

Ora, a informação recebida (e que a ANAC reitera em contraditório) resume-se a invocar que o peso relativo das “contribuições regulatórias” (receita orçamental deduzida da despesa orçamental que consiste na distribuição do produto da taxa de segurança às forças de segurança) no volume de negócios do setor em 2015 e 2016 é marginal e irrelevante (0,35%) pelo que não foi considerado necessário realizar qualquer estudo específico sobre o impacto dos custos de regulação. Desde logo, as ditas “contribuições regulatórias” são, no essencial, a parte da taxa de segurança que remunera o serviço prestado por forças de segurança e não o exercício das competências regulatórias da ANAC. E, sobretudo, os custos regulatórios excedem o financiamento 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.

Alega-se que a ANAC não procede a uma deficiente administração (incluindo contabilização inapropriada) de taxas estaduais na medida em que o seu orçamento reflete a totalidade da receita própria da ANAC estabelecida pelo DL 254/2012 em conjugação com o artigo 39.º dos Estatutos.

Ora, 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, mas sem habilitação legal para o efeito). Neste caso, a ANAC administra receita do Estado (o produto da taxa de segurança que remunera a prestação de serviço público pelas forças de segurança) infringindo o n.º 1 do artigo 2.º do DL 301/99 (por não ser serviço do Estado) e admite a inexistência de entidade pública administradora das taxas aeroportuárias que a ANA (empresa privada) fatura e recebe, não obstante o exercício das suas competências obrigar a ANAC a fiscalizar, detetar e corrigir essas deficiências.

Alega-se não constar do relato qualquer análise relativamente ao facto de as decisões do conselho de administração da ANAC terem, em concreto, correspondido a algo diverso de uma regulação robusta, isenta e independente.

Porém, do relato consta que foi o legislador a declarar em 2015 a urgência em garantir a regulação, robusta, isenta e independente que assumiu não existir por insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC a colmatar com a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC. E consta também que a auditoria verificou a subsistência do modelo de financiamento e da estrutura organizacional do INAC (mesmo tendo sido revogados) e a falta de implementação dos correspondentes modelo e estrutura estabelecidos nesses Estatutos como instrumentos necessários para a regulação pretendida. Consta ainda que o financiamento da ANAC depende de receita do Estado, em vez de ser assegurado, como impõem os seus Estatutos, pelo produto das taxas devidas por serviço público da ANAC às entidades objeto das suas competências (essenciais) de regulação, supervisão e inspeção, nas quais avulta o grupo ANA que, nessa medida, é beneficiado ao estar a ser assumida pelo Estado a parte do financiamento da ANAC que lhe caberia. Outros exemplos reportados são a falta de controlo sobre a receita proveniente da taxa de segurança, a insuficiente avaliação do desempenho da regulação económica, a falta de transparência sobre as atividades realizadas nesse âmbito, as recorrentes reclamações sobre as propostas de atualização das taxas reguladas e situações de conflito de interesses admitidas pelos administradores da ANAC.

Alega-se que o reportado sobre a ética, bem como as conclusões e recomendações associadas, não tem cabimento jurídico ou factual, no exame à regularidade e adequação do financiamento à atividade reguladora da aviação civil, entre 2015 e 2017, ou nas competências materiais do Tribunal.

Porém, a missão do Tribunal de Contas, nos termos da Constituição e da Lei, abrange fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a gestão financeira pública e efetivar as responsabilidades financeiras, competindo ao Tribunal, designadamente, realizar auditorias às entidades que estão sujeitas à sua jurisdição e aos seus poderes de controlo financeiro, a qualquer momento e de qualquer tipo ou natureza. Além disso, a auditoria foi realizada segundo a metodologia identificada que, conforme preconiza o manual de auditoria de resultados aprovado pelo Tribunal (nos termos previstos na sua Lei de Organização e Processo), acrescenta a ética aos princípios da economia, da eficiência e da eficácia, para efeitos da apreciação dos resultados alcançados pela gestão das entidades na consecução dos seus objetivos. O Tribunal de Contas português exerce a presidência da Task Force on Audit & Ethics criada pela EUROSAI, sobretudo, para promover a relevância da conduta ética nas instituições públicas através de auditorias das instituições superiores de controlo.

Representante do Fiscal Único da ANAC

Alegações aos parágrafos 125 a 130

Alega-se que, embora a responsabilidade de distribuição da taxa de segurança esteja associada à sua cobrança, tal não deve obstar ao reconhecimento do custo previsto à medida que os proveitos correspondentes são reconhecidos.

Apreciação

Ora, o que é criticado não é esta posição do Fiscal Único sobre a especialização dos exercícios da ANAC, mas sim a referência recorrente de o procedimento de contabilização da taxa de segurança que não permite cumprir o princípio do acréscimo ser decorrente das recomendações do Tribunal de Contas quando é inequívoco que o recomendado não só permite como promove o cumprimento do princípio do acréscimo, ao referir-se expressamente à liquidação de receita e de despesa [sublinhados nossos].

Alegações aos parágrafos 149 a 185

Alega-se não terem sido identificadas situações de erro materialmente relevantes que suscitassem alteração do parágrafo constante do modelo de certificação legal das contas referente ao relato sobre o relatório de atividades, mas, não obstante, ter o propósito de conduzir os procedimentos a realizar para, de forma mais efetiva, responder aos aspetos focados pelo Tribunal de Contas.

Apreciação

Dispõe o n.º 3 do artigo 39.º da LQER que compete à comissão de fiscalização ou ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho, bem como avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela entidade reguladora em função dos meios disponíveis, cuja conclusão são reportadas aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora [sublinhados nossos].

Lígia Fonseca (Ex-Vogal do Conselho Diretivo do INAC)

Alegações aos parágrafos 199 a 206

Alega-se que o exercício temporário de funções na ANAC, de 01/04/2015 a 12/07/2016, teve cobertura legal porque decorreu do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da LQER que foi reiterado no n.º 6 do artigo 7.º do DL 40/2015, nos termos seguintes: “A entrada em vigor do presente diploma não implica a cessação dos mandatos dos membros do conselho diretivo do INAC, IP, em curso”.

Apreciação

Ora, tal como concluíram a IGF e a DGAEP, a designação em regime de substituição da Vogal do Conselho Diretivo do INAC cessou, formal e automaticamente, na data da entrada em vigor dos Estatutos da ANAC (01/04/2015) não havendo base legal que sustente a sua manutenção a partir dessa data. Com efeito, a designação em regime de substituição, sendo a figura jurídica prevista para casos de ausência ou de impedimento do respetivo titular ou em caso de vacatura do lugar, não se confunde, pela sua natureza transitória, com a designação para exercício de funções em comissão de serviço ou por mandato (como é o caso de membros do conselho diretivo dos institutos públicos). Assim, o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da LQER, reiterado no n.º 6 do artigo 7.º do DL 40/2015, não é aplicável a esta situação.

11. ANEXO – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Ministra das Finanças do XIX Governo		X		
Ministro da Economia do XIX Governo		X		
Ministro das Finanças do XXI Governo	X		X	
Ministro das Infraestruturas e da Habitação do XXI Governo	X		X	
Autoridade Nacional da Aviação Civil	X		X	
Representante do Fiscal Único da ANAC	X		X	
Lígia Esteves (Ex-Vogal do Conselho Diretivo do INAC)	X		X	
Presidente do Conselho de Administração da ANA		X		

Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil

11. ANEXO – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2020

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

11. ANEXO – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Ministra das Finanças do XIX Governo		X		
Ministro da Economia do XIX Governo		X		
Ministro das Finanças do XXI Governo	X		X	
Ministro das Infraestruturas e da Habitação do XXI Governo	X		X	
Autoridade Nacional da Aviação Civil	X		X	
Representante do Fiscal Único da ANAC	X		X	
Lígia Esteves (Ex-Vogal do Conselho Diretivo do INAC)	X		X	
Presidente do Conselho de Administração da ANA		X		



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

18 SET 19 001337

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA DA VII	SUA COMUNICAÇÃO DE 21/08/2019	NOSSA REFERÊNCIA ENT.: 5902/2019 PROC. N.º: 12.1	DATA
--------------------------	----------------------------------	--------------------------------------------------------	------

ASSUNTO: Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil - Relato de auditoria -
Audição

No âmbito da análise às recomendações efetuadas no relato de auditoria sobre o Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (da entidade reguladora ANAC - Autoridade Nacional da Aviação Civil), encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de expor os seguintes comentários, de acordo com os contributos recolhidos junto da Autoridade Tributária e da DGO:

Relativamente à recomendação mencionada nos pontos 283 e 285

«283. Habilitar e nomear as entidades públicas administradoras das taxas (receitas públicas com carácter obrigatório) (...)

285. Promover o apuramento e a avaliação do impacto da carga parafiscal sobre os tributados (...)»

A eventual recomendação de atribuição à AT da competência para administrar as taxas atualmente cobradas pela ANAC, implicaria a criação de um sistema de liquidação e cobrança dessas taxas, bem como, a fiscalização e intervenção no respetivo contencioso, seja administrativo, seja judicial. Neste sentido, e não sendo curial que a esta missão se encontre diretamente no âmbito das respetivas competências, não se considera oportuna aquela atribuição de competências à AT, sendo ainda de questionar a relação custo/benefício da medida proposta.

Não obstante o exposto, atendendo à função da AT enquanto “Agente do Estado” a sua intervenção neste âmbito, de relevação/registo no SGR-Sistema de Gestão de Receitas da DGO dos valores liquidados e cobrados por estas Entidades referentes à Taxa de Segurança, sempre careceria de alterações ao nível legislativo, uma vez que no quadro atual, não está prevista/definida qualquer intervenção da AT em todo o processo (liquidação, cobrança e



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

eventual entrega ao(s) beneficiário(s) desta receita), sendo que a AT, só pode relevar/contabilizar no SGR-Sistema de gestão de Receita da DGO, as receitas por si administradas ou aquelas que por lei lhe devam ser entregues.

Assim, a omissão da receita da Taxa de Segurança da esfera do Orçamento e da CGE afigura-se não poder ser ultrapassada por adoção de um procedimento similar ao implementado para a CAV-Contribuição para o Audiovisual. Com efeito, no caso da CAV, as entidades liquidam e cobram esta contribuição, em termos similares à retenção na fonte, declaram esses montantes à AT e obtêm um documento (DUC-Documento único de cobrança) para procederem à sua entrega/pagamento na rede de cobranças do Estado sendo esta receita relevada pela AT no SGR da DGO, sendo a entrega dos valores ao beneficiário (RTP) assegurada por despesa orçamental pela DGO. Ora, parece-nos que, no caso das taxas em apreço o processo de liquidação não será similar a este.

De referir, que a adoção para a Taxa de Segurança de um procedimento de objetivo idêntico ao implementado para a CAV- Contribuição para o Audiovisual, que permita a relevação/registo por parte da AT destas receitas, carece ainda, para além da necessária articulação com a DGO, de todas as alterações e desenvolvimentos a montante destes registos, como sejam alterações a nível legislativo, nomeadamente, no que se refere, não só à desconformidade assinalada na regulação desta taxa, bem como a explicitação da entrega dos valores desta receita do Estado às Entidades (eventual consignação de receita à ANAC e o pagamento à ANA, S.A. pela prestação de serviço público de segurança aeroportuária, por via de despesa pública), bem como da própria gestão deste tributo por parte da AT, assim como, os correspondentes desenvolvimentos nos sistemas da AT de forma a implementar e operacionalizar o processo.

Importa, por último salientar que a recomendação do Tribunal de Contas de implementação de um novo procedimento poderia suscitar dúvidas quanto à situação concreta da ANAC, enquanto sujeito passivo de IVA, com as respetivas consequências negativas no financiamento da ANAC. Com efeito, com a transferência de competência de administração de taxas para fora da ANAC poderá ficar comprometida a capacidade de liquidar IVA por esta entidade, do que pode resultar numa limitação na dedução do IVA das aquisições e, conseqüentemente, num agravamento da estrutura de gastos desta entidade.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Face ao exposto na recomendação do ponto «284. Assegurar a contabilização nas contas públicas, designadamente no Orçamento e na CGE, das taxas objeto do regime jurídico estabelecido pelo DL 254/2012, de 28 de novembro (...)»

A ANAC regista em orçamento a parte correspondente à componente da taxa de segurança prevista na alínea a) do art.º 49 do DL 254/2012, de 28 de novembro. Relativamente à outra componente da taxa de segurança, prevista na alínea b) do art.º 49 do mesmo diploma, esta é cobrada e registada nas contas de cada uma das entidades gestoras aeroportuárias.

As receitas da ANAC encontram-se previstas no artigo 39.º do DL n.º 40/2015, de 16 de março, encontrando-se na alínea j) a identificação da taxa de segurança. Assim, salvo melhor opinião, entende-se ser aquele o fundamento legal que atribui a receita como própria à ANAC.

Quanto à forma de contabilização nas contas públicas, entende-se, por um lado, que a contabilização está assegurada por cada entidade e que no caso da ANAC está assegurada a contabilização como receita própria por via do diploma orgânico.

É ainda de referir que de acordo com os artigos 2º e 5º da Lei de Enquadramento Orçamental atualmente em vigor, apenas devem prestar contas no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado o subsetor da Administração Central, incluindo os serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, os serviços e fundos autónomos, a segurança social e as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no perímetro no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento, o que não é o caso de Entidades Privadas como a ANA - Aeroportos de Portugal SA.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

Bruno Pereira

Cc: SEO, SEAF



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. F. Tavares
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		Nº: 2451/2019 ENT.: 5092/2019 PROC. Nº: 372/2019	18-09-2019

ASSUNTO: Relato de auditoria 1/2019 da VII
Financiamento da atividade reguladora da aviação civil

Tendo o Ministro das Infraestruturas e da Habitação do XXI Governo Constitucional sido notificado para o exercício do contraditório sobre o relato da auditoria identificado em epígrafe, vem a signatária em representação, muito respeitosamente, pronunciar-se nos termos e com os fundamentos seguintes:

I - ENQUADRAMENTO

Face à importância do exercício independente da atividade de regulação nos diversos setores de atividade, o Tribunal de Contas entendeu ser oportuno auditar o financiamento das diversas autoridades reguladoras, tendo iniciado este processo com uma auditoria à atividade da Autoridade Reguladora da Aviação Civil (doravante ANAC) no triénio 2015-2017.

Nas conclusões patenteadas no sumário da auditoria levada a cabo, na opinião do Tribunal de Contas o financiamento desta autoridade foi: i) irregular por enfermar de deficiências que constituem reservas importantes e suscitam crítica ao não ter sido suportado em receitas cobradas pelo exercício direto da atividade reguladora; e ii) inadequado, sobretudo por não ter garantido a regulação robusta, isenta e independente considerada urgente pelo então Governo quando decidiu converter o Instituto Nacional da Aviação Civil em autoridade administrativa independente.

Em conformidade com essas conclusões, o Tribunal de Contas formula um conjunto de recomendações destinado a uma série de entidades, entre as quais o Governo da República através dos membros responsáveis pela área das finanças e da aviação civil.

É então sobre o conjunto de recomendações remetido em concreto à consideração do titular da área da aviação civil que interessa nesta oportunidade aclarar construtivamente.



II - DAS RECOMENDAÇÕES

Parágrafo 281

Da legalidade do modelo de financiamento da ANAC

No que concerne à legalidade do modelo de financiamento da ANAC entende-se que a conclusão extraída pelo Tribunal de Contas de irregularidade é demasiado severa, atendendo ao quadro legal aplicável, desconsiderando alguns preceitos que, necessariamente, devem ser levados em linha de conta.

O financiamento da ANAC tem cobertura legal, muito em particular, nos artigos 48.º, 49.º, 50.º, 51.º, 52.º e 53.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, sem prejuízo do que se encontra igualmente previsto no Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, nomeadamente no respetivo artigo 39.º.

Não podemos concordar com a conclusão de que o financiamento da ANAC é irregular, uma vez que o mesmo é executado no escrupuloso cumprimento da lei. E mesmo a referência à taxa de segurança como a décima fonte de receita elencada no artigo 39.º dos seus estatutos não deve ser classificada e considerada nesses termos, porquanto a ordenação das diversas fontes de receitas próprias previstas nesse preceito não suporta qualquer juízo do legislador da importância de uma face às demais.

Ora, vejamos:

Nos termos dos artigos 48.º e 49.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, a taxa de segurança constitui a contrapartida dos serviços afetos à segurança da aviação civil, englobando duas componentes i) a primeira constitui contrapartida dos encargos gerais da ANAC e das forças de segurança com os serviços afetos à segurança da aviação civil; e ii) a segunda, relativa aos serviços prestados pelas entidades gestoras aeroportuárias, constitui receita própria daquelas entidades, mormente para o caso da rede de aeroportos nacionais concessionado à ANA - Aeroportos de Portugal, S.A..

Parece-nos que da análise integrada dos dois artigos, e não meramente uma leitura isolada do artigo 48.º n.º 1, resulta com meridiana clareza a existência de cobertura legal para uma das componentes da taxa de segurança ser devida precisamente para suportar os custos de regulação com os encargos gerais da ANAC (cfr. alínea a) do artigo 49.º).

É, aliás, prática corrente em outros setores que os custos da regulação sejam suportados pelos agentes e consumidores dessa área da atividade através deste tipo de taxas.

Compreende-se a crítica quanto proporção que a taxa de segurança assume na estrutura global de financiamento da ANAC, mas tal circunstância em nada compromete a completa legalidade da mesma. Assim, como se acolhe que a nomeação desta taxa escolhida pelo legislador como de «segurança» possa



não ser a mais feliz, podendo no futuro as duas componentes desta taxa vir a ser separadas e redenominadas autonomamente, um como de segurança e outra como de regulação, numa ótica de transparência na perceção dos utilizadores.

Por outro lado, o Governo aguarda com expectativa o resultado do trabalho desenvolvido pela ANAC sobre a revisão do processo das diversas taxas cobradas por esta entidade enquanto prestações de serviço diretas nas suas competências de regulação, supervisão e inspeção.

Da robustez, isenção e independência da ação reguladora da ANAC

Uma vez mais não se acompanha o juízo do Tribunal de Contas quando refere que o modelo de financiamento vigente possa enfraquecer a robustez, isenção ou a independência da ação da ANAC.

Os exercícios orçamentais da ANAC têm sido sistematicamente adequados e em certas ocasiões até com excedente para o desempenho efetivo das suas atribuições, não se conhecendo no triénio alvo da auditoria qualquer limitação orçamental que possa ter diminuído a capacidade de intervenção da ANAC.

Embora se reconheça a relativa desproporção da taxa de segurança face às demais fontes de receitas previstas na lei, não se consegue corroborar a conclusão extraída de que esta pode comprometer a robustez, isenção e independência da ANAC.

Encontra-se por fundamentar como é que uma fonte de financiamento que se encontra mais do que estabilizada há décadas (*vide* o DL 102/99, de 8 de março), de montante unitário regular e mais do que adequado às necessidades e cobrada e gerida pela própria ANAC possa comprometer ou condicionar a sua atividade.

Parágrafo 282

Da necessidade de revisão da legislação para adequação do modelo de financiamento da ANAC

Compreendendo algumas das críticas da equipa de auditoria do Tribunal de Contas ao modelo de financiamento e reconhecendo que o mesmo pode beneficiar de uma revisão através de uma alteração legislativa, conforme já admitido nos comentários ao parágrafo precedente, considera-se também que a sua melhoria pode ser iniciada sem necessidade de alteração do quadro legal em vigor.

Com efeito, o quadro legal vigente, em particular o Decreto Lei n.º 254/2012 e o Decreto Lei n.º 40/2015, define os princípios gerais de financiamento do serviço público aeroportuário e da atividade regulatória a que está submetido.

As melhorias a introduzir no modelo de financiamento da ANAC podem e devem ser conformadas àqueles princípios gerais com ações da própria entidade reguladora, diversificando as suas fontes de financiamento com o produto de taxas cobradas por serviços diretamente prestados como seja a emissão de licenças para o exercício de algumas atividades do setor, ou licenciamento e certificação de aeronaves e infraestruturas, entre outras.



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

**GABINETE DO MINISTRO DAS
INFRAESTRUTURAS E DA HABITAÇÃO**

Sobre esta recomendação em concreto importa referir que competiu ao anterior governo conduzir o processo de nomeação do Conselho de Administração da recém-criada ANAC.

O atual Governo, num espírito de promoção da estabilidade das instituições, em particular tratando-se de uma entidade reguladora independente, cujo processo de designação se encontra estabelecido, respetivamente, no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e no artigo 13.º Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, optou por não desencadear um novo processo de nomeação do órgão colegial de gestão da ANAC.


Havendo fundadas dúvidas sobre a regularidade no exercício de funções de uma administradora em concreto que transitou do então Conselho Diretivo do INAC para o Conselho de Administração da ANAC, foram solicitados pareceres à IGF e à DGAEP que concluíram que a pessoa em causa não podia exercer funções como administradora da ANAC, por não sido nomeada como tal, tendo o Secretário de Estado das Infraestruturas informado imediatamente a administração desse facto.

Na decorrência disso, e para assegurar o quórum de funcionamento desse órgão, o atual Governo desencadeou o processo de nomeação de uma nova administradora, tendo sido respeitados todos trâmites legais e pareceres necessários.

Por fim, no que tange às deficiências identificadas na gestão da ANAC decorrentes de riscos significativos na limitação ao exercício de funções, por eventuais situações de conflitos de interesses, o Governo não se escusará de tomar as medidas que entender adequadas em ponderação da avaliação da factualidade descrita neste relatório.

Com os mais elevados protestos da nossa consideração e apresentando os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



(Marina Gonçalves)

.../AM



Conteúdo

I.	CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.....	3
I.1	O cumprimento da legislação aplicável.....	3
I.2	A qualificação da regulação efetuada.....	5
I.3	A graduação da importância das fontes de financiamento	7
I.4	As prioridades da atuação da gestão da ANAC e a reformulação do modelo de financiamento.....	9
II.	O CONCEITO JURÍDICO DE TAXA NO ÂMBITO DAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E A RESPONSABILIDADE PELA SUA COBRANÇA E REGISTO CONTABILÍSTICO.....	14
III.	A CONCRETIZAÇÃO DA MISSÃO DA ANAC	21
IV.	ANÁLISE ESPECÍFICA	25
IV.1	O papel da ANAC na cobrança da taxa de segurança (45 a 66, 72 e 83 a 85) 26	
IV.2	A componente da taxa de segurança afeta à ANA (67 a 71 e 89 a 92) 30	
IV.3	Referencial contabilístico aplicável (73 e 74)	31
IV.4	Alegado incumprimento no reporte de fluxos financeiros ao nível da CGE (75 a 82).....	33
IV.5	Alegada ausência de quantificação dos custos regulatórios da ANAC (86 e 87 e 134 e 135).....	35
IV.6	Posição acrítica relativamente à intervenção do Ministério das Finanças na execução orçamental da ANAC (94 a 96)	38
IV.7	Alegadas incorreções ao nível da classificação económica dos tributos registados pela ANAC (97 e 98)	40
IV.8	A hipotética necessidade de uma entidade terceira, com funções de administração das receitas provenientes da taxa de segurança (99 e 100)....	41
IV.9	Insuficiente diagnóstico e identificação de riscos externos e internos (101 a 106).....	43
IV.10	A falta de regulamentação do modelo de financiamento da ANAC (107 a 110).....	49
IV.11	Origem da reserva na certificação legal das contas (123 a 130)	50
IV.12	Não adoção de um sistema de contabilidade analítica (131 a 133)	51
IV.13	Alegada não concretização da missão da ANAC (141 a 143)	52
IV.14	Alegado insuficiente controlo dos regulados (144)	53
IV.15	Alegados pontos fracos no sistema de controlo interno (145 a 148)...	55



IV.16 Alegadas deficiências no modelo de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos e operacionais (149 a 163).....	57
IV.17 O caso específico das reclamações de passageiros (164 a 171)	60
IV.18 O caso específico da regulação económica (172 a 184).....	62
V. Da [In]Competência do Tribunal de Contas para se pronunciar sobre as incompatibilidades e impedimentos dos titulares de órgãos de pessoas coletivas públicas.....	66
V.1 Sobre a apreciação da “ética” no contexto da auditoria	66
V.2 Sobre os alegados riscos potenciais significativos relacionados com a ética	72
VI. CONCLUSÕES	95



I. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

I.1 O cumprimento da legislação aplicável

1. Em primeiro lugar, importa destacar, de forma clara e inequívoca, que em nenhuma passagem do referido relato de auditoria (ou simplesmente relato) se constata o incumprimento, por parte da ANAC, da legislação aplicável ao setor da aviação civil em geral, e à ANAC em particular.
2. Com efeito, apesar da frequente utilização, ao longo do relato de auditoria, de expressões como “irregular”, “indevidamente” ou “desconformidade”, as mesmas decorrem, sobretudo, do confronto entre o que tem sido o procedimento adotado pela ANAC, no estrito cumprimento das disposições legais aplicáveis (conforme decorre dos princípios da legalidade e da certeza jurídica), e aquilo que a equipa de auditoria do Tribunal de Contas entende que deveria ser a letra da Lei.
3. Ora nem o Tribunal de Contas, nem as suas equipas técnicas, dispõem do poder de se sobrepor ao legislador, nem de alterar o que foi a vontade expressa dos poderes executivo e legislativo quando, no exercício das suas competências constitucionalmente consagradas, entenderam legislar sobre a forma de atuação da ANAC e sobre o seu papel no âmbito do processo de arrecadação das receitas provenientes de taxas legalmente fixadas, designadamente de uma das componentes da taxa de segurança¹.
4. **Não foi, assim, demonstrado** pela equipa do Tribunal de Contas **qualquer procedimento irregular, indevido ou desconforme** com o quadro legal em vigor, pelo que a **utilização destes termos deverá ser eliminada** do relato por razões de rigor jurídico.

¹ A ANAC não tem competência para decidir a não aplicação de normas cuja constitucionalidade possa oferecer dúvidas a terceiros, contrariamente ao Tribunal Constitucional, a quem incumbe a fiscalização difusa e concreta da conformidade constitucional.



5. Note-se, a este propósito, que não obstante parte da receita proveniente da mencionada taxa, que é arrecadada pela ANAC se destinar ao financiamento da atividade desenvolvida por outras forças e serviços de segurança, terão estado presentes nos objetivos do legislador ao definir o modelo de arrecadação e afetação desta receita, princípios de eficiência, de economia e de eficácia.
6. Terá sido esta a motivação da decisão de considerar a ANAC como a entidade melhor posicionada para exercer esta função, no respeito por aqueles princípios basilares de qualquer gestão eficiente, aspeto que na análise da equipa técnica do Tribunal de Contas foi liminarmente esquecido, quando deveria ser este Tribunal um dos principais paladinos na procura de melhor eficiência e eficácia na gestão da coisa pública.
7. Não estando, assim, em causa a identificação de qualquer situação de incumprimento da legislação aplicável à ANAC, apresenta-se incorreta, inadequada e suscetível de induzir em erro os leitores, a afirmação constante do Sumário do relato de auditoria, e que é igualmente repetida em diversas passagens do mesmo, de que *“foi irregular o financiamento da atividade reguladora da aviação civil entre 2015 e 2017”*.
8. Reitera-se, de forma inequívoca, que **o financiamento da atividade reguladora desenvolvida pela ANAC foi assegurado no estrito cumprimento da legislação aplicável**, em particular, do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro², que, no essencial, reproduz o disposto na lei desde 1991, no Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de março, sobre a taxa de segurança, e no Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, que aprovou os Estatutos da ANAC. É, assim, manifestamente erróneo e indutor de distorções graves nos destinatários do relato, que o estrito cumprimento da legislação aplicável possa ser qualificado como *“irregular”*.
9. Ademais, a qualificação de *“irregular”* remete para uma interpretação de violação de Lei. A questão que se impõe é: qual foi o normativo que a ANAC violou? Certamente nenhum, na medida em que a liquidação e a

² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 108/2013, de 31 de julho.



cobrança da taxa de segurança são atos legalmente tipificados e de atuação vinculada pela ANAC, conforme expressamente previsto no Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.

