

O ESTATUTO DE *APPROVED HAULIER* UMA OPORTUNIDADE PERDIDA DE MELHOR REGULAÇÃO?

Luís Manuel de Carvalho Martins

O ESTATUTO DE *APPROVED HAULIER* UMA OPORTUNIDADE PERDIDA DE MELHOR REGULAÇÃO?

Luís Manuel de Carvalho Martins



CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
JULHO | 2025

TÍTULO	O estatuto de <i>Approved Haulier</i> — uma oportunidade perdida de melhor regulação?
AUTOR(ES)	Luís Manuel de Carvalho Martins
IMAGEM DA CAPA	Coimbra Editora
COMPOSIÇÃO GRÁFICA	Ana Paula Silva
EDIÇÃO	CEDIPRE Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra 3004-528 COIMBRA PORTUGAL Tel.: +351 916 205 574 E-mail: cedipre@fd.uc.pt
PARA CITAR ESTE ESTUDO	O estatuto de <i>Approved Haulier</i> — uma oportunidade perdida de melhor regulação?, CEDIPRE Online — 54, https://cedipre.fd.uc.pt , Coimbra, julho de 2025

COIMBRA
JULHO 2025

ÍNDICE

GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	3
INTRODUÇÃO.....	5
CAPÍTULO I	
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REGULAÇÃO	9
1.1 A Evolução dos Modelos de Administração Pública e a Regulação	9
1.2 A Europeização do Direito Administrativo da Regulação	13
1.3 As Entidades Reguladoras Independentes e a ANAC.....	16
CAPÍTULO II	
GESTÃO CONCERTADA DA CSA AÉREA.....	21
2.1 Enquadramento Jurídico-Organizacional da <i>Aviation Security</i>	21
2.2 Os Riscos de Segurança e o Terrorismo	23
2.3 Cargo & Customs Security e Cadeia (Segura) de Abastecimento...	24

CAPÍTULO III	
O (NOVO) ESTATUTO DOS APPROVED HAULIERS.....	29
3.1 À Procura de um Conceito.....	29
3.2 Uma Oportunidade Perdida?	32
3.3 Inovação e Simplificação Administrativas.....	35
CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38
Fontes.....	39

O ESTATUTO DE APPROVED HAULIER UMA OPORTUNIDADE PERDIDA DE MELHOR REGULAÇÃO? (*)

Luís Manuel de Carvalho Martins

(*) Trabalho submetido como requisito parcial para obtenção da Pós-Graduação em Regulação Pública e Concorrência

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ANAC	Autoridade Nacional da Aviação Civil
AP	Administração Pública
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
AVSEC	<i>Aviation Security</i>
AWB	<i>Airwaybill</i> /Carta de Porte Aérea
BDU (KSDA2)	Base de dados da União relativa à segurança da cadeia de abastecimento
CAA	<i>Civil Aviation Authority</i>
CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CCAR (HRCM)	Carga e Correio de Alto Risco/ <i>High Risk Cargo and Mail</i>
CE	Comissão Europeia
CMR (Convenção)	Conv. Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CQI	Controlo da Qualidade Interno
CSA	Cadeia Segura de Abastecimento
DG-MOVE	Direção-Geral de Mobilidade e Transportes (CE)
DG-TAXUD	Direção-Geral de Fiscalidade e União Aduaneira (CE)
EA/AC	Expedito Avençado/ <i>Account Consignor</i>
EASA	<i>European Aviation Safety Agency</i>
EM	Estado-Membro
ERC	Entidade Reguladora para Comunicação Social
ERI	Entidade Reguladora Independente
EUA	Estados Unidos da América
EUROCONTROL	<i>European Organisation for the Safety of Air Navigation</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
GS	Gestor de Segurança
IATA	<i>International Air Transport Association</i>