10. Conclui-se assim que, não obstante as diversas referências existentes no relato, a ANAC cumpriu e cumpre integralmente a legislação que lhe é aplicável neste âmbito, sendo por isso incorretas e infundadas as afirmações e conclusões constantes do relato de auditoria sobre esta matéria.

I.2 A qualificação da regulação efetuada

11. Por outro lado, a segunda conclusão global vertida no Sumário do relato de auditoria apresenta-se também inadequada, sobretudo ao concluir que, como consequência da conclusão, errada, de que o financiamento da atividade reguladora foi irregular, tal terá conduzido a que não tenha sido garantida *a regulação robusta, isenta e independente*.
12. Ora, inexiste qualquernexo de causalidade entre o facto de o financiamento da atividade reguladora ter sido - na ótica do Tribunal de Contas - irregular e a atuação da ANAC, que permita inferir, de forma lógica, que atuação desta Autoridade ficou comprometida, conforme afirmado no relato.
13. Esta afirmação, embora suscetível de grande impacto comunicacional, não está demonstrada, de forma alguma, ao longo do relato de auditoria, nem se crê que a avaliação do desempenho da atividade reguladora tenha constituído um dos objetivos da auditoria em si.
14. Note-se que, não obstante tenham sido solicitados pelo Tribunal milhares de páginas de processos de regulação, inspeção, supervisão e fiscalização nos diversos domínios de atuação do regulador, não consta do relato qualquer análise relativamente ao facto de as decisões adotadas pelo conselho de administração da ANAC terem, em concreto, correspondido a algo diverso de uma *regulação robusta, isenta e independente*.



15. Efetivamente, verifica-se desde logo ser injustificável, porque alegadamente inútil, a imposição dos elevados custos à ANAC correspondente ao envio processos para análise das ações realizadas, uma vez que o produto da auditoria se traduz num relatório que omite totalmente essa análise e se reconduz exclusivamente a uma avaliação de riscos potenciais.
16. Com efeito, não decorre, quer do relato de auditoria, quer do trabalho de campo que foi desenvolvido ao longo dos cerca de dezasseis meses consumidos na realização da auditoria em causa, bem como das indagações feitas aos diversos responsáveis da ANAC durante este período, qualquer análise relativa à materialização dos riscos potenciais identificados em 2015, porque inexistente, ou qualquer avaliação negativa da atividade reguladora desenvolvida pela ANAC.
17. Aliás, nas únicas cinco páginas do relato de auditoria em que se comenta o sistema de avaliação dos objetivos operacionais definidos pela gestão da ANAC, apenas se questiona o modelo de avaliação dos objetivos operacionais, tomando por base o desempenho da ANAC em 2 indicadores, num total de 294 indicadores³ no triénio em análise, sendo inequívoca a constatação de que, em qualquer dos anos considerados, os objetivos estabelecidos foram, globalmente excedidos em cerca de 17%, em termos médios.
18. Deste modo, e se houvesse lugar à formulação de uma conclusão neste âmbito, por parte da equipa técnica do Tribunal de Contas, a mesma teria, forçosamente, de ser no sentido de que a ANAC cumpriu amplamente, no período abrangido pela auditoria, os seus objetivos, estabelecidos com base em princípios de eficácia, de eficiência e de qualidade.
19. Deste modo, e não havendo, ao longo de todo o restante relato de auditoria, qualquer referência à invocada falta de robustez, isenção e independência da atividade reguladora, deverá ser corrigido o texto do

³ Cfr. Relatórios de Atividades, Gestão e Contas de 2015, 2016 e 2017. Em 2015 foram estabelecidos 79 indicadores, em 2016 foram estabelecidos 92 indicadores e, em 2017, foram estabelecidos 123 indicadores.



Sumário do relato de auditoria, de forma a suprimir a constatação, incorreta, de que não foi garantida “a regulação robusta, isenta e independente”, sob pena de o próprio relato de auditoria se revelar, ele próprio, como padecendo de falta de robustez, isenção e independência.

I.3 A graduação da importância das fontes de financiamento

20. O relato de auditoria estabelece, erradamente, uma hierarquia das fontes de financiamento, com base na sequência com que as mesmas são listadas no n.º 1 do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC (não obstante, em lado algum do referido diploma legal se estabeleça uma graduação das fontes de financiamento), procurando, a partir desta aparente hierarquia, conduzir a uma secundarização da importância que deveria assumir, na opinião do Tribunal de Contas, a receita proveniente da taxa de segurança.
21. Ora, se o legislador pretendesse hierarquizar as fontes de financiamento teria, certamente, previsto tal solução jurídica, de forma expressa, pelo que não se pode inferir que o elenco das fontes de financiamento, encerra em si mesmo, uma graduação das mesmas.
22. Aliás, não prevendo o legislador qualquer graduação das receitas geradas pela ANAC, por que razão a taxa de segurança deverá ser entendida como um “tributo menor” no quadro das fontes de financiamento da ANAC como se afirma no relato de auditoria?
23. Com efeito, em primeiro lugar e tendo em conta as regras de interpretação da lei, constantes do artigo 9.º do Código Civil, muito embora tal interpretação não se deva cingir à letra da lei (cfr. o seu n.º 1) não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal (cfr. o seu n.º 2).
24. Ademais, da leitura do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC não decorre, nem de forma expressa, nem de forma tácita, a interpretação de que



- estamos perante uma graduação de receitas da ANAC, decorrendo tão-só um elenco de tais receitas sem qualquer ordem de relevância.
25. Em segundo lugar, e atentando agora às regras de legística, a utilização de alíneas num ato normativo não implica que o elenco da previsão constante das mesmas consubstancie qualquer espécie de ordem. Apenas as alíneas respeitantes às contraordenações devem cumprir a ordem das disposições legais cujo incumprimento pretendem sancionar, mas somente em nome da ordem sistemática do ato normativo e para facilitar a interpretação.
 26. Efetivamente, verifica-se que, relativamente à receita proveniente da taxa de segurança, a equipa técnica do Tribunal de Contas faz uma apreciação subjetiva e, mais grave ainda, sem respaldo na lei, pelo que a mesma carece de correção.
 27. Ora, uma leitura atenta do n.º 1 do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC deveria até conduzir a uma conclusão exatamente contrária à opinião que é formulada no relato de auditoria.
 28. Com efeito, sendo inquestionável que a atividade “segurança” está incluída no conjunto das prestações de serviço público compreendidas nas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção cometidas à ANAC, sendo mesmo uma das atividades mais relevantes e com importância crescente, sobretudo no contexto recente do setor da aviação civil, e como tal, incluída na alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º dos respetivos Estatutos (o que, na lógica de apreciação da equipa técnica do Tribunal de Contas, lhe deveria conferir o primeiro lugar na hierarquia estabelecida por esta equipa), o legislador sentiu necessidade de lhe conferir um lugar de destaque, e uma importância acrescida, ao voltar a identificá-la, de forma autónoma e reforçada, na alínea j) do mesmo número.
 29. Terá assim de se concluir, forçosamente, que as receitas provenientes da taxa de segurança não só se incluem no conjunto de taxas de regulação, supervisão e inspeção, como assumem um carácter e um peso



privilegiado neste conjunto de “taxas RSI”, razão pela qual merecem um destaque especial e individualizado.

30. Em face do exposto, deverão ser corrigidas todas as passagens do texto constante do relato de auditoria onde se afirma, erradamente, que as receitas provenientes da taxa de segurança deverão ter um papel secundário, e até residual, no contexto do financiamento da ANAC, por se basearem em análises subjetivas e descontextualizadas da legislação aplicável e sem aderência à realidade, para além de não terem em consideração a própria informação de gestão que foi disponibilizada à equipa técnica do Tribunal de Contas pelos serviços da ANAC, relativamente ao custo de cada uma das atividades desenvolvidas por esta Autoridade.

I.4 As prioridades da atuação da gestão da ANAC e a reformulação do modelo de financiamento

31. Sem questionar minimamente a pertinência das questões anteriormente abordadas, bem como a necessidade de correção e reformulação do teor do relato de auditoria em apreciação, naturalmente que o Conselho de Administração reconhece a necessidade de reformular (e não de regulamentar) o modelo de financiamento da ANAC que está atualmente em vigor, sem prejuízo, volta a frisar-se, de este respeitar integralmente o que se encontra previsto na legislação aplicável.
32. Aliás, e como foi amplamente transmitido aos elementos da equipa técnica do Tribunal de Contas, trata-se de um trabalho que se encontra já numa fase avançada de desenvolvimento, no seio da ANAC, e que teve subjacente um modelo de contabilidade analítica, que foi necessário implementar previamente, e já concretizado, que reflete um estágio muito avançado de análise e validação dos custos internos inerentes a cada uma das atividades diretas de regulação, de supervisão e de inspeção, bem como de outras atividades de apoio e assessoria, e de outras atividades indiretas, transversais, internas e de representação externa, que integram



- o vastíssimo leque de atribuições que compõem todo o acervo de responsabilidades da ANAC.
33. Foi disponibilizada à equipa técnica do Tribunal de Contas evidência de todo o trabalho já desenvolvido, bem como do grau de concretização do mesmo, muito embora, lamentavelmente, **tal tenha sido deliberadamente ignorado no âmbito do relato efetuado**, o que não pode deixar de traduzir algum enviesamento de análise, que não é próprio, nem adequado, no âmbito de uma Instituição com os requisitos de independência, integridade e responsabilidade que constam da sua carta ética.
 34. Aliás, as omissões do relato de auditoria a este nível são ainda mais graves quando foram os próprios responsáveis da ANAC, numa postura de total transparência, espírito de cooperação e abertura a outras perspetivas de análise, que convidaram os elementos da equipa técnica do Tribunal de Contas a pronunciarem-se, caso assim o entendessem, não só sobre o trabalho já desenvolvido, como também no sentido de formularem recomendações relativamente à solução e metodologia adotada para o modelo de financiamento em desenvolvimento.
 35. No entanto, lamentavelmente, o relato de auditoria não só é omissivo sobre o grau de desenvolvimento do trabalho em curso, no âmbito da reformulação do modelo de financiamento da ANAC, como também é totalmente omissivo no que respeita à análise crítica às evidências apresentadas pela ANAC no decurso da auditoria, embora se reconheça que, numa perspetiva de geração de valor acrescentado, que é sempre desejável e bem vinda no contexto de uma auditoria, teria sido útil conhecer a visão e o entendimento da equipa técnica do Tribunal de Contas sobre os princípios orientadores do processo de reformulação do modelo de financiamento da ANAC.
 36. Não obstante o trabalho já desenvolvido na senda da reformulação do seu modelo de financiamento, importa, no entanto, ter presente que pouco tempo depois da assunção de funções do seu primeiro Conselho de



Administração, logo em 2015, a ANAC foi confrontada com um complexo processo de alteração da propriedade e do controlo efetivo da principal transportadora aérea a operar em Portugal, a TAP.

37. Este processo suscitou múltiplas dúvidas quanto ao respeito pela legislação europeia aplicável, tendo obrigado mesmo esta Autoridade à adoção de um conjunto de medidas cautelares sem paralelo histórico no espaço europeu (emissão de parecer prévio, situação que não tinha precedente nas suas autoridades congéneres), bem como à reformulação do próprio processo de reprivatização, de forma a assegurar que o controlo efetivo desta transportadora aérea ficasse, à data, atribuído a cidadãos nacionais do espaço europeu, tal como exigido pela legislação aplicável, designadamente o Regulamento (CE) n.º 1008/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na União Europeia.
38. Posteriormente, e na sequência de nova operação de alteração da propriedade e controlo desta transportadora aérea, foi desenvolvido novo processo de análise, à luz da mesma legislação, obrigando a um consumo significativo de recursos humanos, e de tempo, na análise deste processo.
39. Importa ainda recordar que os primeiros anos da vida da ANAC, enquanto Autoridade Reguladora do setor, coincidiram com os anos de maior crescimento histórico da atividade aeroportuária em Portugal, com múltiplos problemas de sobreocupação nos principais aeroportos nacionais, com particular ênfase no Aeroporto Humberto Delgado.
40. Este crescimento foi acompanhado de exigências crescentes ao nível da segurança, em parte devido a problemas ocorridos noutros países, mas com reflexos em novas exigências ao nível dos procedimentos de controlo de passageiros e bagagens, com consequências inerentes ao nível da atuação do regulador, designadamente em termos de supervisão e de inspeção.
41. Como corolário da conjugação de todos estes fatores, gerou-se um avolumar de atrasos, por parte das transportadoras aéreas, os quais,



sendo comuns a diversas transportadoras aéreas e infraestruturas aeroportuárias, se acentuaram mais nas infraestruturas aeroportuárias nacionais e nas transportadoras aéreas a operar em Portugal.

42. Para além de outras implicações, igualmente expressivas, que estas situações geraram na atividade da ANAC, enquanto regulador e supervisor, verificou-se um aumento muito substancial de reclamações apresentadas por passageiros, cujo destinatário preferencial é a própria ANAC, o que reflete igualmente, o nível de confiança, e de expectativa de resolução dos seus problemas que os reclamantes depositam nesta Autoridade.
43. Adicionalmente, e no âmbito do apoio ao Governo, a ANAC assegurou a condução dos processos de seleção de novos prestadores de serviços assistência em escala para operar nos três grandes aeroportos do Continente, de forma a ultrapassar as contingências existentes por força da aplicação da legislação europeia, os quais, dada a sua complexidade e litigância entre concorrentes, consumiram uma componente relevante dos recursos humanos da ANAC.
44. Importa igualmente recordar que, durante o período abrangido pela auditoria ocorreu a falência de algumas transportadoras aéreas a operar no espaço nacional, obrigando a ANAC, pela primeira vez na sua história, a conduzir complexos processos com o objetivo de garantir o regresso de cidadãos nacionais afetados pela interrupção inopinada do serviço por parte daquelas transportadoras aéreas.
45. Não será igualmente despidendo recordar a disrupção no fornecimento de combustível ocorrida no Aeroporto Humberto Delgado, onde a ANAC teve, no cumprimento da sua missão, de desempenhar um papel determinante na gestão e na resolução das situações daí decorrentes.
46. De referir também que, durante este período, a ANAC esteve envolvida na discussão (Grupo de Trabalho do Conselho) do novo regulamento base da aviação civil, que até a uma fase bastante avançada do processo



negocial, defendia soluções legislativas com potenciais impactos na autonomia das autoridades aeronáuticas civis da União Europeia.

47. Finalmente, importa ainda recordar as consequências do *Brexit*, que originaram já a alteração da estrutura societária de várias transportadoras aéreas, obrigando a ANAC a pronunciar-se formalmente sobre estas alterações, no estrito cumprimento do disposto no Regulamento (CE) n.º 1008/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008.
48. Embora se reconheça que a equipa técnica do Tribunal de Contas não tem por obrigação conhecer, de forma exaustiva, a atividade desenvolvida pela ANAC ao longo do período de reporte da auditoria (embora tenha sido fornecida toda a informação a esse respeito), ao formular apreciações qualitativas sobre “a *robustez, isenção e independência*” da atuação da ANAC, só se poderá admitir tais apreciações quando as mesmas são enquadradas no “*conhecimento de causa*” sobre o que foi a atuação da ANAC e nunca de forma abstrata, não demonstrada e sem evidência suficiente e apropriada.
49. Não obstante estas insuficiências de que enferma o relato de auditoria, importa destacar que, dados os amplos e complexos desafios com que a atuação da ANAC foi confrontada, houve necessidade de priorizar a sua atuação, sendo, naturalmente, dada absoluta prioridade à resposta aos diversos *stakeholders* da ANAC e às exigências crescentes do setor, quer em termos nacionais, quer europeus e internacionais, ainda que, eventualmente, em prejuízo de algumas atividades internas, designadamente, a reformulação do seu modelo de financiamento.
50. Foi uma opção consciente da gestão, convicta de que a função prioritária de um regulador é responder às necessidades do setor, ainda que tal possa representar algum atraso na resolução de necessidades internas. E foi uma opção consciente, porque as obrigações no âmbito do serviço público a que a ANAC, e todos os que nela trabalham, a isso obrigam.



51. Naturalmente que tal só foi possível porque, não obstante a necessidade de reformular o modelo de financiamento em vigor, este, respeitando integralmente a legislação que lhe é aplicável, não condicionou, tal como não condiciona, a concretização da sua missão.
52. Com efeito, os únicos condicionalismos relevantes identificados, e a que infelizmente a equipa técnica do Tribunal de Contas, incompreensivelmente, não deu o devido relevo e atenção, prendem-se com as cativações e imposições de reposição de saldos, de que o orçamento da ANAC foi alvo, não obstante os seus Estatutos, e o próprio relato de auditoria, reconhecerem a necessidade de *“afastamento da aplicação das regras da contabilidade pública, inclusivamente, de regras referentes à autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas”*, considerando mesmo que é o respeito por estes princípios *“que representa um significativo incremento de independência”*.
53. Assim sendo, e ao contrário do que se refere no relato de auditoria, se houve alguma limitação à atuação da ANAC, enquanto regulador, supervisor e fiscalizador, tal não decorreu do modelo de financiamento previsto na legislação em vigor, mas sim de outro tipo de imposições externas a que, infelizmente, e até mesmo incompreensivelmente, o relato de auditoria não deu o devido relevo e atenção, afetando assim de forma grave as conclusões que formula e que, por este motivo, devem ser corrigidas.
- II. O CONCEITO JURÍDICO DE TAXA NO ÂMBITO DAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E A RESPONSABILIDADE PELA SUA COBRANÇA E REGISTO CONTABILÍSTICO**
54. **O Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, estabelece os princípios e as regras comuns aplicáveis às taxas sujeitas a regulação**



económica, transpondo todos os aspetos da Diretiva n.º 2009/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, relativos às taxas aeroportuárias.

55. Este diploma enquadra de forma sistemática “*o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário atribuída à ANA, S.A., agregando, paralelamente, todas as taxas devidas nos aeroportos públicos nacionais geridos pela concessionária que, até à data, se encontravam em legislação avulsa*”.
56. Regula também um conjunto de taxas, que extravasa largamente o âmbito da taxa de segurança, cuja aplicação se estende a todos os aeroportos e aeródromos situados em território português, os quais abrangem quer os aeroportos e aeródromos públicos nacionais, quer os aeroportos e aeródromos públicos regionais, não se esgotando, portanto, nos aeroportos da rede ANA.
57. O modelo de regulação económica define a sustentabilidade económico-financeira da sobredita concessão, na medida que **as partes estabeleceram um modelo que permite à concessionária a definição de taxas aeroportuárias para um conjunto de atividades⁴**, ficando algumas delas sujeitas a regulação económica (Apêndice A do Anexo 12 ao contrato de concessão), e outras sujeitas a monitorização (Apêndice B do Anexo 12 ao contrato de concessão), por parte da ANAC.
58. A cobrança de taxas é um elemento típico de um contrato desta natureza, dado que a concessionária *«se obriga a gerir, em nome próprio e sob a sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros*

⁴ Os Apêndices A. e B. do Anexo 12 distinguem as atividades sujeitas a regulação económica e as atividades que não se encontram sujeitas aos princípios da regulação económica, previstos nos artigos 65.º a 67.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.



dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público» (cfr. artigo 407.º do Código dos Contratos Públicos)⁵.

59. Estamos assim, conforme demonstrado nos pontos anteriores, perante um vasto leque de atividades, todas elas remuneradas através da aplicação de taxas que são receita própria das Entidades que as aplicam, matéria que parece ter sido ignorada no âmbito do relato de auditoria, dado que, levado ao extremo, e de acordo com o entendimento dos técnicos do Tribunal de Contas, deveria pressupor que todas estas receitas deveriam ser consideradas tributos cobrados e geridos por uma entidade inserida na Administração Central do Estado, conforme estabelecido no Regime de Tesouraria do Estado, o que não pode deixar de se considerar não só impraticável, como ilegal.
60. A aplicação do modelo proposto pela equipa técnica do Tribunal de Contas teria como consequência imediata a eliminação da autonomia financeira das Autoridades Reguladoras, enquanto pressuposto fundamental da sua independência.
61. Acresce que, contrariamente à ideia preconizada pela equipa técnica do Tribunal de Contas, o Decreto-Lei n.º 254/2012 estabelece no seu artigo 46.º que a entidade gestora aeroportuária (ANA) goza de privilégio creditório idêntico ao do Estado Português⁶. Por sua vez, o art.º 45.º do mesmo diploma estabelece ainda que *“a falta de pagamento das taxas no prazo legal dá lugar à sua cobrança coerciva, acrescida dos respetivos juros de mora, em processo de execução fiscal”*. O art.º 47.º prevê ainda o poder de reter as aeronaves *“enquanto não forem cumpridas as disposições relativas ao pagamento de taxas”*.
62. É prática comum e legalmente permitida a de conferir aos concessionários, particularmente quando estes são incumbidos de

⁵ Vide Comunicação Interpretativa da Comissão sobre Concessões em Direito da União Europeia (2000/C 121/02), quanto à identificação dos traços característicos de um contrato de concessão.

⁶ Cfr. o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.



- desenvolver serviços de interesse público, poderes/prerrogativas de autoridade para a cobrança coerciva de taxas em dívida⁷.
63. A título de exemplo, no setor rodoviário, à luz da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho (que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem, cuja redação atualmente vigente resulta da Lei n.º 51/2015, de 8 de junho), que designadamente investe os representantes das empresas concessionárias ou subconcessionárias com funções de fiscalização equiparadas aos agentes públicos, incluindo a prerrogativa de cobrar as taxas de portagens (cfr. artigos. 3.º e 4.º do diploma), estabelecendo igualmente, no caso de a cobrança pelas concessionárias não ter sido possível, que seja promovida através dos serviços de finanças e da administração tributária a cobrança coerciva, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, dos créditos relativos à taxa de portagem, dos custos administrativos e dos juros de mora devidos, bem como da coima e respetivos encargos (cf. artigos. 15.º e 17.º-A, do diploma).
64. Existem outros mecanismos idênticos, designadamente no setor da saúde, administração portuária, gestão de espaços públicos municipais e no setor da navegação aérea.
65. Refira-se que a figura do contrato de concessão é um mecanismo comum de contratação pública na União Europeia (plasmado no Código dos Contratos Públicos e legislação setorial), pelo que a atribuição de tais poderes é uma prática comum, dado que está em causa a prestação de serviços de interesse público, em que o Estado atribui a outra entidade, pública ou privada, os poderes necessários para assegurar a prestação de determinado serviço, em seu nome ou em sua representação, dado que se trata de uma obrigação que está cometida às autoridades, e que ele transfere para um terceiro, fazendo todo o sentido que capacite esse

⁷ Como escreve GONÇALVES, Pedro da Costa (Regulação Administrativa e Contrato, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Lisboa, 2010, p. 1007), o contrato público «é uma figura publicamente regulada, e é-o extensamente, tanto nos sistemas europeus como no direito norte americano».



terceiro com uma tipologia de poderes idêntica àquela de que o Estado disporia, caso fosse ele a prestar diretamente tais serviços.

66. E sobre a possibilidade de cobrança da taxa de segurança, importa referir a posição doutrinária de Pedro Gonçalves e Licínio Lopes Martins, *in* Estudos de Regulação Pública⁸, relativamente aos elementos típicos e caracterizadores do contrato de concessão, em que caracterizam este contrato como possuindo «*uma dupla fisionomia, na medida em que os seus efeitos jurídicos se fazem produzir em dois diferentes âmbitos: de um lado, temos os efeitos jurídicos meramente obrigacionais ou inter partes (concedente e concessionário); por outro temos efeitos normativos e regulamentares*»⁹.
67. Resulta assim que, a ANAC refuta por completo a afirmação de que existe uma “*desconformidade*” na regulação específica da taxa de segurança prevista no Decreto-Lei n.º 254/2012, e no próprio contrato de concessão, conforme alegado nos pontos 46 a 77, do relato de auditoria.
68. Conforme se irá explanar *infra*, e ao contrário do alegado pela equipa técnica do Tribunal de Contas, a criação de taxas (especificamente a taxa de segurança) e a respetiva cobrança tem cobertura legal no artigo 4.º da LGT.
69. Vejamos, então, especificamente, a questão das taxas aeroportuárias, especificamente a taxa de segurança.
70. De acordo com o n.º 2 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária “*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*”. A vasta doutrina e jurisprudência referem claramente a natureza bilateral ou sinalagmática da taxa.
71. Esta traduz-se na contrapartida de um serviço específico prestado pelo Estado (ou por outra pessoa coletiva pública ou entidade privada dotada

⁸ Artigo “Os Serviços Públicos Económicos e a Concessão no Estado Regulador”, Coimbra Editora, 2004.

⁹ Cfr. artigo 200.º e sgs do Código do Procedimento Administrativo.



de poderes públicos) ou da vantagem decorrente da utilização individual de um bem público ou do prejuízo causado a um bem coletivo.

72. A sinalgmaticidade que caracteriza as quantias pagas a título de taxa existe quando se verifica uma contrapartida resultante da relação concreta com um bem público que satisfaz, além de necessidades coletivas, necessidades individuais¹⁰.
73. As taxas constituem, assim, prestações pecuniárias, coativas e bilaterais, exigidas a favor de entidades que exercem funções ou serviços públicos.
74. Deste modo, a taxa pressupõe, ou dá origem a uma contraprestação específica resultante de uma relação concreta entre o contribuinte e um bem ou serviço público, sendo grande a variabilidade do conteúdo jurídico do conceito, resultante da diversidade das situações que geram as obrigações de taxa e das múltiplas delimitações formais da respetiva noção financeira.
75. Chegados a este ponto, importa proceder ao enquadramento da taxa de segurança.
76. Especificamente, no relato da equipa técnica do Tribunal de Contas, entende-se que o processo de liquidação e cobrança da taxa de segurança é “irregular”, na medida em que há uma “deficiente regulação” por violar a Lei de Enquadramento Orçamental e a LGT¹¹.
77. Contudo, a equipa técnica do Tribunal de Contas não invoca em concreto as normas legais desconformes, constantes do Decreto-Lei n.º 254/2012, o que dificulta o entendimento por parte da ANAC quanto aos normativos que possam ter sido violados.
78. Em nossa opinião, conforme já alegado, a criação da taxa de segurança não viola o disposto na LGT, na medida em que o próprio artigo 4.º

¹⁰ Veja-se quanto a esta matéria, a posição de José Casalta Nabais *in* Manual de Direito Fiscal, 10.ª Edição, Almedina, 2017.

¹¹ Importa referir que as receitas da ANAC cumprem o estabelecido no n.º 1 do artigo 9.º da Lei do Enquadramento Orçamental, visto serem incluídas na Conta Geral do Estado pelo próprio Ministério das Finanças, nos mapas relativos aos Serviços e Fundos Autónomos (subsetor da Administração Central).



daquele diploma, prevê expressamente a possibilidade de criação de taxas como contrapartida da prestação de um serviço eminentemente público.