ICAO (OACI)	<i>Intern. Civil Aviation Organization</i> – Org. Aviação Civil Internacional
IAU	Identificador Alfanumérico Único
IMT (I.P.)	Instituto da Mobilidade e Transportes
IP	Instituto Público
PE	Parlamento Europeu
KC/EC	<i>Known Consignor/Expedidor</i> Conhecido
LQAR	Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NGP	Nova Governação Pública (<i>Governance</i>)
NPM	<i>New Public Management</i>
OEA/AEO	Operador Económico Autorizado - <i>Authorized Economic Operator</i>
OI	Organização Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OSP	Obrigação de Serviço Público
PNSAC	Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil
PNCQSAC	Programa Nac. de Controlo da Qualidade da Segurança da Aviação Civil
RA/AR	<i>Regulated Agent/Agente</i> Reconhecido
SIEG	Serviço de Interesse Económico Geral
TA/AH	Transportador Aprovado/ <i>Approved Haulier</i>
TAU	Território Aduaneiro da União
TdC	Tribunal de Contas
TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TS	Transportador Subcontratado
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

• Objetivo do trabalho e enquadramento teórico-conceptual

O objetivo do presente Trabalho Escrito consiste em responder à nossa questão prévia, ou seja, corresponderá o (novo) estatuto de segurança de *Approved Haulier* (Transportador Aprovado) a uma oportunidade perdida de melhor regulação pública europeia?

O tema do presente trabalho sugere que, carecendo a cadeia segura de abastecimento (CSA) aérea internacional, em concreto no fluxo exportação (i.e., intra União Europeia – UE, e desta para o resto do mundo) de uma gestão conjunta, através dos estatutos já existentes de segurança da aviação civil e aduaneira, o aditamento de uma nova figura poderá ser redundante ou, pelo menos, ver as vantagens que oferece serem ultrapassadas por uma falta de adequada ponderação quanto aos critérios de gestão do novo estatuto.

De facto, a gestão conjunta da CSA deve implicar num incremento da cooperação entre autoridades administrativas nacionais, no contexto da regulação pública de génese internacional (ICAO/OACI) e, em particular, comunitária (UE) que, no caso em apreço, parece ter sido esquecida por esta última.

Caraterizados o objetivo e o tema, será ainda de referir que, a título pessoal, este último reveste-se de um grande interesse decorrente da sua atualidade internacional, com reflexos a nível nacional, dados os desafios a que o transporte de mercadorias tem sido recentemente sujeito, devido, por um lado, à Pandemia de COVID-19 e às Guerra na Ucrânia e no Médio-Oriente, mas também pela contração ou reorganização das *supply-chains* internacionais, sintomático de uma desaceleração do crescimento económico, e de uma cada vez maior concorrência/protecionismo entre Estados/regiões.

Tal contexto, ainda que N/ cinjamos à vertente aérea, obriga a um esforço de sistematização das diversas de fontes de informação (teórica) e documentação (técnica) que foi possível reunir durante o período de estudos exploratórios. Dessa forma, foi com grande expectativa que encetámos uma cuidadosa reflexão e correspondente pesquisa bibliográfica, procurando desenvolver, numa abordagem necessariamente breve, um conjunto de apreciações, reflexões críticas construtivas, e contributos.

- **Metodologia adotada**

A metodologia adotada foi a análise de uma bibliografia relevante para o tema em questão, e a utilização de instrumentos de análise predominantemente qualitativos.

- **Fontes de informação utilizadas**

Relativamente às fontes de informação e documentação, estas estiveram sempre abundantemente disponíveis, designadamente através do centro de documentação da ANAC, de bibliotecas de diversas instituições, e dos artigos e bibliografia disponibilizados durante o XXII Curso de Pós-Graduação em Regulação Pública e Concorrência do CEDIPRE. Adicionalmente, procedeu-se também a uma pesquisa de bibliografia relevante e atualizada, ao nível da doutrina, tendo-se procurado realizar um trabalho que integrasse os nossos conhecimentos metodológicos e académicos, incluindo os adquiridos no decorrer da presente Pós-Graduação, que agora aqui se conclui.

- **Organização do trabalho**

Este trabalho é composto por três capítulos. No primeiro apresentamos, em linhas gerais, a regulação pública da economia, enquanto modelo de *Governance*, nas perspetivas do direito administrativo e económico, elencando os principais desafios do fenómeno da agencificação de génese americana e europeia. Mencionamos ainda o processo de criação, em Portugal, das entidades administrativas independentes, nas quais se incluem a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).

No segundo capítulo, após uma breve contextualização do enquadramento jurídico-organizacional da área da *aviation security* (AVSEC), bem como uma referência aos riscos de segurança e ao terrorismo, caraterizamos as figuras que compõem a cadeia segura de abastecimento aérea internacional, do ponto de vista da aviação civil e aduaneiro.