79. Deste modo, o ponto de partida passa por referir que a existência da taxa de segurança tem por referência a existência de um sinalagma que é elemento caracterizador da natureza da taxa (ao contrário do elemento unilateral caracterizador do imposto).
80. Chegados a este ponto, importa referir que a taxa de segurança tem subjacente a prestação de um serviço aos passageiros embarcados, **o qual tem o seu respaldo no artigo 48.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 254/2012, conjugado com o disposto no n.º 2 do artigo 34.º da LQER e no artigo 39.º dos Estatutos da ANAC.**
81. Ora, tal regime jurídico decorre de uma opção conceptual do legislador que optou por um mecanismo em que a ANAC procede à gestão da receita proveniente da taxa de segurança, dado ser esta Autoridade a única entidade qualificada com conhecimento técnico para avaliar toda a informação técnica subjacente à liquidação, cobrança e distribuição da taxa de segurança, conforme se irá referir *infra*.
82. Neste contexto, ao contrário do alegado nos pontos 50 e 51 do relato de auditoria, a liquidação e a cobrança de taxas não é uma atividade exclusiva da Autoridade Tributária, podendo ser assegurada por outras entidades públicas, ou mesmo privadas.
83. Veja-se o disposto no Regulamento (UE) n.º 300/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, que estabelece as regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e, bem assim, o Plano Nacional de Segurança da Aviação Civil; este último estabelece os requisitos essenciais para o exercício de determinadas funções críticas do ponto de vista de segurança, designadamente de apoio à aviação civil (rastreamento de passageiros, de bagagem, de carga ou de refeições a fornecer ao lado ar ou procedimentos de segurança em aeroportos e aeródromos).



84. Por outro lado, ao contrário do afirmado nos pontos 62 e seguintes, não é verdade que a taxa de segurança cobrada pela ANAC não corresponda a uma contrapartida, na medida em que esta Autoridade é o garante da supervisão de todo o sistema de segurança da aviação civil, que não se reconduz ao rastreio de passageiros e bagagens.
85. Deste modo, a matéria de *security* insere-se no exercício de funções setoriais, pelo que é legítimo a existência de uma contrapartida pelos encargos respeitantes à assunção do funcionamento do sistema de segurança da aviação civil.
86. Na verdade, e conforme já referido, se a ANAC é a entidade competente e responsável pela supervisão do sistema de segurança da aviação civil, é como tal lógico que o legislador tenha determinado que esta é a entidade com legitimidade para a liquidação e cobrança da taxa de segurança (cfr. 50.º do Decreto-Lei n.º 254/2012 e artigo 18.º da LGT).
87. Face ao que antecede, refuta-se o alegado nos pontos 62., 63., 64., 65., 66. e 67. do relato de auditoria, pelo que as conclusões do relato devem ser retiradas, de modo a refletir a realidade dos factos à luz do Direito aplicável.

III. A CONCRETIZAÇÃO DA MISSÃO DA ANAC

88. A ANAC é a autoridade nacional em matéria de aviação civil. É uma autoridade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio.
89. A ANAC exerce funções de regulação, de fiscalização e de supervisão do setor da aviação civil e rege-se de acordo com o disposto no direito internacional e europeu, na lei-quadro das entidades reguladoras, nos respetivos Estatutos e na demais legislação setorial aplicável.



90. Refere o relato de auditoria do Tribunal de Contas, na introdução do Relatório preliminar, que a motivação para a realização da auditoria ao financiamento da atividade reguladora é a “*importância do exercício independente da regulação económica (face a governos e regulados)*”.
91. Naturalmente que uma leitura dos Estatutos da ANAC e do seu objeto de atuação permite compreender que a concretização da sua missão e do seu financiamento se refere ao exercício de atividades nos domínios da regulamentação, da fiscalização, da supervisão e da regulação do sistema da aviação civil.
92. O objeto da atuação da ANAC não se esgota, portanto, na regulação económica, ao contrário do que é mencionado ao longo do relato de auditoria do Tribunal de Contas, o qual ignora, por completo, e faz tábua rasa de todas as outras dimensões da atuação da ANAC que não sejam regulação económica, e em particular, que não sejam regulação económica aeroportuária¹², o que não se compreende tendo em conta as inúmeras diligências e a extensão do trabalho de campo da equipa técnica do Tribunal de Contas realizado na totalidade das áreas técnicas da ANAC.
93. A apreciação da concretização da missão da ANAC é realizada através da análise dos seus Relatórios de Atividades, Gestão e Contas (RAGC), nos quais, através de um conjunto de indicadores de desempenho objetivo, completo e transparente, e da identificação dos recursos humanos e financeiros programados, é prestada informação ao setor e demais interessados relativamente ao planeamento e execução das atividades desenvolvidas.

¹² A regulação económica aeroportuária não tem como destinatário exclusivo a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. A regulação económica abrange outros regulados, como, por exemplo, outras entidades gestoras aeroportuárias e o conjunto de todos os prestadores de serviços de assistência em escala.



94. As atividades de regulação, supervisão e fiscalização são sumariadas no quadro *infra*, e referem-se à atuação da ANAC sobre os seus regulados nos segmentos transporte aéreo, aeroportuário, navegação aérea, organizações de manutenção, de produção, de formação, de gestão de aeronavegabilidade, etc.

Quadro 1 - Atos regulatórios praticados pela ANAC

Atos regulatórios praticados	2015	2016	2017
Total de ações de supervisão	2 238	2 808	2 905
Total de pareceres e de processos de licenciamento, certificação, aprovação, registo e autorização	23 165	27 300	26 129

Fonte: RACG, 2015, 2016 e 2017.

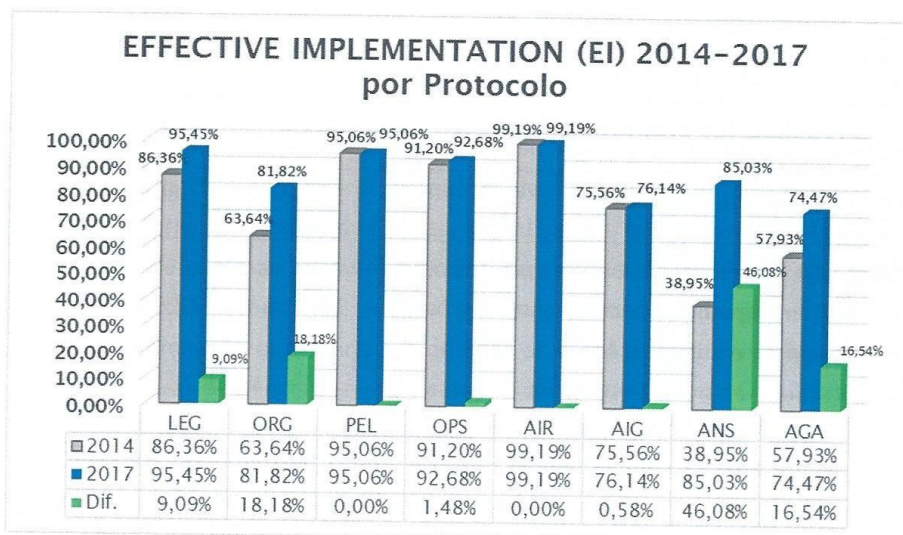
95. Numa análise complementar refira-se que o desempenho da ANAC no triénio 2015-2017, considerando o leque alargado das atividades que o compõem, foi claramente satisfatório, apresentando um nível de satisfação dos objetivos operacionais definidos de 109,8%, 117,6% e 116,5%, respetivamente em cada ano, tal como se pode verificar pela leitura dos Relatórios de Atividades de Gestão e Contas da ANAC, designadamente na página 23, no relatório referente ao ano 2015, na página 20, no relatório referente ao ano 2016 e na página 20, no relatório referente ao ano 2017.
96. Quanto à concretização da missão da ANAC, importa, ainda, sublinhar que, após a alteração estatutária de 2015, esta Autoridade foi auditada em dezembro de 2017, no âmbito da *ICAO Coordinated Validation Mission*¹³(ICVM). Trata-se de processos de auditoria reconhecidamente

¹³ O objetivo de uma ICVM é avaliar e validar o *status* das ações corretivas ou das medidas mitigadoras adotadas por um Estado para lidar com as não-conformidades previamente identificadas, incluindo quaisquer



muito exigentes a que todas as autoridades de aviação civil estão periodicamente sujeitas. O relatório da referida auditoria internacional, demonstra melhorias significativas nos níveis de implementação nos diversos domínios avaliados, como demonstrado no quadro *infra*.

Quadro 2 – Nível de Implementação do Protocolos da ICAO



Fonte: Final Report of the ICAO Coordinated Validation Mission in the Portuguese Republic – June 2018

97. Não obstante estar-se perante auditorias com cariz muito técnico, é inegável a melhoria registada entre 2014 e 2017 nos diversos parâmetros de análise considerados, bem como um nível médio global de cumprimento dos diversos protocolos considerados em torno dos 87%.
98. Em face do exposto, resulta claro e inequívoco que a ANAC, no período de reporte da auditoria desenvolvida pelo Tribunal de Contas concretizou a sua missão, sem que a mesma tenha sido, de alguma forma, condicionada, quer em termos de robustez, isenção e independência,

preocupações significativas de segurança. As ICVM também fornecem ao Estado orientação sobre como resolver as deficiências identificadas.

Os Protocolos referem-se a: *Legislation (LEG)*, *Organization and Staffing (ORG)*, *Personnel Licensing and Training (PEL)*, *Aircraft Operation and Air Operator Certification (OPS)*, *Airworthiness Certification and Inspection (AIR)*; *Aircraft Accident and Incident Investigation (AIG)*, *Air Navigation Services (ANS)*, *Aerodromes (AGA)*.



quer no que se refere à qualidade, eficiência e eficácia da sua atuação, por fatores internos, designadamente no que se refere ao modelo de financiamento legalmente em vigor ou à sua organização interna.

IV. ANÁLISE ESPECÍFICA

99. No âmbito das considerações prévias constantes dos capítulos anteriores, foram abordados os aspetos mais críticos do relato de auditoria, e que conduzem à necessidade inequívoca de reformulação deste relato, sob pena de o mesmo padecer de objetividade, independência e rigor, correndo o risco de influenciar, de forma profundamente errónea, os seus destinatários.
100. Do mesmo modo, no capítulo II procurou alertar-se para a necessidade de reformulação da abordagem constante do relato de auditoria relativamente ao tratamento a dar à contrapartida cobrada pela prestação de serviços de segurança, quer pela ANA e pela ANAC, quer pelas restantes forças e serviços de segurança, bem como para a necessidade de correção do entendimento então formulado de que a designada taxa de segurança deveria ser considerada como receita do Estado.
101. Contudo, o relato de auditoria em análise padece igualmente de outras deficiências para as quais importa alertar, de forma a que seja ponderada a sua reformulação.
102. Assim, respeitando a sistematização do relato preliminar, apresenta-se de seguida, o contraditório da ANAC dos pontos do relato de auditoria do Tribunal de Contas que se considera necessitarem de clarificação e/ou correção:



IV.1 O papel da ANAC na cobrança da taxa de segurança (45 a 66, 72 e 83 a 85)

103. Conforme ficou já demonstrado no capítulo II, as diversas taxas provenientes da prestação de atividades reguladas, desenvolvidas no âmbito da atividade aeroportuária, e decorrentes da utilização das infraestruturas aeroportuárias, bem como da prestação de outros serviços relacionados com estas atividades, incluindo, naturalmente, a designada taxa de segurança, a qual tem associada a prestação de um conjunto de serviços, de forma direta e indireta, relacionados com uma vertente essencial do transporte aéreo, nem sempre revertem para entidades públicas, remunerando antes, direta ou indiretamente, quem presta, efetivamente, os serviços que estão associados a este tipo de contraprestações.
104. Não se está assim, neste caso em concreto da taxa de segurança, perante “a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas”, como se refere, erradamente, no ponto 48 do relato de auditoria do Tribunal de Contas, mas sim perante uma efetiva remuneração de serviços prestados no âmbito da temática da segurança aeroportuária e do transporte aéreo.
105. Parece haver, de facto, uma incorreta perceção, por parte da equipa técnica do Tribunal de Contas, sobre o contexto da prestação, quer das múltiplas atividades reguladas asseguradas pela ANA, quer das atividades desenvolvidas por outras entidades, no âmbito da segurança aeroportuária e do transporte aéreo, designadamente, a ANAC e diversas forças e serviços de segurança,
106. Por outro lado, a taxa de segurança não se enquadra no conceito de “taxas estaduais”, como incorretamente se refere no ponto 51 do relato de auditoria, dado que uma das suas componentes é receita de uma entidade privada a quem foi atribuída a exploração de uma infraestrutura pública por via de um contrato administrativo – contrato de concessão de serviço



público aeroportuário. E a outra componente é receita da ANAC, enquanto entidade reguladora com independência administrativa, financeira e patrimonial.

107. Aliás, se este entendimento da equipa técnica do Tribunal de Contas fosse correto, estar-se-ia seguramente perante uma profunda alteração de diversos modelos de negócio atualmente consolidados em Portugal, como é o caso, apenas a título de exemplo, das concessões de serviço público no setor rodoviário, associadas à exploração de autoestradas por entidades privadas, ou das concessões portuárias, exploradas por entidades privadas a quem foram atribuídas as respetivas concessões e que, em qualquer dos casos, cobram taxas (taxas de portagem, taxas de pilotagem, taxas de armazenamento, taxas de uso de equipamento de manobra, taxas de inspeção técnica de segurança, taxa de recolha de resíduos, taxas de utilização de domínio público, etc.).
108. Mas o enviesamento da análise desenvolvida pela equipa técnica do Tribunal de Contas é ainda mais significativo, dado que se reconhece no próprio relato de auditoria, como não podia deixar de o ser, que *“a regulamentação específica da taxa de segurança consta do capítulo IV do diploma que estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário”*.
109. Ou seja, não obstante a regulamentação da taxa de segurança constar do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro onde se prevê, expressamente, que a taxa de segurança engloba duas componentes distintas, sendo que a primeira *“constitui contrapartida dos encargos gerais do INAC, I.P., e das forças de segurança com os 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”*¹⁴, e se referir igualmente que esta taxa *“constitui receita do INAC, I.P.”*, sem prejuízo de, posteriormente, a mesma seja repartida

¹⁴ Conforme conjugação da alínea a) do art.º 49.º com o n.º 1 do art.º 48.º, ambos do Decreto-Lei n.º 254/2012.



pelas forças e serviços de segurança, a equipa técnica do Tribunal de Contas, aparentemente ignorando o disposto na lei, persiste em formular afirmações desconformes com estas disposições legais, afirmando, erradamente, que existem desconformidades, quer com os Estatutos da ANAC, quer com o próprio facto de o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro prever, e bem, que a componente da taxa de segurança que constitui receita da ANAC deverá ser partilhada com outras forças e serviços de segurança, igualmente com intervenção na prestação de serviços afetos à segurança da aviação civil (*vide* pontos 59 e 60 do relato de auditoria do Tribunal de Contas).

110. Considera-se grave a afirmação constante do ponto 72, do relato de que “o financiamento da atividade reguladora da aviação civil, entre 2015 e 2017, foi irregular”. Trata-se de uma afirmação sem suporte legal e sem sustentação no próprio trabalho de auditoria que foi desenvolvido.
111. Com efeito, e conforme já afirmado, **em parte alguma do relato de auditoria se demonstra o incumprimento de qualquer disposição legal aplicável** que permita sustentar tal tipo de afirmação, pelo que a mesma se revela ligeira, infundada e não sustentada, sendo por isso contrária ao que deve ser um relato de auditoria fundamentado, rigoroso e transparente, requerendo-se por isso a completa reformulação deste relato.
112. Contudo, e ainda no âmbito da mesma temática, as incorreções do relato persistem igualmente nos pontos 83 a 85, onde, mais uma vez, se pretende ignorar, ou mesmo contrariar, o que se encontra previsto no Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro quando se refere como “deficiência detetada” o facto de a ANAC reconhecer como receita própria a parte do produto da taxa de segurança que depois será redistribuída pelas demais forças e serviços de segurança.
113. Ora, o que a ANAC fez, e bem, foi **dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 50.º do Decreto Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro** que



- refere expressamente que “a componente da taxa de segurança a que se refere a alínea a) do artigo anterior constitui receita do INAC, I.P.”.
114. Aliás, e conforme anteriormente referido, o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro no que respeita à taxa de segurança, limita-se a reproduzir o estatuído desde 1991 no Decreto-Lei n.º 102/91, de 8 de março.
 115. A este propósito importa ainda salientar que em parte alguma da legislação aplicável, seja no Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, seja nos Estatutos da ANAC, seja ainda nas portarias que fixam o quantitativo da taxa de segurança se prevê a intervenção de qualquer outro serviço integrado do Estado (sem autonomia financeira), designadamente a Autoridade Tributária, para efeitos de cobrança, administração e contabilização da taxa de segurança, ou de qualquer outra taxa que seja receita da ANAC, como erradamente se pretende alcançar com o texto vertido no ponto 84 do relato de auditoria.
 116. Mais uma vez, a equipa técnica do Tribunal de Contas pretende, com este tipo de afirmações desenquadradas da legislação aplicável e sem qualquer tipo de fundamentação, “legislar” em matéria que já se encontra legislada e adequadamente consolidada, não referindo como tal poderá ser realizado no imediato, simplesmente porque tal é objetivamente impossível.
 117. Não dispondo a equipa técnica do Tribunal de Contas de poderes, nem de prerrogativas, para alterar a lei vigente do País, importa assim que seja corrigido o relato de auditoria, de forma a que o mesmo seja consentâneo com a lei, eliminando-se as referências inapropriadas e erróneas a “desconformidades”, “irregularidades” e “deficiências” (que mais uma vez não fundamentam) imputáveis à atuação da ANAC e do modelo de financiamento da sua atividade que se encontra em vigor, os quais decorrem do estrito cumprimento da legislação que lhe é aplicável e à qual está obrigada, por as mesmas não corresponderem à verdade, nem sequer se encontrarem minimamente fundamentadas.



IV.2 A componente da taxa de segurança afeta à ANA (67 a 71 e 89 a 92)

- 118.** Embora não diretamente relacionada com a atividade da ANAC, e sem prejuízo da pronúncia da ANA, importa igualmente repudiar a qualificação de “*deficiência*” que o relato de auditoria atribui ao facto de a ANA registar, e bem, como rendimento decorrente da sua atividade, o rédito associado à componente da taxa de segurança prevista na alínea b) do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.
- 119.** Com efeito, de acordo com esta disposição legal, esta componente da taxa de segurança constitui a contrapartida atribuída às entidades gestoras aeroportuárias, relativa aos serviços afetos à segurança da aviação civil, para prevenção e repressão de atos ilícitos, prestados por estas entidades aos passageiros do transporte aéreo, e é destinada à cobertura dos encargos suportados por estas entidades com os meios humanos e materiais empregues.
- 120.** Apesar desta previsão legal, mais uma vez, a equipa técnica do Tribunal de Contas insiste em ignorar a lei, tentando fazer prevalecer tese de que este rédito da ANA deveria, pelo contrário, ser tratado como uma receita, em termos do Orçamento e da Conta Geral do Estado.
- 121.** Persistir neste entendimento incorreto e sem cobertura legal seria negar a prática recorrente, desde a existência da ANA enquanto entidade empresarial e concessionária, que sempre reconheceu tal receita como integrante dos seus rendimentos.
- 122.** Afigura-se, por outro lado, incompreensível e sem qualquer sustentação ounexo o entendimento expresso, designadamente, nos pontos 89 a 92 do relato de auditoria.
- 123.** Igualmente incorreta é a afirmação constante do ponto 92 do referido relato de auditoria, ao assumir que o produto da taxa de segurança, na componente afeta à ANA, corresponde a um financiamento que “*lhe foi atribuído pelo Governo*”.



124. Este tipo de afirmação é revelador de que não foi assegurado, pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas um adequado conhecimento e perceção do negócio objeto da concessão de serviço público em causa e, em particular, das características intrínsecas à taxa de segurança, ao fundamento do seu cálculo e ao racional da sua aplicação.
125. Considera-se, assim, necessário, que seja efetuada uma reanálise profunda de toda a matéria relacionada com o enquadramento da componente da taxa de segurança afeta à entidade gestora das infraestruturas aeroportuárias e a consequente correção do relato que lhe está associado.

IV.3 Referencial contabilístico aplicável (73 e 74)

126. Sobre o alegado incumprimento da adoção do SNC - Sistema de Normalização Contabilística, no período 2015-2017, percecionado pela equipa de auditoria, cumpre esclarecer que, apesar de a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, com a última redação dada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Lei Quadro das Entidades Reguladoras - LQER) estatuir, no seu artigo 38.º, que as entidades reguladoras aplicam o SNC, adicionalmente, nos termos do n.º 5 do seu artigo 3.º, é determinado que até à entrada em vigor dos respetivos estatutos, as entidades reguladoras continuam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes são aplicáveis, neste caso, o POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública. Deste modo, só após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, que aprovou os Estatutos da ANAC, seria exigível a adoção do SNC.
127. Contudo, nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, foi determinado que todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa devem aplicar o SNC-AP - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.



- 128.** Deste modo, e não obstante com a aplicação dos Estatutos da ANAC se poder entender que passaria a ser exigível a adoção do SNC, passados cerca de seis meses após a entrada em vigor dos Estatutos da ANAC, embora no âmbito do mesmo exercício contabilístico, veio o legislador estabelecer que o referencial contabilístico aplicável à ANAC seria o SNC-AP e não o SNC. Ora, decorre do acima exposto que, no mesmo ano em que são publicados os Estatutos da ANAC, que vertem a aplicação do SNC a esta Autoridade, foi determinada pelo Governo a aplicação do SNC-AP.
- 129.** Ainda nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro foi determinado que durante o ano de 2016, todas as entidades públicas deveriam assegurar as condições e tomar as decisões necessárias para a transição para o SNC-AP de forma a estarem reunidas as condições para a sua aplicação a 1 de janeiro de 2017 (cfr. artigo 18.º).
- 130.** Neste sentido, cumprindo o estatuído nos diversos diplomas, e respeitando o princípio da consistência, evitando assim a alteração do sistema contabilístico em vigor na ANAC em três anos consecutivos (2015 POCP, 2016 SNC e 2017 SNC-AP), em 2015 e 2016 foram desenvolvidas as ações necessárias para a transição do POCP para o SNC-AP, que deveria ocorrer em janeiro de 2017.
- 131.** Apenas a 17 de novembro de 2016, em Reunião de Conselho de Ministros, foi decido adiar a implementação do SNC-AP para 1 de janeiro de 2018.
- 132.** Consequentemente, os diversos trabalhos de preparação desenvolvidos até então, que permitiriam implementar o SNC-AP na ANAC em janeiro de 2017, tiveram de ser revistos por forma a assegurar a sua correta implementação em janeiro de 2018, em conformidade com o enquadramento legal aplicável.
- 133.** Decorre do exposto que o Conselho de Administração da ANAC, conscientemente, cumpriu os preceitos legais sobre a matéria, atendeu aos princípios contabilísticos em vigor, bem como evitou gastos desnecessários em meios tecnológicos e humanos, com a aplicação do SNC durante um único ano, o que, a verificar-se, não estaria igualmente



em conformidade com a legislação mais recente publicada sobre a matéria.

134. Assim, a equipa técnica do Tribunal de Contas não poderia, ou não deveria, ter ignorado o trato legislativo sucessivo que ocorreu sobre esta matéria, pelo que se revela errada, incompreensível e inaceitável a afirmação constante do ponto 74 do seu relato de auditoria, quando refere que *“até 2018 a ANAC não cumpriu essa obrigação e continuou a aplicar o Plano Oficial de contabilidade Pública (POCP) alegando a posterior imposição de assegurar a transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as administrações Públicas (SNCAP)”*. Com efeito, a obrigação de transição para o SNC-AP ocorreu em 11 de setembro de 2015, com a publicação do Decreto-Lei n.º 192/2015, que revogou tacitamente a disposição constante do artigo 38.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto quanto à aplicação à ANAC do SNC, pelo que, em boa verdade, nunca a ANAC esteve sujeita ao SNC enquanto referencial contabilístico aplicável.
135. Mais uma vez se lamenta que o relato de auditoria não tenha tido em consideração as informações prestadas pela ANAC, não as mencionando nunca, optando por questionar a atuação da ANAC, ainda que esta tenha sido desenvolvida no estrito cumprimento da legislação que lhe é aplicável.
136. Considera-se, assim, absolutamente necessário que seja corrigido o relato de auditoria do Tribunal de Contas, de forma a que se constitua isento, robusto, independente e tecnicamente sustentável.

IV.4 Alegado incumprimento no reporte de fluxos financeiros ao nível da CGE (75 a 82)

137. A Conta de Gerência da ANAC cumpre com o preceituado nas Instruções anualmente emitidas pelo Tribunal de Contas, e é reportada através do sítio desse Tribunal, bem como eletronicamente à Direção Geral do Orçamento, transmitindo assim uma imagem verdadeira e adequada da



sua execução orçamental, da posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa

138. No âmbito deste reporte, mediante as ferramentas disponibilizadas, são entregues mapas onde constam os fluxos orçamentais e extraorçamentais, nomeadamente os Mapas de Execução Orçamental, o Mapa de Fluxos de Caixa, que apresenta os valores agregados, o Mapa de Descontos e Retenções, que apresenta em detalhe todos os fluxos extraorçamentais, bem como os Balancetes antes e após apuramento de resultados, que identificam o registo destes fluxos em POC-P.
139. Neste sentido, no período em análise, foram reportados pela ANAC todos os fluxos financeiros, orçamentais e extraorçamentais, não existindo qualquer omissão.
140. Acresce informar que as recomendações constantes dos pareceres do Tribunal de Contas às sucessivas CGE encontram atualmente resposta no SNC-AP, visto este sistema contabilístico obrigar ao reporte do mapa “Demonstração Do Desempenho Orçamental”, que congrega todos os fluxos financeiros; mapa reportado pela ANAC na gerência de 2018, cumprindo assim, a todo o tempo, o normativo em vigor.
141. Quanto à *“indevida subsistência de saldos negativos”*, inexplicavelmente, conclui a equipa técnica do Tribunal de Contas que *“o RTE obriga à existência de saldo extraorçamental positivo”*. Ora, da leitura do RTE – Regime de Tesouraria do Estado, nomeadamente dos artigos 30.º e 31.º, a conclusão que se retira é a de que o saldo positivo será o da conta bancária, e não da rubrica extraorçamental, conforme n.º 1 do artigo 31.º *“A saída de fundos por OET depende da existência de fundos na respectiva conta.”*
142. Aliás, conforme reconhecido em nota de rodapé neste relato, para a *“indevida subsistência de saldos negativos”* contribui a prestação de cauções, ou seja, uma saída de fluxos financeiros, não revertida no próprio exercício. Assim, em termos contabilísticos, a natureza deste registo implica sempre a existência de um saldo negativo, visto a sua



compensação apenas ocorrer no exercício em que a mesma é devolvida, razão pela qual a conclusão ora apresentada necessita de correção.