No terceiro e último capítulo, fazemos a apresentação do (novo) estatuto de *Approved Haulier*, tentando responder à pergunta inicial, com uma caraterização das suas limitações e oportunidades.

Ao texto técnico acresce o índice, a conclusão, as referências bibliográficas e as fontes.

- **Resultados esperados**

Com a realização desta breve exposição, pretende-se alcançar um duplo resultado. Por um lado, procurar aprofundar, através da investigação realizada, as matérias no âmbito da segurança (*security*) da aviação civil, em estreita ligação à área da segurança aduaneira. Por outro lado, apresentar a matéria de uma forma satisfatória e que acrescente valor, esperando naturalmente corresponder aos objetivos pedagógicos e académicos da Pós-Graduação em Regulação e Concorrência do Centro de Estudos de Direito Público e Regulação da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CAPÍTULO I

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REGULAÇÃO

“Quando o governo é honesto, o país tem segurança; mas, quando o governo cobra impostos demais, a nação acaba em desgraça!

(...) com equidade deve ser estabelecido o poder.”

Pv 29:4; 16:12b

1.1 A evolução dos modelos de Administração Pública e a Regulação

O atual modelo de Estado, denominado regulador (contraído nas suas funções face ao anterior modelo intervencionista), surge historicamente com a crise do Estado-Providência na sequência do “*crash petrolífero*” de 1973 e, subsequentemente (nos anos 80) com as políticas de Ronald Reagan e Margaret Thatcher. De facto, o crescimento dos direitos sociais levava a um dispêndio elevado do lado da despesa e ao crescimento da dívida pública, revelando as denominadas Falhas de Estado¹, tão sublinhadas pela escola americana da *Public Choice*.

A necessidade de reequacionar o modelo, levou ao surgimento do modelo regulador ou de administração indireta. Contudo, nunca há uma substituição completa dos modelos, incorporando os seguintes, características dos primeiros. Assim, o novo precisa reformar o anterior sem descaraterizar o modelo social europeu, traço fundamental das democracias ocidentais.

Mais recentemente, a crise imobiliária dos EUA, que deu origem à crise das dívidas soberanas e que, por sua vez, despoletou a crise financeira internacional, bem como a Pandemia do COVID-19 e as guerras na Ucrânia e

¹ As usualmente identificadas pela doutrina são: a) as falhas no processo de escolha coletiva, designadamente: o voto estratégico e o eleitor mediano, e; b) as falhas da democracia representativa, nomeadamente: os grupos de pressão, o *rent-seeking*, os ciclos político-económicos, o *logrolling*, e o papel da burocracia e o seu metabolismo basal/axioma do interesse pessoal (cf. Santos, 2010: 149 e ss.).

no Médio-Oriente, com o agravamento da contração ou reorganização das *supply-chains* internacionais, constituem eventos sintomáticos de uma desaceleração do crescimento económico², e de uma cada vez maior concorrência/protecção entre Estados/regiões. Tais realidades têm, em parte, também justificado o crescimento de forças populistas provenientes das franjas do espectro político. O papel das novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e, mais recentemente, os avanços ao nível da internet das coisas, da eletrificação automóvel, e da inteligência artificial, impulsionarão a preferência por um Estado menor, que torne possível fazer mais e melhor com menos, ao invés de se impor como uma “ama onnipresente” (Micklethwait e Wooldridge, 2015: 20). Regular depende, antes de mais, que o poder político defina qual a “estratégia regulatória” a seguir, ou seja, o modelo ao qual vai recorrer, se de regulação direta (através do Estado *strictu sensu*, i.e. Administração Direta); se através da Administração Indireta (Institutos Públicos) sujeitos a tutela e superintendência governamental; se através de regulação por agência (via entidades/autoridades administrativas/reguladoras independentes - ERI), se regulação³ por contrato⁴, (incluindo a autorregulação setorial - ordens profissionais), ou ainda a modelos mistos⁵. O Estado regulador já não é assim um prestador direto, mas continua a assegurar a continuidade da prestação dos serviços à comunidade, assegurando uma “regulação seletiva das disfuncionalidades” (Mozzicafreddo, 2010: 89). É também neste contexto que surge a reforma do *New Public Management* (NPM), um corpo de ideias importadas dos princípios da gestão (economia, eficiência e eficácia), que visava alterações na estrutura da Administração Pública (AP). O mesmo pretendia a diminuição do setor público (e do Estado-Providência) através de um modelo de gestão empresarial, po-

² De facto, o “comércio internacional desempenha um papel central na economia portuguesa, tendo as exportações (...) representando (...) 44% do PIB em 2018 (...) atualmente estima-se que cerca de 60% do comércio global corresponda a bens e serviços intermédios” e.g. o transporte. Contudo, no processo de internacionalização, as empresas enfrentam **barreiras** (“custos de contexto”) que têm “frequentemente uma natureza **não tarifária**, ou seja, **incidem sobre procedimentos administrativos**” (Amador, 2020: 13 e 15).

³ A qual é distinta da (produção de) regulamentação, embora também consista no estabelecimento de regras (recorrendo muitas vezes a instrumentos meta-jurídicos como a *soft law* - com origem na UE, e os denominados *acceptable means of compliance* - AMC).

⁴ Como os contratos de obras públicas no âmbito de parcerias público-privadas (PPP’s), ou as concessões.

⁵ Conferir, a este respeito, Gonçalves, 2013: 83.

tencialmente gerador de economias de escala. Este processo de reforma, no entanto, cedo mostrou os seus limites. De facto, atuando o setor público no âmbito do aprovisionamento não mercantil de bens e serviços, o lucro não é o objetivo, lidando, ao invés, com áreas que necessariamente irão dar prejuízo, como a saúde, ou os monopólios naturais, justificadamente deficitários. São sistemas (público e privado), com diferentes códigos. Ambos os valores, de desempenho, e de serviço público, carecem de ser equilibrados.

Perante os limites do NPM, (re)surge um novo paradigma, designado de Nova Governação Pública (NGP) ou *Governance*. O mesmo tem como vetor principal a participação, sendo (ou devendo ser) a forma de governação predileta do (novo) Estado Regulador, caracterizando-se pelo governar no consenso (participativo), auscultando a sociedade. O *Governance* almeja, através da regulação, a uma mudança entre uma estrutura hierárquica rígida para uma estrutura em rede/equipas (social), matricial, típica da democracia participativa. A nossa proposta no III capítulo concretiza um exemplo de atuação em rede, com vista na melhoria de um procedimento, com ganhos tangíveis para os regulados de ambas as autoridades envolvidas.

Sob uma perspetiva jurídica, regulação compreende “uma intervenção estadual externa (hetero-regulação) na esfera da economia, do mercado (...) em contexto concorrencial”, (Gonçalves, 2008: 15). Pode ainda ser definida (regulação pública económica) como (enquanto conceito operacional) o “estabelecimento de regras para a atividade económica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos” (Moreira e Maçãs, 2003: 14). Ambas as definições encerram uma clara intenção de orientação e condicionamento do comportamento dos agentes económicos⁶ em linha com o interesse público. As razões dessa opção de regulação por agência decorrem da tradicional manietação dos governos por parte de interesse partidários, que os conduzem a decisões eleitoralistas ou, inversamente, à inibição em decidir pela impopularidade das medidas no curto/médio prazo. A regulação é o ramo do direito administrativo que a enquadra (o direito administrativo da regulação e de garan-

⁶ É, pois, em função desse objetivo, que as medidas de regulação pública podem ser agrupadas em diversas categorias, das quais destacamos: medidas que contêm indicações, incentivos, apoios ou auxílios aos agentes económicos; e medidas/regimes aplicáveis em domínios da atividade económica suscetíveis de comportarem riscos (cf. Santos, 2014: 210 a 214). Assim, verifica-se uma correspondência aos programas da *cargo security*.