143. Ademais, quanto à aplicação do RTE às Entidades Reguladoras, o n.º 3 do artigo 38.º da LQER refere que *“Às entidades reguladoras é aplicável o regime da Tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria”*.
 144. Contudo, e ao contrário do expresso no relato, os Estatutos da ANAC afastam a aplicação do RTE a esta Autoridade, incluindo somente no n.º 5 do seu artigo 38.º que *“A cobrança de receitas e a entrega de comprovativos de recebimento podem ser efetuadas por meios eletrónicos, nos termos da lei.”*
 145. Refira-se que os Estatutos da ANAC consubstanciam lei especial em relação à LQER, dado que esta última não tem valor reforçado e, como tal, esta matéria é concorrencial em termos de competência legislativa.
 146. No que concerne à restituição efetuada em 2016, como dedução do saldo da gerência anterior, o registo da mesma na contabilidade da ANAC cumpriu com o preceituado no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril - Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2016.
 147. Nestes termos, a ANAC registou contabilisticamente na gerência de 2016 no Mapa 7.2 - Mapa de Controlo da Execução Orçamental - Receita, na coluna “Reembolsos ou Restituições”, a restituição de 21.037,47 € aos cofres do Estado, tendo escriturado o mesmo no Mapa de Fluxos de Caixa.
- IV.5 Alegada ausência de quantificação dos custos regulatórios da ANAC (86 e 87 e 134 e 135)**
148. O relato de auditoria refere, no ponto 86, que a ANAC não quantifica os seus custos regulatórios, retomando esta convicção no ponto 134, ao referir que *“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”.

149. Muito embora estas afirmações, descontextualizadas, sem apresentação de evidência adequada e suficiente e, desta forma, não demonstradas, visem apenas, e uma vez mais, sustentar a convicção da equipa técnica do Tribunal de Contas de que o financiamento da ANAC é “irregular”, o que, como já ficou amplamente demonstrado, não corresponde à verdade, dado que este financiamento é assegurado no estrito cumprimento da legislação aplicável, as mesmas revelam igualmente que a equipa técnica do Tribunal de Contas aparenta desconhecer, eventualmente por falta de análise da informação que lhes foi disponibilizada pelos Serviços da ANAC, a informação que foi desenvolvida nesta Autoridade relativamente à avaliação do impacto dos custos da regulação nos setores regulados.
150. Com efeito, essa quantificação existe e foi disponibilizada aos técnicos do Tribunal de Contas. Nos pontos seguintes é apresentada a transcrição dos elementos remetidos pela ANAC à equipa técnica do Tribunal de Contas:

“Se considerarmos que as diferentes atividades da ANAC são inteiramente suportadas pelo seu orçamento e que a receita executada em cada ano corresponde ao total das contribuições regulatórias para esse ano, verificamos que o total das contribuições regulatórias do setor em 2015 e 2016 foi de cerca de 17 milhões de euros, apresentando um aumento significativo em 2017, para cerca de 37 milhões de euros,

A comparação dos montantes de receita executada (correspondentes ao total das contribuições regulatórias) e do volume de negócios do setor (apresentados no quadro infra), permitem concluir que o impacto das contribuições regulatórias



efetuadas pelos vários regulados para a ANAC representam um peso marginal e irrelevante na atividade desenvolvida no setor.

	2014	2015	2016
Receita executada pela ANAC		17.045.935,20 €	17.138.549,74 €
Volume de negócios do setor	4.922.179.837,36 €	4.870.597.159,30 €	4.833.101.119,79 €
relação entre a receita da ANAC e o volume de negócios do setor		0,003499763	0,003546077

Tendo em conta a discrepância dos valores envolvidos não foi considerado necessário realizar qualquer estudo específico neste domínio. “

151. Deste modo, e de forma a assegurar que o relato final da auditoria não é, também a este nível, suscetível de induzir em erro de análise os seus destinatários finais, esclarece-se que, em sintonia com a informação que foi disponibilizada aos elementos da equipa de auditoria, os custos anuais da ANAC, refletidos no seu orçamento, representam cerca de 0,35% do volume de negócios global gerando pelos diversos agentes económicos que integram os setores regulados pela ANAC.
152. Deste modo, não só esta informação, relativa aos custos da regulação, foi apurada, quantificada e avaliada pela ANAC, contradizendo claramente as afirmações erradas do relato de auditoria sobre esta matéria, como a mesma não tem absolutamente nada a ver com as alegadas “irregularidades” inerentes ao modelo de financiamento desta Autoridade, que o relato de auditoria persiste, de forma sistemática, em imputar à atuação da ANAC.
153. Mais uma vez, não é produzido pela equipa técnica do Tribunal de Contas qualquer julgamento crítico fundamentado relativamente a elementos fornecidos pela ANAC a solicitações do próprio Tribunal nos trabalhos de campo da auditoria, tendo, ao contrário, sido opção da equipa técnica, a redação de um relato preliminar com afirmações de inexistência de avaliações ou limitações da ANAC na sua atuação, as quais não se podem deixar de contestar.



154. Em benefício da robustez, independência, isenção e rigor técnico do relato de auditoria, considera-se necessário que seja corrigida esta vertente do referido relato.

IV.6 Posição acrítica relativamente à intervenção do Ministério das Finanças na execução orçamental da ANAC (94 a 96)

155. Como é do conhecimento da equipa técnica que desenvolveu a auditoria, a ANAC foi objeto de cativações de despesa de 8,8 milhões de euros em 2017 e de 3,3 milhões de euros em 2018, tendo ainda sido recusados pelo Ministério das Finanças os pedidos de aplicação parcial dos saldos transitados de 2016 e de 2017, conforme referido nos pontos 95 e 96 do relato de auditoria.
156. Contudo, no ponto 24 do mesmo relato refere-se que *“os resultados líquidos da ANAC apurados em cada ano transitam para o ano seguinte e podem ser utilizados, designadamente, em benefício dos consumidores ou do setor regulado”*. Aliás, esta afirmação não é mais do que a transcrição do disposto no n.º 5 do artigo 38.º da LQER.
157. Do mesmo modo, no ponto 4 é citada uma passagem da proposta de lei 132/XII, de 07/03/2013, que gerou a lei quadro das entidades reguladoras, onde se refere que *“o controlo a exercer pelos membros do Governo sobre as entidades reguladoras é significativamente diminuído, limitando-se à aprovação de documentos referentes à respetiva gestão, tais como o orçamento, o balanço e as contas, sendo relevante aqui a fixação de prazo para essa aprovação e a consequência de aprovação tácita no seu desrespeito”*.
158. Refere-se ainda no ponto 5 que *“para prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem possuir autonomia administrativa e financeira, autonomia de gestão, independência orgânica, funcional e técnica...”*.



159. Não pode assim deixar de se estranhar que, num relato onde, com desmesurada frequência se fazem referências, ainda que incorretas, a “irregularidades”, “deficiências” e “financiamento inadequado”, em matérias onde a ANAC cumpre escrupulosamente o que se encontra previsto na legislação aplicável, não haja qualquer referência ao facto de, contrariamente ao que se encontra previsto nos seus Estatutos e à própria génese de criação das entidades reguladoras, tenham ocorrido intervenções governamentais que, de alguma forma, condicionaram a autonomia, a capacidade de intervenção e a própria independência da ANAC, enquanto entidade reguladora.
160. Com efeito, apenas ao nível do diagnóstico do ambiente externo do financiamento da atividade reguladora é referida, mas sem qualquer desenvolvimento, a “*intervenção governamental na gestão da ANAC inconsistente com os respetivos Estatutos*”.
161. Ou seja, nos casos em que a ANAC cumpriu escrupulosamente com a legislação aplicável, designadamente, ao nível do modelo de financiamento e da aplicação do referencial contabilístico, o relato de auditoria qualifica este cumprimento como “irregular”, “inadequado”, “deficiente” ou mesmo com a referência de que “não cumpriu”.
162. Contudo, nos casos em que por vicissitudes externas à ANAC não é possível cumprir o estatuído na lei, designadamente, no caso da obrigação de transição para o ano seguinte dos resultados apurados no exercício, ou mesmo no caso das cativações, embora por determinações externas, não imputáveis à ANAC, o relato de auditoria revela-se profundamente acrítico, não isento e sem a robustez que lhe seria exigível, o que se revela, de todo, incompreensível e inadequado no contexto de um relato inerente aos valores éticos pugnados pelo Tribunal de Contas.
163. Mas esta falta de objetividade de análise por parte da equipa técnica do Tribunal de Contas é ainda mais gritante quando aprecia, de forma negativa, o facto de a ANAC ter canalizado um volume muito pouco



significativo de recursos para despesas de capital, ao referir, no ponto 139, que *“não obstante ser urgente suprir as insuficiências estatutárias e orgânicas do INAC para garantir uma resolução robusta, isenta e independente pela ANAC, o investimento realizado entre 2015 e 2017 foi incipiente (as despesas de capital só representaram 1% da despesa orçamental) e muito menor do que o previsto, pois só foram pagos 21% (€1,2M das dotações iniciais (€5,8M))”*.

164. Lamentavelmente, o relato de auditoria não evidencia as razões que conduziram à realização de uma despesa de investimento inferior à orçamentada e, mais grave ainda, não estabelece qualquer relação entre esta realidade e as cativações ocorridas, bem como a não autorização da transição de resultados líquidos apurados.
165. Trata-se assim, e em nossa opinião, de uma análise que ficou fragilizada por manifesta falta de rigor, de objetividade e de transparência, que não deveria ser apanágio de um relato de auditoria por parte do Tribunal de Contas.

IV.7 Alegadas incorreções ao nível da classificação económica dos tributos registados pela ANAC (97 e 98)

166. O n.º 2 do artigo 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental, na sua versão atual, determina que *“As receitas são especificadas por classificador económico e fonte de financiamento.”*
167. Por sua vez, o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, estatui que *“O código de classificação económica das receitas públicas constante do anexo I procede à sua especificação por capítulos, grupos e artigos.”* e o n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma legal que *“A especificação desagregada das receitas públicas ao nível do subartigo e da rubrica e a especificação desagregada das despesas públicas ao nível da alínea e subalínea podem ser efetuadas de acordo com a necessidade de cada sector ou organismo.”*



168. Atento o referido no ponto anterior, o Orçamento de Receita da ANAC procede a uma desagregação por subartigos relativos a cada uma das taxas praticadas pela emissão de licenças e da prestação de serviços, devidamente enquadrado no Capítulo 4 – Taxas, multas e outras penalidades, Grupo 1 – Taxas e Artigo – Taxas Diversas.
169. Refere o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que *“No grupo das «Taxas» inclui-se os pagamentos em contrapartida da emissão de licenças e da prestação de serviços, nos termos da lei, não havendo qualquer relação de valor entre os aludidos pagamentos e o custo dos serviços prestados.”*
170. Nestes termos, não se compreende a afirmação constante do relato que alude a *“falta de transparência resultante do princípio orçamental da especificação não ter aplicação prática”*, devendo a mesma ser retirada por não corresponder à verdade.
- IV.8 A hipotética necessidade de uma entidade terceira, com funções de administração das receitas provenientes da taxa de segurança (99 e 100)**
171. A equipa técnica do Tribunal de Contas, no seu relato de auditoria, expressa a opinião de que deveria ser uma entidade terceira a assegurar as funções de liquidação, cobrança e administração do rédito gerado pela taxa de segurança, quer ao nível da ANA, quer da ANAC, devendo ser esta entidade a assegurar a validação, contabilização e posterior distribuição das receitas provenientes desta taxa. Sugere, para o efeito, que estas competências passassem a ser desempenhadas pela Autoridade Tributária.
172. Trata-se de um entendimento exposto no relato, sem qualquer sustentação na legislação aplicável, nem no próprio histórico da cobrança não só desta taxa, mas também das demais taxas das atividades reguladas e das atividades monitorizadas no âmbito do setor da aviação civil.



173. Este entendimento é ainda mais grave, por ignorar igualmente o que é a prática generalizada nas concessões de serviço público atribuídas a entidades privadas, por via de um contrato administrativo, conforme referido nos pontos anteriores. A sua generalização significaria, por exemplo, que as taxas de portagem cobradas pela empresa Brisa ou por outras concessionárias privadas, passassem a ser cobradas pela Autoridade Tributária.
174. Note-se que este entendimento não é sequer suportado em qualquer análise custo-benefício ou sequer baseado em critérios de economia e de eficiência. Nem sequer é questionado se a Autoridade Tributária disporia, ou não, das melhores condições para assegurar a validação do apuramento da taxa de segurança que, recorde-se, é aplicada à generalidade dos passageiros embarcados em qualquer um dos dez aeroportos explorados pela ANA.
175. Desconhece-se se a intenção da equipa do Tribunal de Contas seria fazer deslocar inspetores da Autoridade Tributária para cada porta de embarque dos aeroportos e aeródromos nacionais, de forma a validar a arrecadação destas receitas, ou se teria intenção de implementar qualquer outro circuito processual, não valorizando os circuitos procedimentais implementados na ANAC, quer a nível financeiro, quer da própria regulação económica, em paralelo com os circuitos implementados na própria ANA, e nas restantes entidades gestoras aeroportuárias, visando o controlo, validação e contabilização da receita proveniente da taxa de segurança.
176. Lamenta-se que neste relato de auditoria seja ignorado o que dispõe a legislação sobre esta matéria, bem como sobre as competências próprias da ANAC e da ANA, ao nível da cobrança, gestão e contabilização da taxa de segurança.
177. Reitera-se que a implementação deste modelo, para além de todos os impactos referidos anteriormente, implicaria a perda de autonomia



financeira das Autoridades Reguladoras – princípio basilar da sua independência.

178. Trata-se, assim, de uma matéria em que se sugere uma profunda reformulação, e correção, do relato de auditoria, de forma a que este se possa revestir de maior robustez, seriedade e rigor e, acima de tudo, assente numa base legal.

IV.9 Insuficiente diagnóstico e identificação de riscos externos e internos (101 a 106)

179. O relato de auditoria em análise contempla um breve diagnóstico do financiamento da atividade reguladora da aviação civil, procurando identificar riscos a nível externo e a nível interno.
180. Contudo, este diagnóstico encontra-se, em nossa opinião, afetado por um conjunto de formulações erradas, suscetíveis de afetar as conclusões dele decorrentes, as quais, por razões de rigor, objetividade e transparência, importa corrigir.
181. Ao nível do ambiente externo, começa por se referir que o modelo de financiamento da atividade reguladora da ANAC se encontra por regulamentar. Trata-se de uma asserção errada. Com efeito, o modelo de financiamento está regulamentado e em funcionamento.
182. Naturalmente que se reconhece que este modelo de financiamento pode, e deve ser melhorado. Aliás, foi amplamente evidenciado perante os técnicos da equipa de auditoria o trabalho já desenvolvido com vista à reformulação do modelo de financiamento (e não à sua regulamentação).
183. Aliás, conforme já referido, e num grande espírito de abertura e transparência, foi igualmente solicitado aos técnicos da equipa de auditoria que apresentassem recomendações, no sentido de poder melhorar o amplo trabalho já desenvolvido, atendendo sobretudo à experiência que o Tribunal de Contas possa dispor nesta matéria,



atendendo, designadamente, ao facto de ter em curso trabalhos de auditoria similares em outros reguladores.

184. No entanto, e infelizmente, não se identifica no relato de auditoria qualquer tipo de comentário suscetível de aduzir valor acrescentado ao trabalho já desenvolvido neste âmbito.
185. Refere-se depois, e de uma forma recorrente, que estamos perante um “*financiamento irregular da atividade reguladora da ANAC*”. Apesar de já amplamente demonstrado, reafirma-se, mais uma vez, que a taxa de segurança se encontra prevista no Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro que refere expressamente que uma das componentes desta taxa se destina a financiar a atividade da ANAC.
186. Deste modo, não será por um erro ser repetido até à exaustão, no âmbito do relato de auditoria em análise, que o mesmo se autocorrige e se torna uma verdade inquestionável. Bem pelo contrário, tal raciocínio não tem respaldo na lei nem no espírito do próprio legislador.
187. Refere-se depois que existe uma “*deficiente administração (incluindo contabilização inapropriada) de taxas estaduais*”. Trata-se de mais um erro de análise, não só porque se está perante uma receita própria, da ANA e da ANAC, consoante as componentes da taxa de segurança em causa, como porque em lado algum do relato de auditoria se apresenta evidência suscetível de concluir que há uma “*deficiente administração*” da taxa de segurança.
188. Ora, um dos princípios basilares que deve nortear qualquer trabalho de auditoria é o de apenas concluir sobre matéria relativamente à qual foi recolhida evidência suficiente e apropriada. Deste modo, não podem, ou não devem, os técnicos formular conclusões inadequadas sobre matéria relativamente à qual não foi comprovada a existência de factos suscetíveis de evidenciar uma “*deficiente administração*”.
189. Deste modo, a equipa técnica do Tribunal de Contas lança um libelo sobre a administração da taxa de segurança sem qualquer substrato material ou jurídico que legitime tal afirmação.



190. No que se refere ao diagnóstico efetuado ao nível do ambiente interno, persistem igualmente diversas correções que importa corrigir, apesar de se estar igualmente perante afirmações recorrentes.
191. É referida a “*dependência de financiamento irregular através da taxa de segurança*”. Por se tratar de uma afirmação recorrente, apesar de incorreta, refere-se, uma vez mais, que o financiamento da ANAC através da taxa de segurança tem cobertura legal, designadamente no Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro pelo que, em benefício de um relato de auditoria rigoroso e transparente, importa banir do seu conteúdo este tipo de afirmações erróneas e suscetíveis de induzir em erro os seus destinatários.
192. É ainda referido que existe uma “*dedicação de recursos da ANAC a finalidade diversa (administração e distribuição irregular de receitas do Estado) das que lhe estão cometidas*”. Para além de se tratar de afirmações não demonstradas através de recolha de evidência suficiente e adequada, importa ter presente que sendo a componente da taxa de segurança em causa uma receita própria da ANAC, é naturalmente da sua competência a arrecadação e administração desta receita, afetando a tal atividade os recursos humanos e materiais que se revelem necessários e adequados. Aliás, é nesse sentido que dispõe o artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.
193. Por outro lado, e para além da ANAC estar, também neste âmbito, a assegurar o cumprimento da legislação nacional, europeia e internacional que lhe é especificamente aplicável, importa ainda salientar que as presunções formuladas no relato de auditoria ignoram por completo o tema da economia, da eficiência e da eficácia, no que se refere à cobrança e administração da taxa de segurança.
194. Com efeito, não é efetuada qualquer avaliação sobre a economia, a eficiência e a eficácia geradas com o facto de ser a ANAC a arrecadar e a administrar a receita da componente da taxa de segurança que depois é atribuída às demais forças e serviços de segurança. Ora, e para além do



que dispõe a lei, faria todo o sentido que a análise da equipa de auditoria ponderasse também esta vertente que é, normalmente, tão apreciada pelo Tribunal de Contas.

195. É igualmente referida a opinião com reservas na certificação legal das contas da ANAC, quando a mesma tem origem em recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas, cuja adoção conduziu, na opinião do ROC, à introdução de incorreções das demonstrações financeiras, como se detalha em ponto próprio deste contraditório.
196. Refere-se ainda que estão por avaliar os impactos dos custos da regulação no setor regulado e nos consumidores. Não deixa de ser curiosa esta afirmação, sobretudo quando se confronta com uma outra, em que se refere que a ANAC não está a cobrar taxas sobre todas as atividades de regulação que exerce. Ou seja, por um lado refere-se que a ANAC não cobra taxas sobre parte da atividade que exerce, e, por outro, questiona-se a não avaliação dos impactos dos custos da regulação no setor, quando parte destes não são repercutidos no próprio setor. No mínimo, trata-se de afirmações inconsistentes.
197. De qualquer modo, e conforme já referido anteriormente, os custos da regulação estão devidamente quantificados e avaliados, tendo, inclusive, sido disponibilizada esta informação aos elementos da equipa de auditoria que, pelo menos aparentemente, não os terá considerado no relato que apresenta.
198. De salientar que se trata de custos que têm pouca expressão no conjunto do volume de negócios gerado pelas diversas entidades que integram os setores regulados o que é, também, revelador da própria eficácia e eficiência da atividade desenvolvida pela ANAC, enquanto regulador, sobretudo se se atender que se trata de uma atividade sujeita a forte escrutínio, não só nacional mas, sobretudo, internacional, por via das auditorias e de outras ações de controlo e fiscalização que são desenvolvidas pelas entidades supranacionais que regulam os setores da



aviação civil, da navegação aérea e da gestão aeroportuária, bem como das atividades com eles conexas.

- 199.** Em nossa opinião, e em benefício de um relato rigoroso, isento e objetivo, o diagnóstico do ambiente em que a ANAC atuou nos últimos anos deveria ter tomado em consideração as grandes exigências e desafios que lhe foram colocados, designadamente as duas operações de alteração da estrutura acionista da TAP, que obrigaram a um exigente trabalho de análise e verificação da conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1008/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, o aumento muito acentuado da procura no setor da aviação civil e, em particular, no Aeroporto Humberto Delgado, as profundas reformulações que, em resultado deste aumento de procura, foram sucessivamente sendo efetuadas neste aeroporto, a entrada em vigor de um novo modelo de regulação da concessão do serviço público aeroportuário, o concurso para a seleção de novas entidades prestadoras de serviços de assistência em escala nos três grandes aeroportos do Continente, que foi desenvolvido pela ANAC, a solicitação do Governo, embora não diretamente enquadrável nas suas funções de regulação, de forma a ultrapassar uma situação de incumprimento por parte do Estado Português de normas europeias que se arrastava há alguns anos, a falência inopinada de diversas transportadoras aéreas a operar em Portugal, que obrigou a importantes processos de repatriamento rápido de cidadãos nacionais afetados por estas situações, sem paralelo na história recente do País, a interrupção do abastecimento de combustível no Aeroporto Humberto Delgado, obrigando a ANAC a uma intervenção muito abrangente, não só no sentido da rápida resolução do problema como depois, ao nível do apuramento de responsabilidades e do encaminhamento das reclamações dos passageiros, e, mais recentemente, os impactos decorrentes do futuro *Brexit*, com todas as consequências daí decorrentes, designadamente ao nível das alterações nas estruturas acionistas de grande parte das transportadoras aéreas que tinham participações de entidades sedeadas no Reino Unido.



200. Em boa verdade, deveriam ter sido estas, entre outras, as matérias que, em nossa opinião, deveriam ter sido ponderadas como fatores de risco ao nível da análise do meio envolvente em que a ANAC opera.
201. De facto, foram estas profundas alterações no meio envolvente que caracterizaram, e influenciaram, de forma determinante, a atuação da ANAC nos últimos anos, obrigando a canalizar grande parte dos seus recursos para assegurar uma resposta rápida, capaz e eficiente aos desafios que lhe foram colocados, por vezes em detrimento de outras tarefas internas, designadamente no que se refere à reformulação do modelo de financiamento e ao próprio processo de reorganização interna, como foi de resto amplamente justificado nos relatórios de atividades da ANAC, no competente capítulo de análise dos desvios ocorridos face à programação planeada de atividades.
202. Contudo, esta foi uma opção consciente da gestão, em prol da prossecução do serviço público que lhe está inerente, e com a preocupação de assegurar, prioritariamente, a satisfação dos diversos *stakeholders* com que a ANAC interage e dos interesses gerais da aviação civil.
203. Aliás, o facto de em parte alguma do relato de auditoria se formularem considerações menos positivas sobre o desempenho operacional da ANAC, num contexto em que é tão ligeira a forma como se qualifica de “irregular”, “deficiente” e “inapropriada” a sua atuação no estrito cumprimento da legislação que lhe é aplicável, só comprova que a ANAC desempenhou cabalmente as suas funções, com independência, qualidade técnica, rigor e isenção.

IV.10 A falta de regulamentação do modelo de financiamento da ANAC (107 a 110)

204. Ao longo do presente exercício de contraditório ficou já claramente expresso que o modelo de financiamento da ANAC que se encontra em vigor, em particular no que se refere à taxa de segurança, cuja génese



data de 1991, tem pleno enquadramento na legislação aplicável, sendo por isso totalmente legal e plenamente regulamentado.

205. O que o Conselho de Administração da ANAC entende é que o modelo de financiamento em vigor apresenta possibilidade de melhoria a diversos níveis, sendo por isso que tem vindo a ser desenvolvido um profundo trabalho de quantificação dos custos associados a cada uma das múltiplas atividades desenvolvidas pela ANAC, no contexto do desenvolvimento de um novo modelo de contabilidade analítica, em sintonia, aliás, com as exigências decorrentes do SNC-AP, implementado em 2018, de forma a definir novas taxas de regulação, de supervisão e de inspeção, mais ajustadas aos custos atuais associados a cada uma das atividades desenvolvidas pela ANAC em benefício dos respetivos regulados.
206. Aliás, este trabalho foi detalhadamente apresentado e entregue à equipa técnica do Tribunal de Contas, inclusive com o pedido de formulação de comentários e recomendações o que, infelizmente, não resulta do relato de auditoria que é apresentado.
207. Deste modo, é incorreta a afirmação constante do ponto 108 do relato de auditoria, de que a regulamentação seja *“uma condição necessária ao financiamento da ANAC, através do produto de taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, supervisão e inspeção”*, não se compreendendo o seu alcance ou objetivo
208. De facto, o modelo atualmente em vigor está regulamentado, funciona e tem permitido, sem qualquer constrangimento, o exercício das prestações de serviço público compreendidas nas suas competências setoriais de regulação, de supervisão e de inspeção.

IV.11 Origem da reserva na certificação legal das contas (123 a 130)

209. A opinião vertida no ponto 129 do relato é imprecisa e carece de um correto entendimento sobre o Princípio do Acréscimo, bem como revela



uma perceção incorreta da reserva constante da Certificação Legal de Contas.

210. Importa perceber que a alteração realizada no seguimento da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas em 2011 traduziu-se no registo dos gastos relativos à cobrança já realizada e ainda não entregue às entidades beneficiárias da taxa de segurança, e unicamente destes.
211. Segundo o Tribunal de Contas, na auditoria realizada em 2011, somente deveria ser reconhecido o gasto quando o mesmo ocorresse (cobrança da receita), e não quando se emitia a fatura (na fase da liquidação da receita), visto esta poder nunca vir a ser cobrada. Ou seja, **apenas quando da cobrança da fatura é que a ANAC deveria reconhecer o gasto**, por ser esse o momento em que a obrigação de distribuir o montante às entidades beneficiárias ocorre.
212. De salientar que esta orientação é passível de contrariar o Princípio do Acréscimo, ao confundir fluxos económicos com fluxos monetários e ao aproximar-se de um modelo de contabilidade de caixa, por contraposição ao modelo de contabilidade patrimonial.
213. Consequentemente, a especialização efetuada na Conta de Gerência aos rendimentos e gastos provenientes da taxa de segurança consistia no registo do rendimento relativo ao tráfego de dezembro, que é faturado em janeiro de (n+1), e dos gastos associados ao 4.º trimestre.
214. No entanto, o Princípio do Acréscimo só é integralmente cumprido se a especialização do gasto relativo ao valor faturado ainda por cobrar também for registado, **razão de ser da reserva**.
215. Preconiza este princípio contabilístico que os rendimentos/gastos são reconhecidos quando obtidos/suportados, independentemente do seu recebimento/pagamento, devendo ser incluídos nas demonstrações financeiras do período a que respeitam, pelo que o relevante não é a data em que a ANAC cobra a taxa de segurança, nem a data em que a mesma é distribuída às entidades beneficiárias, mas sim a data em que se constitui o direito a receber/pagar.