tia), surgem como instrumentos de compensação para o recuo do Estado de Bem-Estar Social, interventor (de matriz keynesiana). A regulação previne as Falhas de Mercado, designadamente na área financeira (onde a confiança⁷ é primordial) e na área económica onde, no caso das “indústrias em rede” (e.g. aeroportos) é fundamental a instituição de direitos de acesso de terceiros (autorizações de entrada no mercado⁸). Essa regulação setorial, decorre ainda da crescente necessidade de proteger os consumidores face a abusos por parte dos operadores, bem como das obrigações de serviço público (OSP’s) que, qualificando-se de serviços de interesse económico geral (SIEG’s), suscitam desafios e necessidades específicas. A regulação por agência levanta, contudo, uma série de questões, quer ao nível da separação de poderes e do princípio da especialidade das atribuições, da reserva da jurisdição dos tribunais, bem como o comumente apontado, défice de legitimidade democrática, o “pecado original” que acompanha estas entidades (Catarino, 2014: 173), passível de ser superado pela “legitimidade/democracia procedimental”. Ainda relativamente aos SIEG’s, os mesmos correspondem aos antigos serviços públicos, organizados em torno de monopólios públicos, em que, por imposição europeia para abertura dos mesmos à concorrência, suscitou-se a necessidade de, uma vez entregues à iniciativa privada, ser garantida (nomeadamente no caso da aviação civil) a continuidade do serviço, o acesso em condições de igualdade (tarifária), a universalidade, a acessibilidade (equitativa), etc., operacionalizada através da sujeição dos concessionários a OSP’s, pela autoridade sectorial, em benefício dos utilizadores. As OSP’s consubstanciam-se, portanto, nas “exigências feitas aos operadores que eles não satisfariam de acordo com a simples racionalidade económica, por implicarem custos superiores aos rendimentos” (Moreira e Marques, 2008: 64), face à reduzida procura desse mercado. As mesmas requerem assim, ou a prestação direta pelos poderes públicos, ou a sua imposição aos operadores privados⁹. Desta forma, vimos

⁷ Contrariando as duas Falhas de Mercado (informação assimétrica e risco moral) mais significativas a este nível. Para alguns autores um decréscimo da confiança tem também levado ao surgimento de uma *audit society* (Jordana e Faur, 2004: 13), promovida pelas instâncias regulatórias que confiam, mas periodicamente confirmam (controlo da qualidade/conformidade).

⁸ Veja-se o caso das licenças (limitadas) de *handling* (assistência em escala) nos aeroportos nacionais.

⁹ Estas OSP’s enquanto imposição, implicam, portanto, uma supervisão da sua observância, sendo os custos associados pagos através de diversas opções de financiamento,

que, em certos sectores, como o dos SIEG's ou naqueles especialmente suscetíveis à perturbação da confiança no mercado (e.g. o financeiro), o papel do Estado, através da regulação, tem vindo a tomar diferentes contornos. De facto, na opinião de diversos autores, assiste-se a uma tendência para a autocontenção legislativa, deixando aos reguladores ampla margem de manobra em termos técnicos para o recurso aos regulamentos administrativos independentes e à *soft law*, sendo as matérias, inclusivamente, ordenadas *a priori* por regulamentos comunitários diretamente aplicáveis na ordem jurídica interna, como no caso da segurança (*security*) da aviação civil.

1.2 A europeização do Direito Administrativo da Regulação

A expressão “europeização”, é também tradutora do fenómeno da integração das AP dos EM da UE com a administração comunitária, de carácter supranacional, no âmbito da regulação económica por ela fomentada no âmbito do Mercado Único. Nesse sentido uma influência decisiva de harmonização sobre os regimes jurídicos nacionais tem sido encetada através da regulação comunitária, designadamente no âmbito dos contratos públicos, e da afirmação dos princípios do direito da União, acolhidos, entre outros, no Código do Procedimento Administrativo (CPA), como a não discriminação, a transparência, a proporcionalidade e a subsidiariedade (conforme Dias e Oliveira, 2011:35) e a cooperação leal com a UE. Por outro lado, essa “europeização” também decorre, em grande medida, através dos processos de transposição via (preferencialmente) Diretivas comunitárias, mas também da aplicação direta de Regulamentos (e mesmo, em relação aos Estados, de Decisões) - regime substantivo. A sua influência estende-se ainda ao “desenho institucional dos sistemas de regulação (impondo, por exemplo, autoridades de regulação dedicadas e até independentes)” tendo, por força dessa influência, os EM instituído ERI no âmbito dos seus sectores sob regulação específica (Gonçalves, 2008: 32). De acordo com alguns autores, o fenómeno tem-se traduzido num “federalismo administrativo” decorrente da transformação das AP nacionais em “administrações desconcentradas da União Europeia”, e da criação de sistemas que conferem uma evidente “supremacia funcional” à Comissão Europeia - CE (bem como às suas agên-

designadamente: a) a cargo do Orçamento do Estado (as conhecidas “indenizações compensatórias”); b) com recurso a contribuições dos operadores e utentes (taxas); ou outras.

cias executivas)¹⁰ correspondente à “instituição de poderes de ingerência administrativa” nos reguladores dos EM, denotando, por contraposição à independência destes face aos respetivos Governos, uma subordinação à CE, quiçá em violação da exigível independência. Por outro lado, verificam-se ainda situações de “partilha de poderes regulatórios entre a Comissão e as autoridades nacionais no âmbito de procedimentos administrativos complexos” (Gonçalves, 2008: 33), como tem sido o caso, na área da aviação civil, com a EASA (*European Aviation Safety Agency*). Esta regulação pública europeia, designadamente nas matérias da concorrência e da vigilância, é muitas vezes diretamente exercida pela Comissão Europeia (CE), por intermédio das suas inúmeras direções-gerais, que “ora concorrem, ora se substituem aos poderes das administrações internas” (Santos, 2014: 139), ora agem por intermédio delas, recorrendo às ERI de sua criação, como verificamos ocorrer na área da segurança operacional (*safety*) mas também em áreas afins, designadamente a que aqui N/ ocupa (*aviation security*). A razão para essa pujança, designadamente na área da segurança de pessoas e bens e, aqui em concreto, na área dos transportes, tem sido considerada como “essencial, para a credibilidade da ação pública e para a construção do Mercado Interno, [garantindo] aos cidadãos uma avaliação dos riscos de (...) qualidade (...) independente de influências políticas”, bem como para um “nível de proteção elevado (...) através de normas de segurança comuns” (Silva, 2017: 135; 137). Assim, apesar de se estar “perante uma competência tradicional dos Estados, a emergência de agências” (Silva, 2017: 135) mas também a atividade de certas direções-gerais, como a DG-MOVE ou da DG-TAXUD¹¹ tem, enquanto europeização regulatória, contribuído para uma harmonização de normas (algo constatado e promovido pela indústria¹² ao nível dos *working groups* e dos *lobbys*) que garante a segurança e certeza jurídicas, dando um fortíssimo impulso no sentido da renovação e modernização da AP, do direito administrativo, contribuindo para a coope-

¹⁰ Vide, em particular, as ligadas à supervisão financeira.

¹¹ Aliás, a razão principal para que a *aviation security* esteja (ainda) a cargo de uma direção-geral da CE, e não da EASA (a qual já inclui matérias, na sua Part IS, como a cibersegurança, e o reporte de ocorrências, também aplicáveis à *security*), respeita precisamente ao facto de lidar com matérias caras de ordem política, relacionadas com a soberania dos EM (segurança interna).

¹² Compensando também “a liberalização e a desregulação do setor da aviação civil” (Silva, 2017: 137).

ração administrativa em rede e para o conceito de governança (cf. Dias e Oliveira, 2011:35). Este trabalho em rede (sistemas de decisão multinível), no âmbito da regulação europeia, considerando a dispersão que decorre da existência de diversos ordenamentos regulatórios sectoriais, bem como do facto da regulação nacional ser ainda, muitas vezes, realizada por direções gerais ou institutos públicos, “traduz uma exigência acrescida de coordenação [concertação] inter-administrativa” (Gonçalves, 2008: 56), ou seja, de *networking regulation*. Existindo vários métodos, designadamente “acordos administrativos de entreajuda ou de cooperação (...) troca de informação ou de entreajuda na supervisão” (Catarino, 2014, 194), que podem ocorrer, nomeadamente a nível nacional, destacamos aqui o que foi elaborado na área da segurança (*security*) da carga aérea em Portugal entre a ANAC e a AT (Autoridade Tributária e Aduaneira)¹³ relativo ao reconhecimento mútuo dos critérios de segurança e proteção na atribuição e reavaliação, em relação a *stakeholders* comuns, de três estatutos. O mesmo permitiu ainda, do lado da ANAC, a concretização de um mecanismo (procedimento especial simplificado) colocado à disposição das empresas - nomeadamente às que dedicam a sua atividade na área do comércio internacional (e que intervêm na cadeia de abastecimento aérea), tendo em vista simplificar e facilitar a obtenção e a manutenção dos estatutos europeus de *security* de Agente Reconhecido (AR) e de Expedidor Conhecido (EC), relativos à carga aérea. Essa simplificação foi operada através da dispensa da verificação no local (auditoria), tornada possível em relação aquelas empresas que são já detentoras do estatuto aduaneiro de OEA/AEO (autorizações S e C+S), reconhecidas como parceiros confiáveis da cadeia de abastecimento. Ora, é N/ argumentação, no presente trabalho que, já no que respeita à nova figura dos *Approved Hauliers*, o legislador europeu ficou aquém do que podia (ainda por cima face ao exemplo anterior) inibindo ou dificultando ulteriores procedimentos administrativos de simplificação. Não obstante, uma possível “conferência procedimental de coordenação”, resultante de um acordo administrativo de cooperação, nos termos do CPA, a celebrar com o IMT, I.P., poderia, ainda assim, tornar possível a realização dessa simplificação.