216. Nestes termos, porque incorreta, a opinião que consta sobre esta matéria no relato deverá ser retirada.

IV.12 Não adoção de um sistema de contabilidade analítica (131 a 133)

217. É imprecisa a afirmação que consta do ponto 131 do relato, que refere que a ANAC deveria ter adotado, no período 2015 – 2017, a contabilidade analítica exigida no SNC-AP, dado que a exigência de contabilidade analítica decorre deste referencial contabilístico, o qual apenas entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018.
218. Conforme anteriormente referido, atentos os preceitos legais, a ANAC aplicou até 31 de dezembro de 2017 o POCP, conforme estipulado no Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, não existindo neste referencial contabilístico a obrigatoriedade de aplicação da contabilidade analítica.
219. A organização contabilística da ANAC reflete a sua estrutura orgânica sendo os registos efetuados na contabilidade afetos a centros de custos, constituindo assim um instrumento de apoio à gestão.
220. É de igual forma imprecisa e carece de rigor a afirmação expressa no ponto 133 do relato de a *“falta de quantificação dos custos associados aos serviços prestados”* não permitir *“aferir a proporcionalidade entre esses custos e o valor das correspondentes taxas que os remuneram”*, visto as taxas praticadas pela ANAC se encontrarem suportadas em diplomas de 1992, nomeadamente a Portaria n.º 950-B/92, de 30 de setembro, e não no *“Regulamento de Taxas aprovado pelo DL 159/2004, de 30 de junho”*, conforme nota de rodapé do relato.
221. Efetivamente a leitura deste ponto leva o leitor a uma conclusão errada, por não considerar que a quantificação dos custos para o cálculo inicial do produto da taxa se desconhece, por esta ter sido fixada pelo Governo em 1992, devendo tal conclusão retirada do relato produzido.



IV.13 Alegada não concretização da missão da ANAC (141 a 143)

222. No ponto 141 a equipa técnica do Tribunal de Contas afirma que *“apesar dessa reorganização da ANAC ter sido enfatizada nos seus planos de atividades, como condição necessária para a capacitar à prossecução da sua missão, essa condição não foi concretizada até 2018, limitando o cumprimento da missão da ANAC”*.
223. É errada a afirmação da equipa técnica do Tribunal de Contas, baseada em afirmações constantes de documentação produzida pela ANAC (Planos de Atividades), mas descontextualizadas, a partir das quais conclui que o Regulador afirma que é condição necessária para a concretização da sua missão a reorganização interna.
224. A ANAC, afirma sim que, para aqueles exercícios económicos será dada ênfase à reorganização da ANAC de forma a **melhor** capacitar a Autoridade: *“Será, igualmente, dado ênfase à reorganização da ANAC, de forma a melhor capacitar a Autoridade na prossecução da sua missão, em articulação com a previsível entrada em vigor, em 2017, dos seus diversos regulamentos de funcionamento.”* Plano de atividades da ANAC, 2017 – página 8 e 2018 – página 9.
225. Ora, como se demonstra, e ao contrário do afirmado pela equipa técnica do Tribunal de Contas, a reorganização da ANAC nunca foi considerada como condição indispensável para capacitar a ANAC à prossecução da sua missão, antes como instrumento útil para **melhorar** essa capacidade, pelo que deverá ser reformulado o relato de auditoria, de forma a corrigir estas constatações erradas.
226. Não está em causa, nem nunca esteve, a concretização da missão da ANAC por falta de adequação de estrutura organizacional. Aliás, sem prejuízo das reflexões e dos trabalhos sobre esta matéria, entretanto encetados pelo Conselho de Administração da ANAC, dos quais foi naturalmente apresentada evidência ao Tribunal de Contas, no decurso dos trabalhos de campo, foram sendo criadas equipas multidisciplinares, devidamente enquadradas na estrutura da ANAC para fazer face a



atribuições adicionais cuja resposta se impunha urgente. A título de exemplo destaca-se a equipa de *drones* e a equipa do *State Safety Plan - SSP*.

227. Por outro lado, não é verdade que o Conselho de Administração da ANAC tenha estabelecido como condição para a prossecução da sua missão a concretização de uma reorganização da estrutura organizacional.
228. Haverá, naturalmente, vantagens em concluir o processo de reorganização em curso, muito embora o facto de o mesmo ainda não estar concluído não tenha sido impeditivo da concretização, em toda a sua plenitude, da missão da ANAC.
229. Reitera-se, que deverá ser corrigido o relatório, por afirmar, de forma infundada e errada que, por este motivo, existem limitações ao cumprimento da missão da ANAC.

IV.14 Alegado insuficiente controlo dos regulados (144)

230. Refere a equipa técnica do Tribunal de Contas, no ponto 144 do relato de auditoria, que uma das alegadas limitações da ANAC no cumprimento da sua missão é "*o insuficiente controlo do universo dos regulados*", justificando essa conclusão com a alegada demora da ANAC na resposta às solicitações do Tribunal de Contas nesta matéria. Considera-se esta conclusão imponderada, incorreta, e infundada, e, como tal, deverá ser revista e corrigida no relato final.
231. A ANAC conhece bem o universo dos seus regulados. Esse conhecimento é público e devidamente publicitado. Numa lógica de atuação transparente, conforme de resto estabelecido nos princípios orientadores previstos na Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, encontra-se sistematizada, desde 2003, informação relativa ao universo das entidades destinatárias



da atuação do regulador¹⁵ nos Anuários estatísticos publicados no site da ANAC

232. A equipa técnica do Tribunal de Contas nos trabalhos preparatórios para a auditoria, solicitou à ANAC a recolha de informação diversa associada a cada um dos regulados (NIF, número de documento de receita, etc.), a qual deveria ser inserida num *template excel* fornecido pelo próprio Tribunal de Contas.
233. Conforme explicado nos documentos remetidos pela ANAC e nas diversas entrevistas com a equipa técnica do Tribunal de Contas “*a exportação destes dados para o modelo requerido acarretou diversas dificuldades para a ANAC (...)*”, uma vez que “*não é possível extrair os dados para o modelo diretamente do ERP, existindo a necessidade de proceder ao tratamento dos dados manualmente, o que levou, decorrente do elevado número de registos existentes (ex.º 27.000 registos em 2017) (...) à complexa associação dos mesmos*”.
234. A demora mencionada, não se refere a um insuficiente controlo dos regulados conforme referido no relato de auditoria, mas sim a uma necessidade de adaptação da informação constante das plataformas tecnológicas da ANAC para dar cumprimento à solicitação da equipa técnica do Tribunal de Contas, nos exatos termos em que foi requerida
235. A ANAC conhece os seus regulados e tem informação, necessária, completa e correta, para cumprir a sua missão relativa a cada um dos segmentos do sistema da aviação civil, como de resto é amplamente evidenciado nos seus próprios sistemas de informação e na informação anualmente publicada relativa à atividade desenvolvida, conforme consta dos Relatórios de Atividades, Gestão e Contas (RAGC).

¹⁵ [cfr. <http://www.anac.pt/vPT/Generico/PublicacoesINAC/Anuarios/Paginas/Anuarios.aspx>]



IV.15 Alegados pontos fracos no sistema de controlo interno (145 a 148)

236. Apesar de o relato não classificar o sistema de controlo interno da ANAC, refere a existência de “*diversos pontos fracos*”, salientando que nos RAGC de 2016 e 2017 apenas se encontram refletidos dois; A “*rotação de funções entre trabalhadores*”, que decorre da existência de um quadro de pessoal deficitário e do elevado grau de especialização dos trabalhadores da ANAC, atento o setor em que se inserem (evidência esquecida pela equipa técnica do Tribunal de Contas), e a “*clara definição dos circuitos de documentos*”, que decorre da implementação de um sistema informático transversal à ANAC cuja implementação se pretendeu em anteriores Conselhos de Administração, mas que por vicissitudes diversas não foi implementado, tendo sido totalmente reformulado e colocado a concurso pelo atual Conselho de Administração.
237. Relativamente aos pontos fracos referidos no sistema de controlo interno, resumidos no ponto 147, repetida e exaustivamente mencionados no relato (modelo de financiamento, dependência da taxa de segurança, etc.), os mesmos são objeto de resposta ao longo deste contraditório, a qual seria redundante ora repetir, exceção feita ao referido no ponto seguinte.
238. Ao referir a existência de um “*crescimento dos custos com o pessoal sem estar implementado o modelo de financiamento regular e estável*” a equipa técnica do Tribunal de Contas parece querer ignorar a existência de uma gestão planificada na ANAC (vertida no Orçamento e no Plano de Atividades), bem como dos resultados apresentados no decurso dos últimos anos (conforme se extrai dos RAGC).
239. Efetivamente, não obstante a reformulação do modelo de financiamento estar em curso e se verificar um ligeiro crescimento do quadro de trabalhadores da ANAC, incluindo prestadores de serviços, no triénio 2015-2017, tem a ANAC apresentado um resultado “*regular e estável*”, verificado nos sucessivos resultados líquidos apresentados neste período, conforme quadro *infra*:



Quadro 3 – Quadro comparativo da evolução do quadro de trabalhadores e dos resultados líquidos

	2015	2016	2017
Quadro de trabalhadores	181	184	186
Resultado Líquido	8 997 832,28 €	8 162 438,95 €	10 428 757,35 €

240. Ora, estes indicadores, a que tantos outros se podiam juntar, revelam que a conclusão apresentada no relato não corresponde à realidade, devendo ser retirada.
241. Relativamente a manutenção da estrutura organizacional, conforme demonstrado, no decurso do trabalho de campo, à equipa técnica do Tribunal de Contas, foram diversos os fatores, de cariz organizacional, que contribuiriam diretamente para a não aprovação da nova estrutura organizacional da ANAC, como é exemplo o novo enquadramento laboral dos recursos humanos, conforme definido pela LQER, e a aprovação do «Regulamento de Organização, Prestação e Disciplina do Trabalho, de Carreiras e Retributivo» (previsto no artigo 25.º dos Estatutos da ANAC), entre outros (Regulamento de Recrutamento e Seleção, Regulamento de Formação Profissional e Regulamento de Avaliação do Desempenho), os quais consubstanciam a base essencial para a reestruturação da ANAC.
242. A aprovação destes regulamentos era essencial para permitir o reforço de recursos humanos necessários à prossecução das atividades regulatórias e inspetivas, dado que um dos problemas da ANAC era a falta de recursos humanos, situação que era do conhecimento da EASA e da ICAO, nas auditorias realizadas.
243. Assim, e visto que as áreas operacionais não iriam sofrer alterações significativas que implicassem a adoção de medidas urgentes de natureza organizativa, foi opção consciente organizar internamente a ANAC aprovando os Regulamentos considerados basilares, para posteriormente desenvolver a nova estrutura organizacional.
244. Também relativamente a este tema foi partilhado com a equipa técnica do Tribunal de Contas o processo de aprovação da nova estrutura



organizacional, da qual consta uma proposta de organigrama que compreende o desenvolvimento recente da atividade da ANAC, como é exemplo uma nova unidade orgânica com competências sobre *drones*). No entanto, tal facto não foi expresso no relato pela equipa técnica do Tribunal de Contas, preferindo assim condicionar a leitura do relato à percepção de uma estrutura organizacional revogada “desde 01.04.2015”.

245. Por fim, salienta-se que a referência à avaliação do sistema de controlo interno como tendo permitido apenas aferir pontos fracos se revela parcial por ignorar no relato o que de bom foi verificado no decorrer do trabalho de campo, quer ao nível do controlo contabilístico como do controlo administrativo, como foi exemplo a avaliação do sistema de faturação das taxas e serviços prestados nas diversas unidades orgânicas, a auditoria à recolha de informação de tráfego, posterior quantificação, faturação, cobrança e distribuição da taxa de segurança, a análise aos procedimentos recolhidos nas diversas unidades orgânicas, ou ainda o resultado aos processos de aquisição auditados.

IV.16 Alegadas deficiências no modelo de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos e operacionais (149 a 163)

246. No relato de auditoria do Tribunal de Contas é feita, nos pontos 149 a 163, uma avaliação do sistema de indicadores de desempenho da ANAC. Nos pontos 149 a 155 é feita uma descrição factual baseada na informação disponibilizada pela ANAC aos interessados constante dos RACG de 2015, 2016 e 2017.
247. Nos pontos 156 a 160, o relato de auditoria conclui, formulando opinião de natureza subjetiva e não suportada em normativo aplicável, que deveria ser aplicado um limite superior de 200% ao resultado de cada indicador – afirmando que tal medida garantiria uma avaliação mais realista de 95% de desempenho, em 2016 e de 100%, em 2017.
248. Para suportar a sua conclusão, o relato de auditoria destaca, para o triénio em análise, a taxa de execução superior a 200% da ANAC relativamente a



duas atividades: n.º 47 (relativa ao objetivo 4), em 2016 e n.º 64 (relativa ao objetivo 5), em 2017.

249. À atividade 47 foi atribuído o peso de 9% na atividade global planeada para a ANAC, para 2016. O peso real do indicador no desempenho da ANAC que o relato de auditoria destaca, é explicado pelo facto de só terem sido considerados 3 indicadores de medida para o objetivo 4, pelo que o seu peso individual é naturalmente superior aos outros indicadores de medida da ANAC nos restantes objetivos programados.
250. Sublinha-se que, para 2016, foram previstos 92 indicadores de medida para avaliação de desempenho da ANAC, distribuídos por 68 atividades. Com exceção dos dois indicadores com maior ponderação previstos para o objetivo 4, todos os restantes 90 indicadores de desempenho, tiveram um contributo individual para o desempenho global da ANAC inferior a 2%, pelo que não se pode concluir que o sistema de indicadores incentiva distorções.
251. Aliás, importa realçar, que em 2017, não são aplicáveis os comentários formulados no relato de auditoria relativamente ao mesmo objetivo 4, em virtude de terem sido acrescentados no plano de atividades novos indicadores no objetivo em causa, reduzindo o peso individual de cada um.
252. No caso da atividade n.º 64 em 2017, igualmente objeto de destaque no relato de auditoria, confirma-se que o cumprimento das metas definidas para os 5 indicadores que a compõem representa apenas 3% da atividade global da ANAC. O Indicador n.º 5, que o relato de auditoria entendeu por bem destacar para fundamentar a sua opinião quanto ao sistema de indicadores de desempenho tem um impacto de 0,6% no total do desempenho da atividade do Regulador, tendo um contributo absolutamente marginal para a *performance* da ANAC no ano em questão¹⁶.

¹⁶ Ainda assim, e em complemento, numa ótica de transparência e de melhoria contínua, concluiu-se que a natureza deste indicador se adequa mais a um indicador de medida fortemente dependente de agentes



253. Para 2017, foram previstos 115 indicadores de medida para avaliação de desempenho da ANAC, distribuídos por 85 atividades. Com exceção dos dois indicadores com maior ponderação previstos para o objetivo 4, todos os restantes 90 indicadores de desempenho, tiveram um contributo individual para o desempenho global da ANAC inferior a 2%, pelo que não se pode concluir que a inexistência do limite superior referida pelos técnicos do Tribunal de Contas no relato de auditoria gera distorções.
254. Ainda assim, e sem prejuízo de não se acompanhar a conclusão do relato de auditoria, por manifesta falta de fundamentação, procedeu-se ao exercício meramente académico de aplicar aos anos de 2016 e 2017 a formulação mencionada, tendo sido concluído que, caso se tivesse aplicado tal limite de resultado aos indicadores de desempenho da ANAC a avaliação global seria de 100% , em 2017 e de 109%, em 2016 (não 95% como pretende o relato de auditoria), contrariando os valores apurados naquele relato para 2016, demonstrando que a avaliação global de desempenho continua a ser positiva e superior a 100%.
255. Considera-se, assim, não ser necessária a aplicação do limite superior de 200%, observando o facto de haver situações imponderáveis que podem resultar numa superação extraordinária de algumas metas inicialmente previstas, a qual tem de ser devida e objetivamente reconhecida e quantificada, por refletir a alocação de recursos adicionais para aquelas atividades, sendo que o ajustamento em função da relevância de cada atividade já está adequadamente considerado pela ponderação que lhe é atribuída.
256. Deverá, portanto, ser corrigida a análise do relato de auditoria e reformulada a conclusão relativa ao sistema de indicadores de desempenho utilizado.
257. Efetivamente, o modelo de avaliação das atividades da ANAC é completo, abrangente, adequado, robusto e objetivo, o que assume particular

externos, pelo que para o ano de 2019 o mesmo foi definido enquanto Meta Não Quantificada - Cfr. página 36 do Plano de Atividades da ANAC para 2019, Atividade 82, publicado no site da ANAC.



importância no contexto da transparência exigida e pretendida a um organismo com a natureza de Entidade Reguladora.

258. Ademais, o sistema de avaliação de desempenho da ANAC reflete justamente essa transparência através da desagregação das atividades com um nível de detalhe em todas as suas ações, que, sem exceção, contribuem para a execução da missão da ANAC, possibilitando uma apreciação crítica por parte de todos os interessados relativamente à atividade desenvolvida.
259. Demonstrativo das afirmações efetuadas nos pontos anteriores, é o facto de a EASA ter celebrado um protocolo de cooperação com a ANAC, para efeitos de esta coadjuvar a EASA na assistência a autoridades europeias congéneres e de países terceiros.
260. Por fim, no ponto 159 deverá ser corrigida a 3.^a linha da primeira coluna para *“com variação positiva face ao planeado:>100%”*.

IV.17 O caso específico das reclamações de passageiros (164 a 171)

261. No relato de auditoria do Tribunal de Contas é feita, nos pontos 164 a 170, uma descrição factual da evolução do número de reclamações de passageiros. Esta descrição é baseada nos RACG de 2015, 2016, 2017. Trata-se, portanto, de informação publicada pela ANAC no âmbito da prestação de informação relevante ao setor e aos interessados, que permite escrutinar as atividades desenvolvidas pelo Regulador no domínio da proteção do passageiro.
262. No ponto 171 é concluído que a prestação da ANAC ficou aquém do planeado, como de resto assumido nos referidos RAGC.
263. Não se alcança o destaque deste tema, tendo em conta o âmbito da auditoria.
264. Não obstante, reitera-se que o desempenho do Regulador neste domínio foi fortemente influenciado pelo impacto causado por eventos extraordinários (e, como tal, não passíveis de planear) designadamente:



- greves dos trabalhadores das transportadoras aéreas (com a consequente necessidade de reforço da ação inspetiva e supervisão por parte dos serviços da ANAC);
 - falências de transportadoras aéreas (que levou à implementação de uma operação de repatriamento de passageiros retidos no estrangeiro);
 - disrupção do abastecimento de combustível no Aeroporto Humberto Delgado (afetando mais de 41 000 passageiros);
 - cancelamentos de voos de transportadoras aéreas.
265. Estes eventos, que contribuíram também para um aumento significativo do número de reclamações, obrigaram a uma adaptação das respostas da ANAC ao setor, e uma priorização das atividades a desenvolver, de modo a garantir necessidades emergentes e de emergência dos passageiros, portanto, mais relevantes, naquele momento e no entender do Conselho de Administração da ANAC, do que o tratamento de processos pendentes – assegurando, desta forma, a concretização da missão da ANAC, neste domínio de atuação.
266. Foi dado maior destaque ao auxílio imediato de passageiros afetados, através da alocação de recursos para atividades emergentes em detrimento do tratamento de processos de reclamações: deslocando equipas aos vários aeroportos para prestar assistência imediata e, mais tarde, reforçando as ações de supervisão.
267. Naturalmente que esta definição de prioridades, aliada ao crescimento do número de reclamações no período, teve impacto no desempenho da ANAC, como, de resto, foi justificado nos RACG.
268. Neste âmbito, ainda em setembro de 2017, foi iniciado o processo de reforço da equipa, através da contratação de mais um técnico, por via de procedimento concursal (ref.ª 09/2017- PDC-TSP), na sequência da qual foram encerradas mais de 90% das reclamações de anos anteriores o que, certamente por lapso, não foi referido no relato de auditoria.



IV.18 O caso específico da regulação económica (172 a 184)

269. No relato de auditoria do Tribunal de Contas, nos pontos 173 a 180, são feitas afirmações de natureza factual relativas à regulação económica aeroportuária.
270. No ponto 182, o relato de auditoria conclui pelo “*recorrente incumprimento da obrigação legal de publicar um relatório anual sobre as atividades desenvolvidas no âmbito da regulação económica*”. Tal afirmação é incorreta e não corresponde à verdade, sendo contrariada pelo próprio relato de auditoria nos pontos 176 e 177 do relatório preliminar, nos quais é reconhecido que a “*regulação económica é reportada especificamente (ponto 3.7) nos Relatórios de Atividades, Gestão e Contas (RAGC) da ANAC de 2016 e 2017 (...)*”, pelo que o relatório preliminar deve ser corrigido em conformidade, removendo a respetiva conclusão.
271. De facto, a ANAC cumpre, de forma transparente e detalhada, as suas obrigações legais de reporte relativas à atividade regulatória desenvolvida¹⁷.
272. Tendo por base os princípios da transparência, da eficiência e da economia, todas as obrigações de relato identificadas são reunidas no RAGC por se entender a utilidade para os interessados de terem informação completa e sistematizada sobre a atividade desenvolvida pela ANAC, nos seus diversos domínios de atuação.
273. O RAGC engloba não só a avaliação do desempenho das atividades planeadas em sede de plano de atividades, como também contém um capítulo relativo ao Estado de Regulação do Setor, dando resposta à obrigação prevista nos Estatutos da ANAC.

¹⁷ - Elaboração e publicitação do relatório de atividades conforme previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e na alínea c) do artigo 50.º dos Estatutos da ANAC;

- Elaboração e publicitação de relatório sobre a atividade regulatória e sancionatória, conforme previsto na alínea e) do artigo 48.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e na alínea e) do artigo 50.º dos Estatutos da ANAC;

- Elaboração e publicitação de relatório sobre a atividade de regulação económica aeroportuária conforme previsto no artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.



274. Nesse capítulo Relativo ao Estado de Regulação do Setor, é apresentada informação detalhada relativa às atividades desenvolvidas no domínio da regulação económica aeroportuária, dando cumprimento à obrigação prevista no Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro. Esta opção prende-se com o facto de fazer sentido a aglomeração num só documento escrutinável da informação que diz respeito à atividade da ANAC, como é o caso, ao invés de ter diversos documentos dispersos com informação complementar e relacionável entre si.
275. A ANAC refuta, por completo, as afirmações do relato de auditoria constantes nos pontos 183 e 184, por serem incorretas e não fundamentadas.
276. Efetivamente, a alegada insuficiente avaliação do desempenho da regulação económica aeroportuária e a alegada falta de transparência sobre as atividades desenvolvidas nesse âmbito são refutadas pela informação constante no ponto 3.7 dos RAGC de 2016 (cfr. pag. 41 e 42), de 2017 (cfr. pag 49-51) e de 2018 (cfr. pag.52-54), a qual, certamente por lapso, não foi considerada para este efeito pelo relato de auditoria.
277. Não se pode aceitar o nexo de causalidade estabelecido no relato de auditoria entre o acima descrito relativo à atividade desenvolvida pela ANAC no domínio da regulação económica aeroportuária e a segunda parte do ponto 183, onde afirma que a alegada falta de transparência e insuficiente avaliação *“são agravadas pelas recorrentes reclamações dos utilizadores nos sucessivos processos de consulta das taxas reguladas sobre as propostas de atualização da ANA, invocando abuso de posição dominante.”*
278. As reclamações dos utilizadores não se referem à atuação da ANAC. São, sim, relativas à atuação da ANA, enquanto entidade gestora aeroportuária, resultando da participação dos utilizadores no processo de consulta tarifária e referindo-se às propostas de taxas apresentadas pela ANA em cada ano e não à atuação da ANAC no exercício das suas competências, no âmbito da sua missão.



279. A ANAC tem dado a devida atenção às reclamações fundamentadas que são apresentadas, conforme amplamente evidenciado na documentação entregue à equipa de auditoria, no âmbito do trabalho de campo desenvolvido. Salientam-se, infra, algumas decisões do Conselho de Administração da ANAC:
- i. No Processo de Consulta Tarifária para 2016 foi deliberada a revisão da metodologia de fixação do *Weighted Average Cost of Capital - WACC* (a vigorar entre 2016 e 2022). Esta revisão refletiu-se no apuramento dos custos reais das taxas de PMR e de Segurança e na determinação do resultado económico das atividades sujeitas a regulação económica;
 - ii. No Processo de Consulta Tarifária para 2017 foi deliberado não aprovar a redução da taxa de PMR apresentada pela ANA, determinando a sua manutenção face a 2016, com o objetivo de melhorar o serviço prestado. Foi, ainda, determinada a implementação de medidas mitigadoras das situações de incumprimento no serviço prestado pela ANA a PMR,
280. O relato de auditoria relaciona, no ponto 184, a queixa apresentada à Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia, em 04/10/2018 (já fora do período de auditoria) pela IATA e pela A4E, quanto ao contrato de concessão de serviço público aeroportuário, com a atuação da ANAC no domínio da regulação económica aeroportuária.
281. Mais uma vez, não se aceita tal interpretação, uma vez que a queixa apresentada se refere à insatisfação dos utilizadores com o modelo de regulação económica constante do contrato de concessão definido pelo Estado, no qual a ANAC não interveio, pelo que estas conclusões não poderão ser identificadas como fragilidades da ANAC¹⁸.

¹⁸ Importa salientar que a Comissão Europeia não declarou ilegal o modelo de regulação económica previsto no Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, nem apresentou um processo de infração contra o Estado Português junto do Tribunal de Justiça da União Europeia.



- 282.** De facto, poderá compreender-se alguma insatisfação dos utilizadores das infraestruturas aeroportuárias, face à evolução que se tem registado, ao longo dos últimos anos, nas taxas de algumas atividades reguladas. Contudo, esta evolução decorre, sobretudo, do modelo de regulação definido pelo Estado, conjugado com a própria evolução da procura, aspetos que são, de todo, alheios e exógenos à atuação da ANAC, enquanto Regulador, pelo que se afigura profundamente incorreta qualquer tentativa de correlação entre os sentimentos expressos por alguns representantes de utilizadores, relativos à evolução das taxas, e a atuação da ANAC, enquanto Regulador, que tem de cumprir a lei e respeitar os instrumentos contratuais de longo prazo firmados entre o Estado Concedente e a entidade concessionária da gestão das infraestruturas aeroportuárias.
- 283.** A não separação, clara e inequívoca, destas duas realidades, por parte do relato de auditoria, revela falta de objetividade de análise, aspeto que importa corrigir de forma muito ampla e abrangente.
- 284.** Em face de todo o exposto ao longo do presente contraditório, requer-se que o relato de auditoria seja corrigido das incorreções e afirmações inadequadas de que enferma, de forma a que o mesmo se revele isento, independente, robusto e tecnicamente rigoroso.



V. Da [In]Competência do Tribunal de Contas para se pronunciar sobre as incompatibilidades e impedimentos dos titulares de órgãos de pessoas coletivas públicas

V.1 Sobre a apreciação da “ética” no contexto da auditoria

285. Refere o relato de auditoria, neste ponto, o seguinte:

“Complementando o reportado para avaliar a regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela ANAC, foram identificadas como riscos potenciais significativos relacionados com ética:

- ◊ *Limitações ao exercício de funções por falta de cobertura legal;*
- ◊ *Limitações ao exercício de funções por situações de conflito de interesses”.*

286. Concluindo o relato de auditoria a este respeito que se verificam *“situações geradoras de deficiências na gestão da ANAC decorrentes dos riscos identificados”* (cfr., designadamente, pontos 251. e 279.).