¹³ Designadamente através da elaboração de um *MoU* (*Memorandum of Understanding*) ou “Protocolo para a Cooperação e o Intercâmbio de Informações, no âmbito dos estatutos de segurança de Operador Económico Autorizado (OEA/AEO), Agente Reconhecido (AR) e Expedidor Conhecido (EC)”.

1.3 As Entidades Reguladoras Independentes e a ANAC

A entrada em vigor em Portugal da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, denominada “Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo” (vulgo LQAR) constituiu o culminar de um processo que teve por objetivo criar um quadro interpretativo através do “regime jurídico da regulação independente”¹⁴ (Ferreira, 2024: 50), denominador comum das várias ERI existentes à data, dos institutos públicos que seriam reconfigurados como tal¹⁵, e das futuras entidades reguladoras a criar. Dessa forma, marca “decididamente o moderno modelo de “governance” (Azevedo, 2017: 191). O objetivo de criação das ERI remonta a uma “Proposta de Anteprojeto de Lei-Quadro das Autoridades Administrativas Independentes”, da autoria dos professores Vital Moreira e Fernanda Maçãs e, posteriormente, ao Memorando de Entendimento de 2011, entre o Governo Português, as instituições europeias, e o FMI (vulgo, *troika*), e respetivo programa de assistência financeira a Portugal. De facto, a LQAR decorreu também por via da exigência, por parte dessas instituições, da criação de um quadro regulatório reforçado, que garantisse a independência e recursos a essas entidades. A lei entretanto aprovada ficou, no entanto, desde logo ferida, no entender da doutrina, pela falta de valor reforçado (ausência de “superioridade hierárquico-normativa sobre cada um dos decretos-leis aprovadores das entidades reguladoras em concreto” - Azevedo, 2017: 191). Na LQAR, são reconhecidos 3 tipos de ERI, o regulador transversal (a Autoridade da Concorrência - AdC), as entidades de regulação financeira¹⁶, e os reguladores sectoriais das *public utilities* (i.e., os reguladores económicos das infraestruturas de rede)¹⁷. Apesar de mencionar quase uma dezena de reguladores, a lei não

¹⁴ Pese embora com restrições (independência mitigada), senão *vide* a referência nas leis orgânicas ao “ministério responsável” (o do sector) ao qual as ERI se encontram administrativamente adstritas.

¹⁵ Caso do INAC, I.P. que havia sofrido uma progressiva redução da sua autonomia financeira (cf. Confraria, 2014: 165) apesar do acréscimo da atividade (e.g. em *security*). Os novos estatutos da ANAC foram aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.

¹⁶ Com exclusão do Banco de Portugal, face ao seu relevo constitucional e comunitário (Sistema Europeu de Bancos Centrais - SEBC) reforçado.

¹⁷ Onde se insere a ANAC. Ficaram também de fora os reguladores sociais (e.g. ERC), bem como as entidades não consideradas por alguma doutrina como ERI, designadamente a CADA, a CNPD e a CNE.