287. Esta análise referente à ética, lê-se no relatório, arvora-se na *“metodologia prescrita no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas, nomeadamente quando refere (vide página 14) que a apreciação dos resultados alcançados pela gestão das entidades na consecução dos seus objetivos deve ser formulada em relação aos princípios da economia, eficiência, eficácia e ética, bem como (vide página 16) quando define que uma auditoria de resultados não deve pretender fazer um exame simultâneo e exaustivo de todos os aspetos nem deve ser esse o seu objetivo, devendo antes examinar as questões relacionadas com aqueles princípios, em função dos riscos potenciais significativos identificados”* – cfr. nota de rodapé 92 do relato de auditoria.

288. Antes de entrar na pronúncia sobre cada um dos riscos potenciais significativos relacionados com a ética identificados, a ANAC não pode



deixar de manifestar as suas reservas quanto à admissibilidade da apreciação da “Ética” (nos termos em que é) efetuada no relato de auditoria, que lhe dedica expressivas 10 páginas (dedicando à “conformidade legal e regulamentar” 5 páginas, à “correção financeira” 4 páginas e à “economia, eficiência e eficácia” 13 páginas).

289. Desde logo, não se vislumbra que o papel e as competências materiais do Tribunal de Contas, definidos pela Constituição e pela Lei, comportem, em sede de auditoria, um exercício que não de controlo financeiro e uma apreciação não ligada à legalidade, economia, eficácia, eficiência ou boa gestão financeira da ANAC, como a que é feita no ponto do relato de auditoria dedicado à ética.
290. Com efeito, o papel do Tribunal de Contas, constitucional (cfr. artigo 214.º) e legalmente recortado (cfr. artigo 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - «LOPTC»), é fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras, sendo-lhe atribuídos jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica portuguesa.
291. Em consonância, as competências materiais do Tribunal de Contas, para o que ora interessa, estão identificadas, de forma precisa, no artigo 5.º, n.º 1, da LOPTC (realçados nossos) nos seguintes termos:

“(…)

d) Verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitos à sua prestação;

e) Julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença, nos termos da presente lei;

f) Apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira



das entidades referidas nos n.os 1 e 2 do artigo 2.º, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno;

g) Realizar por iniciativa própria, ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias às entidades a que se refere o artigo 2.º;

(...)

i) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei."

292. Assim, as auditorias que o Tribunal de Contas está legalmente habilitado a realizar têm por objeto (realçados nossos) "atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro" (cfr. artigo 55.º, n.º 1, da LOPTC) e concluem-se com a elaboração e aprovação de um relatório do qual deve constar (cfr. artigo 54.º, n.º 3, als. f) a i), ex vi do n.º 2 do artigo 55.º, ambos da LOPTC), nomeadamente:

- O juízo sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas e sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das contas e respetivas demonstrações financeiras, bem como sobre a impossibilidade da sua verificação, se for caso disso;
- A concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infrações financeiras e seus responsáveis, se for caso disso;
- A apreciação da economia, eficiência e eficácia da gestão financeira, se for caso disso;
- As recomendações em ordem a serem supridas as deficiências da respetiva gestão financeira, bem como de organização e funcionamento dos serviços.

293. Nestes termos, um exame, em sede de auditoria pelo Tribunal de Contas, de aspetos éticos ligados à designação pelo Governo de membros do



Conselho de Administração de uma entidade reguladora, aos vencimentos desses membros determinados por uma comissão de vencimentos designada maioritariamente por membros do Governo e a conflitos de interesses de terceiros – ainda que se verificassem – afigura-se desprovido de suporte legal.

294. Ademais, a apreciação que é feita a propósito da “*Ética*” não parece encontrar apoio, como se refere no relato, na aplicação da metodologia prescrita no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas¹⁹ («Manual»), o qual, de qualquer modo, nunca poderia ser um instrumento de alargamento do escopo, âmbito e objeto das auditorias que podem ser realizadas pelo Tribunal de Contas, necessariamente delimitados pela lei.
295. Com efeito, a interpretação da lei não pode ser feita em função de um Manual, que constitui um documento interno do Tribunal de Contas – naturalmente previsto e aprovado nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e do respetivo Regulamento – e que, por essa razão, não tem eficácia externa vinculativa.
296. Aliás, a aplicação de tal Manual tem de ser feita em conformidade com a lei, isto é, em estrita conformidade com as competências legalmente previstas do Tribunal de Contas que delimitam o seu âmbito de atuação e de intervenção.
297. Em todo o caso, não obstante na página 14 do Manual – invocada no relato de auditoria para sustentar a apreciação dos riscos potenciais significativos relacionados com a ética – se referir que algumas evoluções recentes tomam em consideração “*a ética e o ambiente (environment), para efeitos da apreciação dos resultados alcançados pela gestão das entidades na consecução dos seus objetivos*” (única referência à ética para efeitos de apreciação da gestão das entidades auditadas que encontramos no Manual, diga-se), a verdade é que o próprio Manual preconiza que numa auditoria de resultados “*os objetivos visados devem ser claramente*

¹⁹ Consultado no site do Tribunal de Contas em:
https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/mar/mar_20161107.pdf



formulados em relação aos E´s, ou seja, relativamente aos princípios da economia, da eficiência e da eficácia” (cfr. a mesma pág. 14). Aliás, na pág. 16 do Manual, também invocada no relato e ao contrário do que o mesmo faz crer, apenas se referem os princípios da economia, eficiência e eficácia, não se apelando ao princípio da ética²⁰.

298. Portanto, o Manual confirma que as auditorias de resultados “*visam concluir se o desempenho das instituições e a execução das atividades, programas ou ações obedecem aos princípios da economia, da eficiência e da eficácia e/ou se podem ser melhorados. Os elementos que podem ser objeto de exame são, pois, as entidades da administração pública e/ou as suas atividades podendo a sua apreciação abranger aspetos de conformidade bem como de correção financeira*” (cfr. pág. 12).
299. Não se quer com isto dizer que os aspetos éticos não podem ou não devem ser tidos em consideração para efeitos de controlo financeiro e apreciação de resultados, mas, naturalmente, têm de ter uma conexão direta e um impacto concretizado e substantivo na boa e regular gestão financeira da entidade auditada ou nos resultados apresentados, não podendo consubstanciar meras censuras, suspeições ou juízos de valor negativos sem qualquer tradução efetiva e concreta nessa gestão.
300. Neste contexto não se pode obliterar qual o escopo específico da auditoria aqui em causa, tal como delimitado no próprio relato: “*A auditoria reporta-se ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela respetiva entidade reguladora independente (a Autoridade Nacional de Aviação Civil) no triénio 2015 a 2017 e visa examinar a regularidade e adequação desse financiamento*” (cfr. ponto 25 do relato de auditoria).

²⁰ “*Como referido anteriormente, os objetivos da auditoria de resultados devem ser claramente definidos e devem relacionar-se com os princípios de economia, eficiência e eficácia. Uma auditoria de resultados não deve pretender fazer um exame simultâneo e exaustivo de todos os aspetos ligados à economia, eficiência e eficácia nem deve ser esse o seu objetivo. Deverá antes examinar algumas questões relacionadas com um ou outro ou mesmo com o conjunto destes princípios, em função dos riscos potenciais significativos identificados.*”



301. Ora, não se alcança (nem tal é explicado no relato) em que medida é que os alegados riscos potenciais significativos relacionados com ética supra referidos se relacionam, ainda que complementarmente, com um exame de regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil ou em que medida é que se materializaram (ou não) e afetaram, de forma relevante e efetiva, a regularidade e adequação do financiamento da atividade no período considerado.
302. Com efeito, não obstante a *full audit* à atividade da ANAC efetuada pela equipa técnica do Tribunal de Contas ao longo de mais de 1 ano – e que envolveu inquéritos aos responsáveis de todos os departamentos e análise de todas as atas, atos, contratos e documentos considerados relevantes pela equipa técnica do Tribunal de Contas –, não é explicado porque é que tais riscos relacionados com a ética são qualificados de significativos nem é identificada uma única situação concreta em que os alegados riscos se tenham materializado e impactaram no financiamento da atividade reguladora da aviação civil ou sequer na gestão e resultados financeiros da ANAC no período considerado de 2015 a 2017.
303. Não se pode, por isso, aceitar a conclusão vertida no relato de que a existência dos alegados riscos equivale, sem mais, à verificação de deficiências na gestão da ANAC, lesivas do interesse público, de uma regulação robusta, isenta e independente, bem como da confiança dos cidadãos. Conclusão grave que não se encontra devidamente fundamentada e materializada em situações concretas no relato e, ela sim, suscetível de afetar a confiança dos cidadãos na isenção e independência da regulação da ANAC (e dos titulares da sua administração). Tanto mais grave quando, nem uma única vez, nos processos envolvendo decisões da ANAC foi posta em causa, por quem quer que seja, a imparcialidade e a independência da atuação dos titulares do Conselho de Administração da ANAC, o que a equipa técnica do Tribunal de Contas teve oportunidade de verificar.



304. Importando ter presente, neste contexto, que a “visibilidade social do Tribunal de Contas e da sua actividade é hoje grande, equivalendo ou ultrapassando, por vezes, a própria visibilidade da acção dos tribunais judiciais e a projecção do que, por comodidade, poderemos denominar como justiça comum”²¹. Nesse sentido, o próprio Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas prescreve que o relatório de auditoria “deverá ser claro, preciso, sustentado, de preferência não adjetivado, em particular no domínio das conclusões, e não deverá conter referências a irregularidades cuja materialidade financeira seja baixa” (pág. 70).
305. Face a tudo o que fica dito e sem prejuízo da pronúncia que a seguir se apresenta quanto a cada um dos alegados riscos potenciais significativos relacionados com a ética, entende a ANAC que o ponto “3.4 ÉTICA” não tem justificação legal ou factual no âmbito da Auditoria ao Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil referente ao período 2015-2017 nem nas competências materiais do Tribunal de Contas.

V.2 **Sobre os alegados riscos potenciais significativos relacionados com a ética**

a) **Exercício de funções de Vogal, em regime de substituição, de 01/04/2015 a 12/07/2016**

306. Entende o Conselho de Administração da ANAC que, não integrando a visada quanto a este ponto o atual Conselho de Administração – que também não interveio na sua designação em regime de substituição nem tem competências nesta matéria –, não tem legitimidade para se pronunciar sobre este ponto.
307. Não pode, porém, deixar de notar que não é apontada ou materializada qualquer ligação entre a situação identificada e a regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil ou

²¹ Como já notava em 2007 o Exmo. Procurador António Cluny, in “JURISDIÇÃO FINANCEIRA E GLOBALIZAÇÃO (EXPANSÃO E LIMITES)”, Revista Julgar, n.º 3, 2007, pág. 1.



a boa gestão financeira da ANAC, tendo, aliás, a visada cessado funções, de acordo com o relato, a meio do período considerado na Auditoria (2015-2017).

b) Designação pelo Governo para o cargo de Presidente da ANAC de titular em alegada situação de impedimento

- 308.** Aponta o relato de auditoria que, não obstante as limitações reportadas no parecer da CREsAP (Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública) e no relatório da CEOP (Comissão Parlamentar de Economia e de Obras Públicas), o Conselho de Ministros decidiu designar, em 23 de julho de 2015, para o cargo de Presidente do Conselho de Administração (CA) da ANAC personalidade em situação de impedimento.
- 309.** Esta primeira censura à designação para o cargo efetuada surge após o relato descrever o processo de designação e citar apreciações contidas no parecer da CREsAP e observações tecidas no relatório de audição da Comissão Parlamentar, incluindo considerações sobre a competência do designado em nada relacionadas com a alegada situação de impedimento que motiva a preocupação da equipa do Tribunal de Contas.
- 310.** Segue-se, no relato, a indicação das diligências efetuadas equipa técnica do Tribunal de Contas consubstanciadas no exame de publicações de atos societários referentes à ANA — Aeroportos de Portugal, S. A. («ANA»), Portway — Handling de Portugal, S. A. («Portway») ou ANAM — Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S. A. («ANAM»), Portway e ANAM no portal da justiça.
- 311.** Conduzindo aquele exame à asserção de que, por o visado ter anteriormente exercido funções nos órgãos sociais daquelas entidades, nos termos do artigo 9.º-A da Lei n.º 64/93, estaria impedido de intervir em contratos celebrados por ANA, Portway ou ANAM com o Estado, ou em quaisquer outros procedimentos administrativos, em que tais entidades intervenham, suscetíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão da sua conduta.



312. O relato dá, ainda, nota de que o titular do cargo de Presidente do CA da ANAC, não obstante se encontrar em (alegada) situação de impedimento face ao principal regulado da ANAC apresentou declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos na Procuradoria Geral da República, dispensando a gravidade da afirmação comentários.
313. A análise efetuada no relato de auditoria não pode deixar de causar perplexidade – desde logo, por se referir a uma decisão tomada pelo Governo há mais de 4 anos – e merece discordância a vários títulos.
314. Para começar e como avançado supra, é dificilmente compaginável com o papel e as competências materiais do Tribunal de Contas a apreciação e censura – assente, aliás, nas considerações de cariz essencialmente político e não vinculativas efetuadas por uma comissão parlamentar – de uma decisão do Conselho de Ministros de designação de membros do conselho de administração de uma entidade reguladora – ato administrativo praticado pelo órgão competente e observado o procedimento prescrito na lei – ou a verificação da existência ou não de uma situação de impedimento à luz do regime jurídico incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Ademais, sublinhe-se, no contexto de uma auditoria de resultados e sem que os apontados riscos, qualificados de substanciais, resultantes da alegada situação de impedimento do Presidente do CA da ANAC se traduzam na identificação de um único impacto concreto na regularidade ou adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil no período de 2015 a 2017 (objeto da auditoria), ou sequer na identificação de um procedimento administrativo ou contrato concretos em que o Presidente do CA tenha intervindo, naquele período, estando impedido de o fazer.
315. A decisão de designação dos membros do CA da ANAC compete ao Conselho de Ministros nos termos do artigo 17.º, n.º 3, na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras («LQER»)²² - não estando a apreciação desse ato

²² Na versão em vigor à data, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.



- sujeita à jurisdição ou poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, mas sim à jurisdição administrativa.
316. Com efeito, não obstante a decisão de designação ter de ser antecedida – como foi – de parecer da CReSAP – que, aliás, não identificou qualquer incompatibilidade ou impedimento que obstasse à designação – e de audição do indigitado pela comissão parlamentar competente, nos termos do artigo 17.º, n.º 3, da LQER, é ao Conselho de Ministros que cabe decidir, não sendo o parecer da CReSAP ou o teor do relatório da comissão parlamentar vinculativos.
317. Ora, o Conselho de Ministros ponderados o parecer da CReSAP e o relatório da CEOP – e após ter seguido escrupulosamente o procedimento de designação previsto no artigo 17.º da LQER –, que refere na Resolução n.º 38-C/2015, de 23 de julho, concluiu que o indigitado detém “idoneidade, competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação para o adequado exercício das respetivas funções”, designando-o para o cargo de Presidente do CA da ANAC. E fê-lo com total conhecimento e transparência sobre as funções anteriormente exercidas pelo titular, devidamente publicadas em Diário da República na nota curricular anexa à Resolução n.º 38-C/2015, de 23 de julho.
318. Não se percebe, assim, o enfoque que é dado no relato de auditoria ao relatório não vinculativo da Comissão Parlamentar – que, inclusivamente, confunde incompatibilidade com impedimento, tese que nem o próprio relato preconiza –, como se o facto de a CEOP entender que existe um impedimento equivalha à sua verificação ou como se as considerações da CEOP retirassem ao Conselho de Ministros a sua margem de apreciação e o seu poder de decisão sobre a designação. Mais ainda quando o parecer da CReSAP, pese embora as limitações de que dá nota, é favorável, concluindo pela adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar, apreciação que, termos do artigo 17º, n.º 3, da LQER, teve em conta “o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis”.



319. Posto isto, analise-se a situação do alegado impedimento nos termos do artigo 9.º-A da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto («Lei 64/93»)²³, que estabelece o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

320. Determina esse preceito o seguinte (realces nossos):

“1 - Sem prejuízo da aplicabilidade das disposições adequadas do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro, os titulares de órgãos de soberania, de cargos políticos e de altos cargos públicos que, nos últimos três anos anteriores à data da investidura no cargo, tenham detido, nos termos do artigo 8.º, a percentagem de capital em empresas neles referida ou tenham integrado corpos sociais de quaisquer pessoas colectivas de fins lucrativos não podem intervir:

a) Em concursos de fornecimento de bens ou serviços ao Estado e demais pessoas colectivas públicas aos quais aquelas empresas e pessoas colectivas sejam candidatos;

b) Em contratos do Estado e demais pessoas colectivas públicas com elas celebrados;

c) Em quaisquer outros procedimentos administrativos, em que aquelas empresas e pessoas colectivas intervenham, susceptíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou rectidão da conduta dos referidos titulares, designadamente nos de concessão ou modificação de autorizações ou licenças, de actos de expropriação, de concessão de benefícios de conteúdo patrimonial e de doação de bens.

2 - O impedimento previsto no número anterior não se verifica nos casos em que a referida participação em cargos sociais das

²³ Com a última alteração operada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11.



“pessoas colectivas tenha ocorrido por designação do Estado ou de outra pessoa colectiva pública”.

321. Sublinhe-se, também aqui, que não se vê que haja permissão legal que habilite o Tribunal de Contas, a ele próprio, verificar se existe ou não uma situação de impedimento relativamente ao titular do CA de uma entidade reguladora aquando da sua designação para o cargo pelo órgão competente, sendo certo que também não pode apreciar e decidir sobre a eventual violação do disposto no artigo 9.º-A da Lei n.º 64/93.
322. Nos termos do artigo 11.º do referido diploma, a verificação do cumprimento do nele disposto em matéria de incompatibilidades e impedimentos de titulares de altos cargos públicos cabe à Procuradoria-Geral da República («PGR»), com base na análise da declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos apresentada pelo titular do cargo contendo os elementos necessários a essa verificação, nomeadamente a enumeração de todos os cargos, funções e atividades profissionais exercidos pelo declarante (cfr. n.º 1 do referido artigo 11.º).
323. Ora, como se nota no relato, foi entregue na PGR pelo Presidente designado a referida declaração, não tendo, na sequência da sua análise, a PGR efetuado, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 11.º do diploma em referência, qualquer diligência ou participação aos órgãos competentes para a verificação e sancionamento de infrações.
324. Por outro lado, a infração ao disposto no artigo 9.º-A da Lei n.º 64/93, constitui causa de destituição judicial, da competência dos tribunais administrativos (cfr. artigo 13.º, n.ºs 2 e 3 do diploma), e acarreta a nulidade dos atos praticados (cfr. artigo 14.º do diploma), também da competência dos tribunais administrativos, por se tratar de contratos e atos administrativos.
325. Afigura-se, pois, que, no relato de auditoria, a equipa técnica do Tribunal de Contas faz uma análise que lhe está vedada fazer.
326. Importa, também, clarificar que a existência de uma situação de impedimento nos termos do artigo 9.º-A da Lei n.º 64/93, pela própria



definição do que é um impedimento, não constitui um obstáculo à designação do titular para o cargo, vedando, apenas, ao titular intervir em determinados procedimentos ou atos.

327. Por conseguinte, ainda que se verificasse uma situação de impedimento – que como se demonstrará não se verifica –, tal não constitui, ao contrário do que parece preconizar o relato de auditoria, argumento jurídico válido para sustentar que determinada pessoa não deveria ter sido designada para o cargo, há mais de 4 anos atrás, pelo Governo. Sendo certo que, se o referido titular fosse designado na presente data para o cargo, atendendo ao tempo já decorrido desde que cessou funções na ANA, a questão nem se colocaria.
328. A verdade, porém, é que não se aplica ao titular do cargo de Presidente do CA da ANAC o impedimento previsto no artigo 9.º-A, n.º 1, da Lei n.º 64/93, por força do disposto no n.º 2 do mesmo artigo, como se passa a demonstrar:

Relativamente à ANA

329. Sendo certo que, nos três anos anteriores à data da investidura no cargo, o Presidente do CA da ANAC integrou os corpos sociais da ANA, na qualidade de vogal do Conselho de Administração, também não oferece dúvida que não se verifica o impedimento previsto no artigo 9.º-A, n.º 1, do diploma em referência – consubstanciado na impossibilidade de intervir em contratos celebrados pelo Estado e demais pessoas coletivas públicas com a ANA e em procedimentos administrativos em que a ANA intervenha suscetíveis de gerar dúvidas sobre a sua isenção ou retidão – por força do disposto no n.º 2 do mesmo artigo, segundo o qual o impedimento “*não se verifica nos casos em que a referida participação em cargos sociais das pessoas colectivas tenha ocorrido por designação do Estado ou de outra pessoa colectiva pública*”.
330. É que, o atual Presidente do CA da ANAC foi eleito para o cargo de vogal do CA da ANA por deliberação social unânime, de 10 de agosto de 2012,



do Estado Português e da Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A.
– cfr. Documento n.º 1 que se junta.

- 331.** Tendo nessa mesma data – considerando que indigitado detinha (e detém) uma relação jurídica de emprego público, por tempo indeterminado, com Direção-Geral do Tesouro e Finanças («DGTF») –, sido celebrado um Acordo de Cedência de Interesse Público entre a DGTF, a ANA e o trabalhador, nos termos do qual a DGTF cedeu à ANA o referido trabalhador para exercer funções de administrador da ANA, com efeitos a partir de 10 de agosto de 2012 e pelo período de 3 anos (podendo ser mantido ou renovado até à realização de novas eleições) – cfr. Documento n.º 2 que se junta.
- 332.** Não oferece, pois, qualquer dúvida que não se verifica em relação ao Presidente do CA da ANAC o impedimento previsto no artigo 9.º-A, n.º 1, da Lei 64/93, por, nos termos no n.º 2 do mesmo artigo, a sua integração nos corpos sociais da ANA ter ocorrido por designação do Estado. Aliás, isso mesmo o relato de auditoria reconhece, ao afirmar a “inexistência formal de incompatibilidades e impedimentos, nos termos do artigo 9.º-A da Lei 64/93, quanto ao exercício do cargo de vogal do CA da ANA”.
- 333.** Porém, não se bastando com essa constatação, parece sustentar o relato que existiria um impedimento material, decorrente de a ANA ter sido privatizada em 17/09/2013.
- 334.** Este argumento, pura e simplesmente, não colhe.
- 335.** Como resulta da deliberação de designação do Estado e da Parpública e do acordo de cedência de interesse público pela DGTF juntos, e é inequivocamente evidenciado pela Certidão Permanente do Registo Comercial da ANA – que se junta como Documento n.º 3 – o titular do cargo de Presidente do CA da ANAC exerceu, anteriormente à designação, funções de vogal de CA da ANA de 10/08/2012 até 23/07/2015 ao abrigo da designação efetuada pelo Estado para o cargo e do mandato de 3 anos que lhe foi conferido, não tendo sido designado para um novo mandato



- após a privatização da ANA em 17/09/2013 (cfr. Insc.11 AP. 21/20120912 e Av.3 AP. 31/20150804 da certidão do registo comercial).
336. Sendo irrelevante para aferir da aplicação do disposto no artigo 9.º-A, n.º 2, da Lei 64/93 o facto de o titular se ter mantido no cargo após a entrada do novo acionista privado ou de a entidade ter sido privatizada, sob pena, aliás, de se fazer uma interpretação de uma norma restritiva de direitos fundamentais que agrava a restrição, em violação do regime material do artigo 18.º da Constituição. Para não se aplicar o impedimento o que a lei exige é que a participação nos órgãos sociais da ANA tenha ocorrido por designação do Estado ou de outra entidade pública, ou seja, que a escolha para vogal do Conselho de Administração da ANA tenha sido de uma entidade pública, entendendo o legislador que, nesse caso, está salvaguardada a imparcialidade do mesmo na intervenção em contratos públicos celebrados com a ANA e em procedimentos administrativos em que esta intervenha.
337. De qualquer modo, se é certo que, quando a entidade privada se tornou acionista da ANA, se mantiveram todos os membros do Conselho de Administração (incluindo o visado), então, em funções, os motivos que estiveram na base desta decisão podem ser múltiplos, não podendo a equipa técnica do Tribunal de Contas quanto a esses motivos fazer se não suposições sem qualquer suporte.
338. Em suma, o Presidente do Conselho de Administração não estava, nos termos do artigo 9.º-A da Lei 64/93, impedido, no período considerado pela Auditoria –2015 a 2017 –, de intervir em contratos celebrados entre o Estado ou outras entidades públicas e a ANA nem em procedimentos administrativos em que esta última interviesse.
339. Sem prejuízo disso, como notam Ana Paula Marçalo e José Manuel Meirim²⁴ (realces nossos), os impedimentos “*traduzem a proibição para os órgãos e agentes da administração de tomarem decisões sobre*

²⁴ In *Incompatibilidades e Impedimentos de Titulares e Altos Cargos Públicos e de Cargos de Direcção Superior, Regime Jurídico. Notas e Comentários*, Coimbra Editora, 2007, p. 57.



assuntos em que estejam pessoalmente interessados, de forma directa ou indirecta, bem como de celebrarem ou tomarem parte em contratos celebrados com a administração, e surgem como irradiação da garantia da imparcialidade”.

340. Ora, o relato não indica quaisquer concretos contratos celebrados entre o Estado e a ANA nem quaisquer concretos procedimentos administrativos em que o Presidente da ANAC tenha intervindo suscetíveis de gerar dúvidas sobre a imparcialidade da sua conduta, durante o período considerado na Auditoria de 2015 a 2017, bastando-se com afirmações abstratas, e por vezes inexatas, de que a ANA é o principal regulado da ANAC.
341. Na verdade, nunca sequer existiu qualquer alegação de suspeição em relação à intervenção do Presidente (ou do Vice-Presidente) do Conselho de Administração da ANAC em procedimentos administrativos onde a ANA tenha sido interessada ou contrainteressada, o que comprova, claramente, não existirem dúvidas sobre a isenção ou retidão da sua conduta. Relembrando-se que a lei fala em factos “*susceptíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou rectidão*”, o que implica a necessidade de uma análise concreta, caso a caso, pois que, se assim não fosse, a redação da norma seria substancialmente diferente no sentido de impor, *tout court*, a proibição de intervenção em procedimentos envolvendo essas empresas.
342. Mas mais do que isso e, sobretudo, estando em causa uma auditoria de resultados dedicada ao exame do financiamento da atividade reguladora da aviação civil, tendo em vista aferir a sua regularidade e adequação, a verdade é que o relato não estabelece qualquer ligação direta entre a alegada situação de impedimento do Presidente do CA da ANAC e o financiamento da atividade reguladora da aviação civil, não indicando em que casos e em que medida é que o alegado impedimento ou a sua violação afetaram a regularidade e adequação desse financiamento.



343. O que, apenas pode ser explicado, até atendendo à exaustiva e longa auditoria efetuada pela equipa técnica do Tribunal de Contas, pelo facto de o suscitado risco potencial significativo relacionado com a limitação de funções decorrente do alegado impedimento Presidente do CA da ANAC não ter qualquer materialização, o que, a bem da correção e seriedade da auditoria, não podia deixar de constar expressamente do relato.
344. É este é o ponto fundamental a retirar do relato: se esse documento se destinava a avaliar a prestação desta entidade reguladora, então, o mais importante seria ver se os riscos identificados se tinham ou não materializado. Se a pregressa integração de um ou mais membros da ANAC na ANA tinha, afinal, tido alguma influência negativa (ou positiva) na relação entre Regulador e Regulado. Ora, sobre isso, nem uma palavra.
345. Sendo que, a equipa técnica do Tribunal de Contas pôde constatar os resultados das intervenções desta Autoridade junto da ANA, no período considerado, no âmbito das suas competências de regulação económica.
346. A equipa técnica do Tribunal de Contas pôde, também, constatar que as decisões da ANAC, em matéria de regulação económica, nunca foram impugnadas judicialmente e que as suas decisões são amplamente publicitadas, o que evidencia a transparência desta Autoridade junto do setor da aviação civil e da sociedade em geral.
347. Tais decisões, saliente-se, assentam em análises puramente técnicas efetuadas pelas unidades orgânicas competentes, de acordo com o disposto no artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, as quais estão, assim, na base das decisões fundamentadas – e não arbitrárias – dos membros do Conselho de Administração.
348. A equipa técnica do Tribunal de Contas teve, ainda, a oportunidade de verificar que, ademais, os titulares dos cargos em apreço (Presidente e Vice-Presidente do Conselho de Administração da ANAC) não retiraram



qualquer vantagem presente ou futura²⁵ quanto às decisões que tomaram em procedimentos administrativos que envolvam a ANA, sendo que o tratamento legislativo desta matéria sempre foi feito “*numa perspetiva de prevenção de situações susceptíveis de gerarem vantagens objetivas no presente ou no futuro*”²⁶.

Relativamente à Portway

- 349.** A Portway é, desde 2006, uma empresa detida a 100% pela ANA, verificando-se, assim, entre as duas sociedades uma relação de grupo por domínio total (cfr. artigo 489.º do CSC). A ANA v.g. responderá, pois, solidariamente perante os credores da Portway e terá o direito de lhe dar instruções (cfr. artigo 503.º CSC).
- 350.** Mais concretamente, a Portway é a empresa do Grupo ANA que se dedica à atividade de assistência em escala a aeronaves, vulgarmente designada por *handling*.
- 351.** Assim, é através da sua detida Portway que a ANA assegura o seu papel de prestadora de último recurso de serviços de assistência em escala a terceiros nos aeroportos que gere. Com efeito, a ANA, na qualidade de entidade gestora aeroportuária, deve promover a existência dos serviços de assistência em escala indispensáveis ao funcionamento e operacionalidade dos aeródromos por si geridos, podendo prestar os referidos serviços por si ou através de entidade por ela controlada - cfr. artigo 28.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 275/99, de 23 de julho, diploma que regula as atividades de assistência em escala ao transporte aéreo nos aeroportos ou aeródromos nacionais.

²⁵ Veja-se, aliás, o impedimento absoluto que consta do n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos da ANAC: “*Após a cessação do seu mandato, e durante um período de dois anos, os membros do conselho de administração não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação com as empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da ANAC, tendo direito no referido período a uma compensação equivalente a 1/2 do vencimento mensal.*”.

²⁶ Conforme referido na Proposta de Lei n.º 15/VII, publicada no Diário da Assembleia da República, II Série-A, n.º 30, de 23 de março de 1996, que deu origem ao aditamento do artigo 9.º-A à Lei 64/93.



352. Por seu turno, precisamente por a Portway ser totalmente detida pela ANA, funcionando como uma sociedade instrumental para o exercício das atividades de *handling* que cabe à ANA assegurar enquanto entidade gestora aeroportuária, a licença de *handling* de que a Portway é titular – e que aqui se junta como Documento n.º 4 – não foi emitida no contexto de um processo concursal específico para atribuição de licença, como sucede relativamente aos demais prestadores de serviços assistência em escala a terceiros. É que, nos termos do artigo 28.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 275/99, de 23 de julho, a entidade gestora está dispensada e pode dispensar a entidade por si controlada do processo de seleção previsto no diploma para atribuição de licença de *handling*, o que, precisamente, sucedeu no caso da Portway,
353. A relação de grupo e o facto de a Portway ser detida a 100% pela ANA é, aliás, apontada no relato, reconhecendo, assim, pela equipa técnica do Tribunal de Contas que a análise da alegada situação de impedimento relativamente à Portway não pode ser dissociada dessas circunstâncias.
354. Ora, o atual Presidente do CA da ANAC foi na altura designado para vogal do CA da Portway, precisamente, por ser o vogal do CA da ANA com o pelouro do *handling*.
355. Daqui decorre que as funções exercidas por ele, gratuitamente, enquanto vogal do CA da Portway (empresa dominada) são derivadas do cargo de vogal do CA da ANA (empresa dominante) ou, noutra perspetiva, são materialmente exercidas por inerência. Nesse sentido, verifique-se, também, que os anteriores titulares do CA da ANA ao cessarem funções na ANA cessaram, também, imediatamente, os cargos em sociedades detidas totalmente pela ANA (o que a equipa técnica do Tribunal de Contas pode, também, verificar consultando os atos societários no portal da justiça).
356. Ora, como, elucidativamente, dispõe o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Lei 64/93, a propósito das incompatibilidades - e cujo racional é em tudo aplicável – o desempenho de quaisquer outras funções profissionais, remuneradas



- ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos, não é considerada incompatível com a titularidade de altos cargos públicos – se estiverem em causa “*funções ou actividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência*”.
357. Quer isto dizer que é em relação à ANA, empresa dominante, que tem de se aferir a situação de impedimento do Presidente da ANAC designado e, não autonomamente, em relação à sociedade dominada Portway.
358. Não se vendo como admissível uma interpretação do artigo 9.º-A da Lei 64/93 que levasse à conclusão de que uma pessoa com funções de administração em duas sociedades em relação de grupo com domínio total pudesse não estar em situação de impedimento em relação à sociedade dominante (ANA) mas já estar em situação de impedimento em relação à sociedade dominada (Portway) e vice-versa, ou seja, estar em situação de impedimento em relação à sociedade dominante e não estar em relação à dominada. Isso seria uma interpretação contra a teleologia da norma e contra a prática de mercado no que respeita à forma como funcionam as sociedades em relação de grupo.
359. Ora, como ficou cabalmente demonstrado supra, o Presidente do CA da ANAC designado não estava em situação de impedimento relativamente à ANA, nos termos do artigo 9.º-A, n.º 1, da Lei 64/93, por ter sido designado para o cargo de vogal do CA da ANA pelo Estado, pelo que, terá de se concluir que também não estava em situação de impedimento, nos termos do mesmo preceito, por ter sido designado para o cargo de vogal do CA da Portway, totalmente detida pela ANA.
360. Podendo considerar-se que a designação pelo Estado para administrador da ANA abrange o exercício de funções decorrentes desse cargo e as materialmente exercidas por inerência, nomeadamente as exercidas em sociedade totalmente detida pela ANA, como é o caso da Portway. Ou, de outro prisma, pode dizer-se que a designação direta do Estado para integração nos corpos sociais da ANA tinha ínsita uma designação indireta para integração nos corpos sociais da sua detida Portway, tendo,



pois, aplicação o disposto no n.º 2 do artigo 9.º-A da Lei 64/93 quanto à não verificação de impedimento.

361. De qualquer modo, também neste ponto, importa sublinhar que o relato não dá nota de qualquer situação concreta (ou sequer abstrata) em que o Presidente da ANAC tenha violado o alegado impedimento no que respeita à Portway no período compreendido entre 2015 e 2017. Sendo igualmente patente a total ausência de materialização do alegado risco potencial significativo, decorrente do alegado impedimento do Presidente do CA da ANAC designado em relação à Portway, em termos de impacto no financiamento da atividade reguladora da aviação civil, o que não podia deixar de ser explicitado no relato de auditoria.

Relativamente à ANAM

362. Salvo o devido respeito, a referência no relato ao impedimento do titular do cargo de Presidente do CA da ANAC relativamente à ANAM não faz sentido, considerando que, aquando da sua designação para o cargo, em 23/07/2015, a ANAM já não era uma sociedade comercial distinta da ANA, pelo que, em termos práticos, era impossível verificar-se uma situação de impedimento.
363. Com efeito, como se pode ler no Relatório de Gestão e Contas da ANA de 2014 (v. pág. 5)²⁷, a ANA, através de uma operação de fusão por incorporação, incorporou a ANAM (que já era detida a 100% pela ANA desde julho de 2013) com efeitos a outubro de 2014.
364. De todo o modo, sempre valeriam aqui as considerações acima efetuadas a propósito da Portway.

c) Designação pelo Governo para o cargo de Vice-Presidente da ANAC de titular em alegada situação de conflito de interesses

²⁷ Disponível no *site* desta entidade em https://www.ana.pt/pt/system/files/documents/relatorio_de_gestao_e_contas_ana_2014_pt.pdf



365. Sustenta o relato de auditoria que a situação decorrente do alegado impedimento do Presidente do CA da ANAC é agravada pelo facto de o “vice-presidente do CA da ANAC também se encontrar em situação de conflito de interesses, nos termos do Código de Conduta vigente na ANAC” por ter exercido funções na ANA até dezembro de 2014.
366. À semelhança do que é feito relativamente ao Presidente do CA da ANAC, o relato descreve o processo de designação do Vice-Presidente, citando o teor do parecer não vinculativo da CReSAP (que concluiu pela adequação ao cargo, ainda que com limitações) e as considerações tecidas no relatório, não vinculativo, da CEOP – incluindo, sobretudo, trechos em que é questionada a formação e a competência do indigitado e que em nada revelam para aferir aquele que será para a equipa técnica do Tribunal de Contas o fator de risco (o conflito de interesses) –, para concluir que, não obstante “as limitações” reportadas por aquelas comissões, o Conselho de Ministros decidiu designá-lo para o cargo de Vice-Presidente.
367. Importa, assim, no essencial dar por reproduzido o que acima se disse quanto a este tema a propósito da designação do Presidente da ANAC.
368. Em especial, não se vê que o Tribunal de Contas tenha habilitação legal para apreciar e censurar – com base no teor não vinculativo do parecer da CReSAP e do relatório da comissão parlamentar e sem que, naturalmente, qualquer um deles se pronuncie sobre o Código de Conduta vigente na ANAC... – uma decisão validamente tomada pelo Conselho de Ministros de designação de um membro do conselho de administração de uma entidade reguladora ou para verificar a existência ou não de uma situação de conflito de interesses à luz do Código de Conduta interno da ANAC.
369. Até porque, o relato não estabelece qualquer ligação direta entre a alegada situação de conflito de interesses do Vice-Presidente do CA da ANAC e a regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil entre 2015 e 2017 que constitui o objeto da auditoria. O que passaria por identificar, pelo menos, uma situação concreta em que o Vice-Presidente tenha incorrido na violação do



disposto no Código de Conduta a propósito do conflito de interesses e o seu impacto no financiamento da atividade reguladora da aviação civil ou na gestão financeira da ANAC. Ou, então, teria de constar do relato, e não consta, que o alegado potencial risco significativo identificado não se materializou.

370. Dá-se, ainda, nota no relato que o Vice-Presidente apresentou declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos na PGR, “*não obstante (...) o vice-presidente encontrar-se em situação de conflito de interesses nos termos do Código de Conduta vigente na ANAC*”, referência que, além de grave, não se compreende, uma vez que uma coisa é um impedimento nos termos da Lei n.º 64/93, outra, a que estaria em causa, uma situação de conflito de interesses à luz do Código de Conduta interno da entidade.
371. Posto isto, importa, em todo o caso, demonstrar que o facto de o Vice-Presidente da ANAC ter exercido anteriormente funções de assessor na ANA, por si, só não o coloca numa situação de conflito de interesses em relação à ANA à luz do Código da Conduta vigente na ANAC (e que foi aprovado pelo seu antecessor INAC) – sendo, totalmente irrelevante, para este efeito, saber se se tais funções foram exercidas antes ou após a privatização da ANA já que é pacífico, para a equipa técnica do Tribunal de Contas, que não se verifica, em relação a ele, o impedimento referido no artigo 9.º-A da Lei n.º 64/93.
372. O Código de Conduta vigente na ANAC é um regulamento interno que tem por destinatários e se aplica, apenas, aos trabalhadores da ANAC e aos membros do respetivo Conselho de Administração, sendo a sindicância do seu cumprimento efetuada internamente, nomeadamente para efeitos de gestão da situação do conflito de interesses ou abertura de procedimento disciplinar (cfr., designadamente, Capítulo IV, B), 2.) – como tal, aliás, nunca se poderia afirmar que o indigitado se encontrava em situação de conflito de interesses quando foi designado para o cargo de Vice-Presidente pelo Conselho de Ministros à luz do Código de



Conduta da ANAC, pois que, naturalmente, este só passou a ser-lhe aplicável após ter sido provido no cargo.

373. Ora, no que ao conflito de interesses respeita e conforme narrado no relato, dispõe o Código de Conduta, no Capítulo IV, B), o seguinte:

“1. Os destinatários do presente Código de Conduta devem evitar incorrer em qualquer situação de conflito de interesses que possa conduzir um terceiro a razoavelmente presumir existir um risco para a objectividade e imparcialidade da sua actuação, mesmo que, efectivamente, tal não suceda.

2. Independentemente das situações que, de acordo com o Código de Procedimento Administrativo fundamentam casos de impedimento, escusa ou suspeição, os conflitos de interesses podem resultar nomeadamente de:

(...)

d)Exercício prévio de funções, independentemente do vínculo, em entidade sujeita à supervisão (leia-se regulação) (...).”

374. Da leitura conjugada do ponto 1 e do ponto 2. al. d) do Código de Conduta supra transcritos, resulta que não basta que o titular do cargo de Vice-Presidente da ANAC tenha exercido previamente funções na ANA para se concluir que existe um conflito de interesses em qualquer procedimento ou ato que envolva a ANA. Isto é, não basta que se verifique a situação enunciada no ponto 2, al. d) supra. É que, “*os conflitos de interesses podem resultar*” dessa circunstância, não dispendo o Código de Conduta que verificada a mesma há necessariamente conflito de interesses.
375. Significa isto que, o Código de Conduta, como não poderia deixar de ser, não dispensa uma análise casuística que tenha em conta as funções concretamente exercidas quer na entidade regulada quer na entidade reguladora, a duração de umas e outras, o processo instrutório ou decisório em causa e o grau de intervenção, de molde a poder concluir-se, nos termos do ponto 1., se é razoável presumir que existe um risco



para a objetividade e imparcialidade da atuação do trabalhador ou administrador em causa no caso concreto.

376. Ora, essa apreciação do caso concreto não é minimamente efetuada no relato de auditoria. Não constando do mesmo, nomeadamente, quais as funções concretamente exercidas anteriormente pelo Vice-Presidente da ANAC na ANA (que tipo de assessoria e em que matérias) e por quanto tempo foram exercidas ou em que procedimentos e atos concretos envolvendo a ANA ocorridos entre 2015 a 2017 é razoável presumir que existe um risco para a objetividade e imparcialidade da sua atuação.
377. Em suma, a asserção de que existe um risco potencial significativo decorrente de o Vice-Presidente do CA da ANAC se encontrar em situação de conflito de interesses com a ANA nos termos do Código de Conduta não tem suporte factual ou jurídico. Relembrando, mais uma vez, que, em todo o caso, a equipa técnica do Tribunal de Contas não evidencia que o alegado risco se tenha materializado e em que termos, nomeadamente no contexto da regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil no período entre 2015 e 2017 que é objeto de escrutínio. E a menção de que o risco não se materializou, reitera-se, tinha de constar do relato de auditoria, sob pena de se convolar a auditoria num mero exercício de suspeições, com todas as consequências que daí decorrem para os visados.

d) O valor dos vencimentos dos membros do Conselho de Administração da ANAC

378. Refere quanto a este ponto o relato, em síntese, que o valor dos vencimentos fixados pela Comissão de Vencimentos, em 26/10/2015, para os membros do Conselho de Administração da ANAC, tomou por referencial, direto ou indireto, o vencimento do Vice-Governador do Banco de Portugal, quando o único valor de referência que consta dos critérios legais é o vencimento mensal do Primeiro-Ministro.



379. Entende o Conselho de Administração da ANAC que não deve, por razões óbvias, pronunciar-se sobre esta questão e que não tem legitimidade para fazê-lo, já que os vencimentos, em cumprimento do disposto no artigo 26.º da LQER, foram fixados por decisão fundamentada de uma Comissão de Vencimentos composta por 3 membros, assim designados (cfr. Despacho n.º 9220-C/2015, publicado no DR, 2.ª série, n.º 158, de 14/08/2015):
- a) Um indicado pelo membro do governo responsável pela área das finanças;
 - b) Um indicado pelo membro do governo responsável pela área da economia;
 - c) Um terceiro indicado pela ANAC e que, naturalmente, não foi nenhum dos membros do CA.
380. Não pode, porém, deixar o Conselho de Administração da ANAC de tecer as seguintes sumárias observações:
381. Não se compreende, de todo, a pertinência e relevância de se analisar os vencimentos auferidos pelos membros do CA da ANAC no contexto de um exame à *“regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil”*;
382. Não se compreende como é que o valor dos vencimentos se enquadra em *“foram identificadas como riscos potenciais significativos relacionados com ética”*:
- ◊ *Limitações ao exercício de funções por falta de cobertura legal;*
 - ◊ *Limitações ao exercício de funções por situações de conflito de interesses”.*
383. Não se compreende o enfoque quase exclusivo que é dado, no relato, ao critério do vencimento mensal do Primeiro-Ministro como valor de referência, considerando que o n.º 3 do artigo 26.º da LQER enuncia uma série de outros critérios a ter em consideração pela Comissão de



Vencimentos na fixação dos vencimentos dos membros do CA das entidades reguladoras.

e) As situações de conflito de interesses de terceiros

384. Lê-se no relato que *“este tipo de deficiências, uma vez admitido a membros do CA da ANAC, foi, por sua vez, também admitido por estes”*, referindo-se a situações de alegados conflitos de interesses de terceiros – a quem não consta do relato que tenha sido dado o contraditório – cuja relevância para aferir da regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil, pura e simplesmente, não se alcança, até porque não há a mínima preocupação no relato em explicá-la.
385. Elenca a equipa técnica do Tribunal de Contas, para elucidar o seu juízo valorativo, subjetivo e conclusivo relativo aos membros do CA da ANAC, duas situações que, na perspetiva da equipa técnica do Tribunal de Contas, terão materialidade relevante e justificação no âmbito desta auditoria (pois que se assim não fosse não constariam do relato).

Vejamos:

386. A contratação, em 15/05/2017, em regime de substituição, de uma trabalhadora que meses antes tinha desempenhado funções de consultora em empresa contratada pela ANAC para realizar um estudo relativo à validação de cenários em termos de procura e capacidade da infraestrutura aeroportuária para Lisboa. Segundo o relato, a trabalhadora teria, assim, sido contratada em situação de conflito de interesses face ao Código de Conduta vigente na ANAC, face ao prévio exercício de funções *“em entidade que forneça ou possa vir a fornecer bens ou serviços à ANAC”*.
387. Dir-se-á, de forma sumária, que, como é evidente, o simples facto de a trabalhadora ter sido consultora em empresa anteriormente contratada pela ANAC para a elaboração de um estudo não a coloca em situação de



conflito de interesses. Conforme acima referido, uma análise casuística é indispensável: é razoável presumir que existe “*um risco para a objectividade e imparcialidade da sua actuação*” no desempenho das suas funções na ANAC por ter sido consultora da empresa que elaborou o estudo em causa? Porquê? As funções desempenhadas na ANAC implicavam alguma interação com a empresa de que fora anteriormente consultora? Há algum procedimento ou ato da ANAC em que a trabalhadora tenha intervindo envolvendo a referida empresa?

- 388.** Com nada disto o relato se preocupa, limitando-se a tecer uma conclusão precipitada, simplista, não fundamentada e totalmente irrelevante no contexto desta Auditoria de que a trabalhadora em causa estaria em conflito de interesses, o que se considera inaceitável, para mais quando a trabalhadora em causa não desempenha funções no CA da ANAC.
- 389.** A contratação de uma empresa - cuja proposta foi adjudicada em dezembro 2016 - para elaborar o estudo acima referido relativo à validação de cenários em termos de procura e capacidade da infraestrutura aeroportuária para Lisboa, a qual se encontraria em situação de conflito de interesses por em 2012 ter elaborado para a ANA um estudo sobre a evolução de do tráfego aéreo entre 2014 e 2035.
- 390.** Precise-se que o estudo em causa teve por base um pedido do Governo, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 4.º dos Estatutos da ANAC. Este estudo visava, pois, assessorar o Governo na definição das políticas públicas aeroportuárias a nível macro, pelo que o mesmo não recaiu sobre um procedimento administrativo específico em curso e muito menos é determinante na efetivação das competências da ANAC à luz da legislação europeia - Regulamento (UE) n.º 139/2014, da Comissão, de 12 de fevereiro de 2014.
- 391.** Em qualquer caso, o raciocínio de que uma empresa que prestou, em 2012, serviços de elaboração de um estudo a uma entidade sujeita à regulação da ANAC está em situação de conflito de interesses quando, passados 4 anos, presta serviços à ANAC de elaboração de um estudo



que de algum modo se relaciona com aqueloutro afigura-se desprovida de qualquer fundamento. Trata-se, na verdade, de uma evidência da experiência e capacidade técnica da empresa em questão nas matérias abordadas. Sendo que, de qualquer modo, a existir conflito de interesses (que não se vê que exista), caberia à empresa em questão declará-lo, não podendo ser a ANAC alvo de crítica.

392. Portanto, não existe nas situações relacionadas com alegados conflitos de interesses de terceiros identificadas no relato qualquer “*risco potencial significativo relacionado com a ética*”, nem tão pouco qualquer materialidade, relação ou pertinência para aferir da regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil.



VI. CONCLUSÕES

393. Efetivamente, tal como demonstrado pela ANAC no exercício do contraditório:

- a) A ANAC, no período de reporte da auditoria concretizou a sua missão, sem que a mesma tenha sido condicionada pelos motivos invocados pela equipa técnica do Tribunal de Contas, em termos de robustez, isenção ou independência.
- b) Em nenhuma passagem do relato de auditoria se constata o incumprimento, por parte da ANAC, da legislação aplicável ao setor da aviação civil em geral, e ao Regulador em particular.
- c) Não foi, nem poderia ser evidenciado, pela equipa técnica do Tribunal de Contas, porque inexistente, qualquer procedimento irregular, indevido ou desconforme com o quadro legal em vigor.
- d) É referida a “*dependência de financiamento irregular através da taxa de segurança*”. Por se tratar de uma afirmação recorrente, apesar de incorreta, refere-se, uma vez mais, que o financiamento da ANAC através da taxa de segurança tem cobertura legal, designadamente no Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.
- e) O processo de liquidação e cobrança da taxa de segurança não é “*irregular*”, nem é provido de “*deficiente regulação*”, uma vez que, conforme já alegado, a criação da taxa de segurança respeita o disposto no artigo 4.º da LGT, o qual prevê expressamente a possibilidade de criação de taxas como contrapartida da prestação de um serviço eminentemente público, e cumpre o estabelecido no artigo 9.º da Lei do Enquadramento Orçamental.



- f) O modelo de financiamento da ANAC está regulamentado e em funcionamento e tem permitido, sem qualquer constrangimento, o exercício das prestações de serviço público compreendidas nas competências setoriais de regulação, de supervisão e de inspeção da ANAC.
- g) O relato de auditoria estabelece uma hierarquia das fontes de financiamento, com base na sequência com que as mesmas são listadas no n.º 1 do artigo 39.º dos Estatutos da ANAC. Ora, se o legislador pretendesse hierarquizar as fontes de financiamento teria, certamente, previsto tal solução jurídica, de forma expressa, pelo que não se pode inferir e valorar que o elenco das fontes de financiamento, encerra em si mesmo, uma graduação das mesmas.
- h) A informação, relativa aos custos da regulação, foi apurada, quantificada e avaliada pela ANAC e remetida à equipa técnica do Tribunal de Contas.
- i) A ANAC não procede a uma “*deficiente administração (incluindo contabilização inapropriada) de taxas estaduais*”, na medida em que o seu orçamento reflete a totalidade da receita própria da ANAC legalmente estabelecida no artigo 48.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, conjugado com o artigo 39.º dos Estatutos da ANAC.
- j) Não consta do relato qualquer análise relativamente ao facto de as decisões adotadas pelo conselho de administração da ANAC terem, em concreto, correspondido a algo diverso de uma *regulação robusta, isenta e independente*.
- k) O teor do Ponto “3.4 ÉTICA” do relato de auditoria, bem como as conclusões e recomendações associadas, não têm cabimento, jurídico ou factual, no exame do Tribunal de Contas à regularidade e adequação do financiamento da atividade reguladora da aviação civil



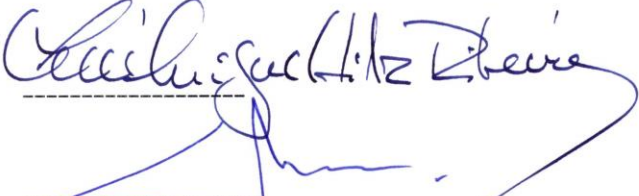
no período compreendido entre 2015 e 2017 ou nas competências materiais do Tribunal de Contas, nem, por conseguinte, no correspondente relatório final.

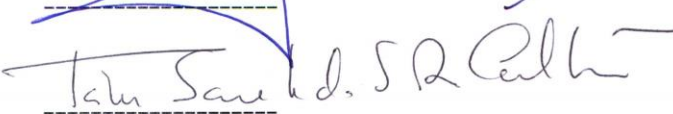
- l) Face a tudo o que antecede requer-se a reformulação do relato de auditoria de forma a corrigi-lo dos erros, omissões e imprecisões de que o mesmo padece, em benefício da transparência, da independência, da integridade e da responsabilidade que são apanágio desse Tribunal.

- m) A ANAC toma, porém, como boas as recomendações quanto à revisão da estrutura organizacional - trabalho atualmente em curso; e quanto à atualização e melhoria do plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas e do código de conduta internos. Nesse sentido, a elaboração do Código Deontológico de Conduta da ANAC está, precisamente, prevista no Plano de Atividades desta entidade para 2019.

Lisboa, 18 de setembro de 2019.

O Conselho de Administração da ANAC







LISBOA

AV. DUQUE D'AVILA, 166 5.^ª
1050-082 LISBOA
PORTUGAL

PORTO

AV. DA BOMVISTA, 1167 5.^ª SALA 53
4100-130 PORTO
PORTUGAL

T. (+351) 217 520 250

F. (+351) 217 520 259

E. RCA.GERAL@RCA.AC

Ref. 458-19-AUD

TRIBUNAL DE CONTAS
A/C Exmo. Senhor Dr. Luis Filipe Simões
Avenida da República, nº 65
1050-189 LISBOA

Lisboa, 17 de setembro de 2019

Exmos. Senhores,

Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil – Relato de Auditoria

Na qualidade de Fiscal Único da Autoridade Nacional da Aviação Civil, recebemos o Relato de Auditoria referente ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil, o qual elenca algumas situações que envolvem a nossa intervenção no processo de apresentação do relatório e contas da Entidade.

Nesse âmbito, apresentamos de seguida os esclarecimentos que consideramos relevantes ou pertinentes:

1) Especialização dos exercícios

No âmbito da auditoria reportada ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil exercida pela Autoridade Nacional de Aviação Civil – ANAC no triénio de 2015 – 2017 consta, nos pontos 125 a 130 do Relato emitido, referências à reserva constante na certificação legal das contas a qual está relacionada com a periodificação contabilística da taxa de segurança. Sobre este assunto, cumpre-nos esclarecer o seguinte:

a) Enquadramento da situação

O Decreto-Lei nº 254/2012, de 28 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 108/2013, de 31 de julho, prevê, no nº. 1 do artigo 48º, que a taxa de segurança constitui uma contrapartida pelos serviços afetos à segurança da aviação civil, destinando-se «à cobertura parcial dos encargos respeitantes a meios humanos e materiais afetos empregues».

Por sua vez, a alínea a) do artigo 49º do mesmo diploma, estabelece que a taxa de segurança engloba uma componente que constitui contrapartida do anterior Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P., redenominado ANAC (Decreto-Lei nº 40/2015, de 16 de março) e das forças e serviços de segurança.

A incumbência de cobrança da referida taxa está atribuída a ANAC (nº 1 do artigo 50º do diploma referido).

Ainda de acordo com o mesmo diploma, o seu artigo 51º refere que as forças de segurança que suportam encargos com a segurança de aviação civil têm direito a uma comparticipação na receita do INAC (hoje ANAC) destinada a cobertura desses encargos.

A distribuição da comparticipação da taxa de segurança pelas forças e serviços de segurança é fixada por portaria, a qual autoriza o INAC (hoje ANAC) a proceder à distribuição da mencionada taxa, a título de comparticipação, às forças e serviços de segurança, nos termos nela previstos.

b) Políticas de contabilização adotadas pela ANAC

i) Reconhecimento do proveito da taxa de segurança

A ANAC adota o procedimento de faturar mensalmente a taxa de segurança fixada por passageiro embarcado no mês anterior, com base nas informações obtidas dos gestores aeroportuários.

Assim, os proveitos contabilizados englobam o valor da taxa de segurança correspondente aos passageiros embarcados no período de janeiro a dezembro de cada ano, registando no mês de dezembro o correspondente acréscimo de proveito referente aos passageiros embarcados no mês de dezembro e faturados aos transportadores em janeiro do ano seguinte.

Do exposto, conclui-se, que os proveitos contabilizados pela ANAC refletem na sua plenitude o valor respeitante ao número de passageiros embarcados no ano não isentos da taxa de segurança, comportando a conta 27. 1 – Acréscimo de proveitos o valor da taxa de segurança correspondente ao número de passageiros embarcados no mês de dezembro e cuja faturação ocorre no mês de janeiro seguinte.

ii) Reconhecimento do custo associado à distribuição da taxa de segurança pelas forças e serviços de segurança

Conforme atrás referido a ANAC está legalmente obrigada a proceder, trimestralmente, ao apuramento da receita cobrada às transportadoras aéreas e operadores de aeronaves para efeitos de verificação dos valores a distribuir às forças e serviços de segurança. Esta distribuição deve ocorrer no prazo de 30 dias subsequentes ao termo de cada trimestre.

Assim, em janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, distribui a taxa cobrada no trimestre imediatamente anterior.

O reconhecimento do custo é efetuado em abril, julho e outubro com base na parte da receita cobrada dos transportadores aéreos e que constitui comparticipação das forças e serviços de segurança.

Em dezembro podem ocorrer as seguintes situações:

- Distribui no final do mês de dezembro a taxa de segurança cobrada nos meses de outubro e novembro, contabilizando o respetivo custo por contrapartida de disponibilidades. Contabiliza, ainda, no ano, o custo relativo aos valores cobrados no mês de dezembro e não distribuídos por contrapartida da conta Acréscimos de custos.



- Distribui em janeiro a receita cobrada no 4º trimestre do ano anterior e, nessa situação, contabiliza o custo, por contrapartida da conta Acréscimos de custos.

iii) A nossa posição

Do exposto infere-se o seguinte:

- A taxa de segurança correspondente aos passageiros embarcados no ano é, na sua plenitude, objeto de contabilização como proveito de cada um dos anos;
- O custo correspondente à parte da taxa que constitui receita das forças e serviços de segurança é reconhecido quando cobrado independentemente de ter sido, ou não, distribuído.

Contudo, em nossa opinião, o custo contabilizado não está devidamente balanceado com o proveito reconhecido.

A opinião expressa na certificação legal das contas assenta no facto de os proveitos e os custos serem reconhecidos em diferentes momentos. Os primeiros são considerados em função do passageiro embarcado, no momento da sua ocorrência, independentemente do fluxo financeiro, enquanto que os segundos são reconhecidos com a verificação de recebimento e confirmação da responsabilidade de distribuição da taxa. Tal circunstância traduz-se no seguinte:

- Não é contabilizado no mesmo período o custo correspondente ao proveito da faturação emitida no mês de janeiro do ano seguinte respeitante à taxa de segurança dos passageiros embarcados em dezembro por não se encontrar cobrada;
- Não é contabilizado o custo correspondente à taxa de segurança faturada durante o ano e que à data de 31 de dezembro de cada ano não foi cobrada;
- O custo de cada um dos anos engloba, na nossa opinião indevidamente, valores correspondentes à taxa de segurança cobrada e distribuída nesses anos, mas faturada e considerada em proveitos em anos anteriores.

Em síntese, embora a responsabilidade de distribuição da taxa esteja associada à sua cobrança, consideramos que tal não deve obstar ao reconhecimento do custo previsto à medida que os correspondentes proveitos são reconhecidos.

2) Sistema de indicadores de desempenho

Nos parágrafos 149 a 185 são apresentadas referências decorrentes da análise efetuada aos indicadores de desempenho definidos e aos resultados obtidos, salientando-se a existência de deficiências na avaliação dos mesmos, situação não referida pelo Fiscal Único nos seus documentos.

De acordo com a nossa avaliação, os relatórios de atividades, gestão e contas dos anos visados apresentam uma descrição pormenorizada dos objetivos definidos e do grau de cumprimento dos mesmos. No capítulo II é feita uma apreciação dos resultados alcançados, de forma sucinta (cerca de 4 páginas), e no capítulo IV apresentada de forma detalhada a execução do plano de atividades, elencando os objetivos e o cumprimento dos mesmos, num número de páginas que varia entre 22 e 30.



Da análise por nós efetuada aos capítulos referidos, não identificámos situações de erro materialmente relevantes, que suscitassem alteração do parágrafo constante do modelo de certificação legal das contas referente ao relato sobre o relatório de atividades, tal como definido no Guia de Aplicação Técnica nº 1 emitido pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

Das deficiências elencadas pelo Tribunal de Contas, a respeitante à definição de um limite superior quanto ao grau de cumprimento dos objetivos não foi por nós tomada em consideração por não a termos identificado na legislação aplicável, nem termos percecionado como ponto fraco ao nível de execução. A redução no tratamento das reclamações está justificada pela ANAC com base em factos concretos.

Não obstante as situações acima referidas, é nosso propósito conduzir os procedimentos que realizamos para, de forma mais efetiva, responder aos aspetos focados pelo TC no seu Relato.

Com os melhores cumprimentos.

Paulo Fernando Pereira
Revisor Oficial de Contas

Proc. N.º 1/2019 da VII
4 de setembro de 2019

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área VII

LÍGIA MARIA ESTEVES DA FONSECA, notificada pelo e-mail Registo de saída: 26508/2019 – DAVII), de 21 de agosto de 2019, do Relato de Auditoria ao «Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil» (Relato de Auditoria 1/2019 da VII), vem exercer o seu contraditório, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

A) Introdução – do âmbito temporal e do mandato exercido pelo Notificado

1. A Notificada foi nomeada, em regime de substituição, para o cargo de Vogal do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Aviação Civil (doravante abreviadamente designado como «INAC, I.P.»), através do Despacho n.º 10651-A/2014, de 14 de agosto, com efeitos a 18 de agosto de 2014.
2. Exerceu essas funções até 31 de março de 2015, sendo que de 1 de abril de 2015 a 12 de julho de 2016, exerceu em situação de gestão corrente as funções de Vogal do órgão diretivo que lhe sucedeu, com o processo de redesignação do INAC (passou a denominar-se ANAC).
3. Assim sendo, o período temporal em que a Notificada exerceu as funções de Vogal do Conselho Diretivo do INAC, I.P. e, posteriormente, de Vogal do órgão que àquele sucedeu com o processo de redesignação do extinto Instituto, corresponde somente a parte do âmbito temporal da Auditoria em apreço, que é bem mais vasto.
4. Com efeito, o Relato de Auditoria reporta-se também a diversos factos ocorridos posteriormente a 12 de julho de 2016, data da cessação de funções da Notificada.
5. O presente contraditório da Notificada fica, assim, desde logo, cingido a um âmbito temporal mais restrito do que aquele que é objeto da Auditoria.

1/9



B) Do Processo de Nomeação da Notificada e do respetivo exercício de funções de vogal do CA da ANAC

6. Nos artigos 199 a 206 do Relato alude-se ao exercício de funções da Notificada na Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) e respetivo processo de nomeação, em termos que merecem, no entendimento da Notificada alguns reparos, bem como a devida contextualização. Senão atente-se:
7. Em 22 de novembro de 2011, através do Despacho n.º 16429/2011, foram nomeados como membros do conselho diretivo do INAC, I.P., para um mandato de três anos, Luís Miguel Pereira Trindade Santos (Presidente), Paulo Jorge Marcelino Baptista de Andrade e Paulo Alexandre Ramos de Figueiredo Soares (ambos vogais, tendo o primeiro sido nomeado vice-Presidente);
8. A Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, aprovou a «Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo» (doravante abreviadamente designada como «LQER»), tendo ainda procedido à alteração da denominação do INAC, que passou a designar-se ANAC, (mas somente com efeitos a partir da data de entrada em vigor dos Estatutos da ANAC, o que veio a ocorrer em 1 de abril de 2015);
9. Conforme referido no ponto 199 do Relato de Auditoria 1/2019 que esta exposição pretende complementar, foi a Notificada nomeada, com efeitos a 18 de agosto de 2014, através do Despacho n.º 10651-A/2014, de 14 de agosto, para exercer as funções de membro do Conselho Diretivo do então INAC, I.P., em regime de substituição, na sequência do pedido de exoneração do respetivo mandato apresentado pelo vogal e vice-Presidente Paulo Alexandre Soares;
10. Do referido despacho de nomeação da Notificada cumpre destacar que:
 - a. A Notificada foi designada em regime de substituição;
 - b. A designação teve como fundamento a necessidade de *“assegurar o normal funcionamento do INAC, I.P., bem como do seu conselho diretivo em funções até à entrada em vigor dos respetivos estatutos da ANAC”*;
 - c. A designação assumiu, expressamente, a qualificação de designação temporária até à publicação dos estatutos da ANAC, dado já estar em vigor a Lei Quadro das Entidades Reguladoras (LQER);
 - d. A Notificada foi designada já na vigência da LQER (em vigor desde 3 de setembro de 2013), mas ainda no âmbito do INAC, I.P., dado que a ANAC só foi formalmente criada, como se referiu, no dia 1 de abril de 2015.

2/9

11. Após a publicação dos estatutos da ANAC, através do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, e da sua entrada em vigor em 1 de abril de 2015, foi extinto o anterior INAC, I.P., tendo entrado em funcionamento a nova autoridade, com um quadro jurídico naturalmente distinto;
12. Ora, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (LQER), *“a entrada em vigor da presente lei ou dos diplomas a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º (ou seja os respetivos diplomas estatutários), não implica a cessação dos mandatos em curso”*.
13. Bem se vê pois que a afirmação constante do artigo 200 do Relato *“... Lúcia Maria Esteves da Fonseca exerceu funções na ANAC, como se fosse vogal do respetivo conselho de administração, de 01/04/2015 a 12/07/2016, sem nunca ter sido designada para esse cargo e apenas ter sido designada, em regime de substituição, para o cargo de vogal do conselho diretivo do INAC, até à efetiva entrada em vigor dos estatutos da ANAC”*, não é correta, pois inculca a ideia de que tal terá ocorrido sem cobertura legal, o que não é manifestamente o caso, porquanto, como se viu, esse exercício temporário de funções decorreu do disposto na norma legal supra citada.
14. A expressão *“como se fosse”* é, neste contexto, manifestamente infeliz e, como tal, deve ser eliminada ou corrigida.
15. De resto, a partir de 1 de abril de 2015, e ao abrigo da mencionada norma, permaneceram em funções, na ANAC, todos os membros do extinto Conselho Diretivo do INAC, I.P. Assim:
 - a. Os Presidente e Vice-Presidente permaneceram em funções, não só para além do respetivo mandato no INAC, I.P. (22 de novembro de 2014) como, posteriormente, em situação de gestão corrente no conselho de Administração da ANAC, a partir de 1 de abril de 2015;
 - b. A Notificada permaneceu, de igual forma, designada como Vogal do Conselho Diretivo do INAC, I.P. em regime de substituição até 31 de março de 2015 e posteriormente, em situação de gestão corrente, a partir de 1 de abril de 2015.
16. Em suma, os três membros mantiveram-se em funções, em regime de gestão corrente desde 1 de abril de 2015, com a redenominação do INAC, I.P., ao abrigo do disposto na mesma norma, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (LQER);
17. Note-se que esta mesma situação se verificou ao nível de toda a estrutura, uma vez que, no dia 1 de abril de 2015 a gestão da ANAC foi, de facto, assegurada pelos anteriores titulares dos órgãos de toda a sua estrutura;

18. O Governo manteve a situação nestes termos para assegurar o normal e regular funcionamento da instituição, em nome do interesse público, até efetiva substituição dos titulares do órgão diretivo e dos restantes órgãos da estrutura;
19. A Notificada acatou, obviamente, esta orientação não sendo aceitável, nem crível, que a 1 de abril de 2015 abandonasse, pura e simplesmente, as funções que vinha exercendo (podendo mesmo ser responsabilizada pela prática de tal conduta inadmissível);
20. Importa notar que, nos termos dos Estatutos da ANAC (publicados em anexo à Lei n.º 40/2015, de 16 de março), dando cumprimento ao disposto na LQER, o Conselho de Administração da ANAC é composto necessariamente por um número mínimo de três membros, pelo que, se a Notificada cessasse o exercício de funções sem ser substituída, o órgão ficaria paralisado e, conseqüentemente, a ANAC não poderia funcionar!
21. Relativamente à matéria dos artigos 201 e 202 do Relato cumpre também fazer uma precisão, pois o processo de nomeação dos membros do Conselho de Administração é mais complexo e moroso do que aí se refere, pois no âmbito da nomeação dos titulares dos órgãos de administração dos Reguladores observa-se uma tramitação específica que obriga à prática de muito mais atos do que sucede na mera nomeação dos gestores públicos para o exercício de funções em entidades públicas de outra natureza;
22. Com efeito, nos termos dos n.ºs 2 a 5 do artigo 17º da LQER, os membros do conselho de administração das Entidades Reguladoras são designados por RCM, mas somente após audição da comissão competente da Assembleia da República, a pedido do Governo, que deve ser acompanhado de parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (doravante abreviadamente designada como «CReSAP») relativa à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis. A Assembleia da República, através da comissão competente, elabora e aprova então o relatório referente à audição do indigitado, de que dá conhecimento ao Governo sendo então, a resolução de designação, devidamente fundamentada, publicada no Diário da República, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional dos designados.
23. Refira-se aqui que, no estrito cumprimento deste procedimento legal, o Governo, através do Senhor Ministro da Economia, solicitou, a 14 de julho de 2015, ao Senhor Presidente da CReSAP, a avaliação curricular e de adequação de competências da Notificada – dando assim início ao processo formal de indigitação da Notificada para o cargo de Vogal do Conselho de Administração da ANAC (cfr. ponto 203 do Relato).

4/9

24. De onde se infere, desde logo, que a intenção do Governo era a de, por via de nomeação, a de tornar definitiva a situação transitória da Notificada;
25. E que, consequentemente esta não se encontrava a exercer quaisquer funções à revelia do Governo (que bem conhecia a aprovava aquele exercício de funções);
26. Tendo sido iniciado em julho de 2015 o processo de indigitação da Notificada para preenchimento, de forma definitiva, do cargo de Vogal do Conselho de Administração da ANAC, ficou a esta a aguardar o seu chamamento para a audição na Comissão de Economia e Obras Públicas conforme resultava do procedimento acima descrito, não obstante ter sido emitido pela CReSAP, um parecer “com reservas” (cfr. Ponto 204 do Relato) ao perfil da Notificada, o qual, porém, não era impeditivo da nomeação;
27. Essa convicção foi reforçada pelas afirmações do Senhor Ministro da Economia, em sede de audição na Comissão de Economia e Obras Públicas, no dia 15 de julho de 2015 (data já posterior ao Parecer da CReSAP), ao esclarecer os senhores deputados que *“os nomes já chegaram todos, menos um, aqui ao Parlamento. Nos próximos dias terão oportunidade de inquirir as várias pessoas, incluindo Lígia Fonseca”*.
28. Não tendo, contudo, a audição da Notificada sido pedida antes do encerramento, para férias, da Assembleia da República e das respetivas Comissões Parlamentares, a audição da Notificada só poderia ser realizada na reabertura da Assembleia da República;
29. Sucede, porém, que a 1 de agosto de 2015, foram convocadas as Eleições Legislativas, pelo Senhor Presidente da República, facto que, nos termos da lei, impedia a realização de quaisquer nomeações ou indigitações para órgãos da administração pública, pelo que, por esta razão, não mencionada no Relato, não pode ocorrer a nomeação, de forma definitiva, da Notificada durante aquele período;
30. O Governo em funções continuava assim a manifestar total concordância com a manutenção de funções da Notificada;
31. Quando o XXI Governo tomou posse, a 26 de novembro de 2015, a Notificada ficou a aguardar por qualquer orientação ou informação da parte do Governo quanto ao processo de provimento definitivo do seu lugar de Vogal do CA da ANAC;
32. Por pretender aclarar a situação em que se encontrava, após um largo período de exercício efetivo de funções de Vogal CA da ANAC, em situação de gestão corrente, inclusive pretendendo saber quais os regimes de incompatibilidades e impedimentos que se lhe aplicavam (os vigentes no INAC ou os aplicáveis aos membros da ANAC), dirigiu a Notificada um pedido de esclarecimento à Procuradoria-Geral da República, datado de 1 de abril de 2016;

33. A missiva enviada procurava colher, junto da PGR, o parecer quanto ao regime aplicável à Notificada, em termos de incompatibilidades e impedimentos (e, supletivamente, ao regime salarial, já que a Notificada continuava a auferir a remuneração mensal correspondente à de titular do extinto Conselho Diretivo do INAC, nunca tendo auferido a remuneração correspondente às funções que efetivamente desempenhava: vogal do Conselho de Administração da ANAC);
34. A resposta recebida pela PGR informava que aquele órgão não se pronunciaria a pedido da Notificada, mas tão-só a pedido do Governo ou do Presidente da Assembleia da República;
35. Razão pela qual a signatária dirigiu novo pedido, a 25 de maio de 2016, ao Senhor Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, solicitando àquele membro do Governo que se dignasse promover, junto da PGR, o necessário esclarecimento, que a todos não poderia deixar de servir;
36. Assim, a Notificada dirigiu um pedido de audiência ao então Senhor Ministro do Planeamento e Infraestruturas;
37. Nesse pedido de audiência a Notificada informou, desde logo, que, enquanto Vogal do CA da ANAC, se encontrava *“em exercício de funções públicas – no estrito cumprimento da norma legal e do princípio da continuidade de funções públicas – até à sua efetiva substituição, que deverá ocorrer através do provimento, a título definitivo, do lugar, nos termos da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (publicada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) e dos Estatutos da ANAC (publicados em anexo à Lei n.º 40/2015, de 16 de março)”*;
38. A sua situação era assim bem conhecida, não podendo ser ignorada, da tutela, ou seja, do “novo” Governo;
39. Infelizmente permaneceu a Notificada sem qualquer resposta, numa situação incompreensível e inaceitável de expetativa quanto às intenções relativamente à sua nomeação definitiva para provimento do cargo de Vogal do CA da ANAC;
40. Como é natural, não estava ao alcance da Notificada resolver a sua própria situação;
41. Tal competia ao Governo que poderia decidir concluir o processo de indigitação da Notificada, iniciado pelo anterior Governo, ou fazer cessar aquele processo, informando a Notificada, e iniciando o processo de nomeação de outro titular para aquele cargo;
42. Caso a opção fosse esta última, a Notificada não poderia abandonar imediatamente o cargo, tendo naturalmente de se manter em funções até à sua efetiva substituição, isto é, até estar concluído o processo de nomeação do novo titular.



6/9

43. Perante a ausência de ação do Governo, a Notificada dirigiu, no dia 5 de julho de 2016, uma missiva a S.E. o Senhor Presidente da República, indicando que na ausência de uma resposta por parte da PGR e do Governo, considerava esgotados todos os mecanismos de recurso disponíveis com vista a solucionar a sua situação, e uma vez que não existia uma relação de tutela e superintendência entre Governo e as entidades reguladoras, apelava à intervenção do Presidente da República;
44. A Notificada procurava assim ser informada sobre os mecanismos legais e regulamentares que poderia adotar com vista a ver-lhe resolvida de forma definitiva a situação do seu exercício de funções (cuja aclaração a todos seguramente aproveitaria);
45. Por carta datada de 13 de julho de 2016, o Senhor Presidente da República dignou-se responder à Notificada, informando que o assunto não se encontrava no âmbito das competências do Presidente da República, mas que naquela data *“a exposição de V. Exa. foi enviada ao Gabinete de Sua Excelência o Primeiro Ministro”*.
46. Não obstante todo o cenário supra descrito, a Notificada iria continuar a assegurar o exercício das suas funções até à designação do novo vogal do Conselho de Administração, não podendo pura e simplesmente abandonar o cargo;
47. Já que, mesmo que apresentasse a sua renúncia ou solicitasse a sua exoneração, sempre teria de se manter no exercício das suas funções até à sua efetiva substituição.
48. Todavia, no dia 12 de junho, viu-se obrigada a cessar o exercício das suas funções enquanto Vogal do Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Aviação Civil, convicta, porém, de que quer no referido exercício de funções, quer em todo o processo *“kafkiano”* acima descrito, revelou uma conduta ética adequada e um sentido de profundo respeito pela causa pública.

C) CONCLUSÕES

49. A Notificada foi nomeada, com efeitos a 18 de agosto de 2014, para exercer as funções de membro do Conselho Diretivo do então INAC, I.P., em regime de substituição, na sequência do pedido de exoneração do respetivo mandato apresentado pelo vogal e vice-Presidente Paulo Alexandre Soares, através do Despacho n.º 10651-A/2014, de 14 de agosto;
50. Após a publicação dos estatutos da ANAC, através do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, e da sua entrada em vigor em 1 de abril de 2015, foi extinto o anterior INAC, I.P., tendo entrado em funcionamento a nova autoridade, com um quadro jurídico naturalmente distinto;



7/9



51. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (LQER), *“a entrada em vigor da presente lei ou dos diplomas a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º (ou seja, os respetivos diplomas estatutários), não implica a cessação dos mandatos em curso”*;
52. Bem assim, tal intenção foi expressamente repetida pelo legislador nos Estatutos da ANAC, termos do disposto no n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março: *“A entrada em vigor do presente diploma não implica a cessação dos mandatos dos membros do conselho diretivo do INAC, I. P., em curso”*.
53. Bem se vê, pois, que a afirmação constante do artigo 200 do Relato *“..., Lígia Maria Esteves da Fonseca exerceu funções na ANAC, como se fosse vogal do respetivo conselho de administração, de 01/04/2015 a 12/07/2016, sem nunca ter sido designada para esse cargo e apenas ter sido designada, em regime de substituição, para o cargo de vogal do conselho diretivo do INAC, até à efetiva entrada em vigor dos estatutos da ANAC”*, não é correta, pois inculca a ideia de que tal terá ocorrido sem cobertura legal, o que não é manifestamente o caso, porquanto, como se viu, esse exercício temporário de funções decorreu do disposto na norma legal supra citada.
54. A expressão “como se fosse” é, neste contexto, manifestamente incorreta pelo que deve ser eliminada do Relato ou devidamente corrigida, o que por este meio se requer.
55. De resto, a partir de 1 de abril de 2015, e ao abrigo da mencionada norma, permaneceram em funções, na ANAC, todos os membros do extinto Conselho Diretivo do INAC, I.P. e não somente a Notificada;
56. Note-se que esta mesma situação se verificou ao nível de toda a estrutura, uma vez que, no dia 1 de abril de 2015 a gestão da ANAC foi, *de facto*, assegurada pelos anteriores titulares dos órgãos de toda a sua estrutura;
57. O Governo manteve a situação nestes termos para assegurar o normal e regular funcionamento da instituição, em nome do interesse público, até efetiva substituição ou recondução dos titulares do órgão diretivo e dos restantes órgãos da estrutura;
58. A Notificada acatou, obviamente, esta orientação não sendo aceitável, nem crível, que a 1 de abril de 2015 abandonasse, pura e simplesmente, as funções que vinha a exercendo (podendo mesmo ser responsabilizada pela prática de tal conduta inadmissível);
59. Importa notar que, nos termos dos Estatutos da ANAC (publicados em anexo à Lei n.º 40/2015, de 16 de março), dando cumprimento ao disposto na LQER, o Conselho de Administração da ANAC é composto necessariamente por um número mínimo de 3

8/9



- membros, pelo que, se a Notificada cessasse o exercício de funções sem ser substituída, o órgão ficaria paralisado e, conseqüentemente, a ANAC não poderia funcionar!
60. Como é natural, não estava ao alcance da Notificada resolver a sua própria situação;
61. Tal competia ao Governo que poderia decidir concluir o processo de indigitação da Notificada, iniciado pelo anterior Governo, ou fazer cessar aquele processo, informando a Notificada, e iniciando o processo de nomeação de outro titular para aquele cargo;
62. Caso a opção fosse esta última, a Notificada não poderia abandonar imediatamente o cargo, tendo naturalmente de se manter em funções até à sua efetiva substituição, isto é, até estar concluído o processo de nomeação do novo titular;
63. Não obstante todo o cenário supra descrito, a Notificada iria continuar a assegurar o exercício das suas funções (não obstante não auferir sequer a remuneração respetiva) até à designação do novo vogal do Conselho de Administração, não podendo pura e simplesmente abandonar o cargo já que, mesmo que apresentasse a sua renúncia ou solicitasse a sua exoneração, sempre teria de se manter no exercício das suas funções até à sua efetiva substituição;
64. Todavia, no dia 12 de junho, viu-se obrigada a cessar o exercício das suas funções enquanto Vogal do CA, convicta, porém, de que quer no referido exercício de funções, quer em todo o processo “kafkiano” acima descrito, revelou uma conduta ética adequada e um sentido de profundo respeito pela causa pública;
65. Assim sendo, e porque o Relato menciona expressamente o exercício Ético de funções, crê-se nítida e inequivocamente demonstrada a ética profissional da Notificada, que garantiu de forma competente e diligente o exercício efetivo das funções de Vogal do Conselho de Administração da ANAC, até 12 de junho de 2016, garantindo, assim, de facto e efetivamente, a regularidade do funcionamento daquela entidade reguladora do setor da aviação civil, em prol do superior interesse público.

O Notificado,