constitui um elenco fechado, definindo os critérios, de acordo com o princípio da excecionalidade¹⁸, que devem existir com vista na justificação da sua criação. Por outro lado, é ainda estabelecida a necessidade de um estudo (de impacto) prévio¹⁹ à criação de novas ERI, bem como a exigência de aprovação dos estatutos das novas entidades por decreto-lei (Simões, 2014: 251 e 252). No âmbito desses estatutos, a LQAR impõe o estabelecimento de um conjunto de elementos tendo em vista assegurar a sua independência orgânica, funcional e técnica²⁰, assim como competências, instrumentos regulatórios e poderes (cf. Ferreira, 2024: 53). A mesma lei estabelece ainda, nomeadamente, as causas de extinção, dessas entidades. Uma das principais características do regime previsto na LQAR prende-se, conforme referido, com a salvaguarda da *independência* das ERI. A mesma implica disporem de “um grau de autonomia que lhe permite cumprir a sua missão e atribuições legais com base apenas em critérios de racionalidade técnica e de interesse público, e não por influências políticas²¹, económica ou outras. A independência é o oxigénio da regulação” (Ferreira, 2024: 54). Assim, e do ponto de vista orgânico, a validade deste critério rege-se pela composição dos seus órgãos (designadamente do conselho de administração), prevendo ainda a lei um órgão de fiscalização (controlo da legalidade e gestão financeira) e de órgãos de natureza consultiva (geral) e tarifária²². Considerando que a independência²³ em relação ao Governo é um fator fulcral²⁴, foi esta

¹⁸ Para prevenir a “banalização dessa figura (...) como meio de fugir aos princípios fundamentais que devem pautar a ação administrativa” (Moreira e Maçãs, 2003: 263).

¹⁹ Que, segundo alguns autores, poderia passar por uma “análise económica de custo-benefício”.

²⁰ Designadamente autonomia administrativa e financeira (autossuficiência), de gestão e património próprio.

²¹ Ou partidárias/ciclos políticos. Daí o desfasamento do mandato dos membros dos conselhos de administração em relação às legislaturas.

²² Órgãos já existentes no seio de alguns reguladores, ainda que, nalguns casos, apenas no âmbito de matérias específicas.

²³ Que deve existir no âmbito dos vetores Governo, outros reguladores e instituições supranacionais (independência horizontal), e em relação ao vetor correspondente ao sector regulado ou grupos de pressão (independência vertical), de forma a prevenir situações de captura. Nesse sentido, pode existir: a “captura social” (redes de cumplicidades e informalidades que “prejudicam o distanciamento e a imparcialidade”); e a “captura cognitiva” (formação de pensamento homogéneo, prejudicial ao sentido crítico) - cf. a este respeito Ferreira, 2024: 61.

²⁴ Ainda que, com restrições, considerando que as ERI são de criação governamental,

a característica que a lei mais aprofundou, designadamente em termos de composição (colegialidade²⁵) dos conselhos de administração; seu mandato²⁶; designação²⁷ e regime de incompatibilidades²⁸.

Do ponto de vista funcional, a lei garante que as ERI podem desenvolver “a sua atividade sem sujeição a quaisquer ordens ou instruções e sem qualquer censura ou controlo, por parte dos governos ou de qualquer outra autoridade estadual” estando as “suas decisões isentas de controlo hierárquico ou tutelar do Executivo” (Moreira e Maças, 2003: 26) com exceção, naturalmente, da sua vinculação à lei e aos tribunais. No que respeita ainda à independência (ou autonomia) financeira, a atendendo o seu papel fulcral para uma atuação independente²⁹, constata-se uma solução mista, o que tem, daquilo que é conhecido, consubstanciado uma fragilidade, designadamente as exigências de autorizações governamentais prévias a certas despesas/cativações orçamentais³⁰ (cf. Ferreira, 2024: 58). Outro dos aspetos essenciais, respeita à neutralidade (política da gestão das ERI) e à imparcialidade. A primeira (neutralidade política da regulação administrativa) respeita à obrigatoriedade de as decisões das ERI serem tomadas tendo exclusivamen-

bem como as suas condições de autossuficiência (taxas criadas por portaria), e a sua sujeição ao regime dos Serviços e Fundos Autónomos.

²⁵ Ferida, no entanto, pelo veto de qualidade do presidente, o que, segundo alguns autores, aumenta o risco de captura, inserindo um “elemento de presidencialização do sistema” (Simões, 2014: 257 e 258).

²⁶ Tendencialmente inamovível, antes de terminado o mandato de 6 anos.

²⁷ O processo de nomeação tem por base um conjunto de qualificações técnicas, aferidas por parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (CRE-SAP), ao que se segue uma audição da comissão parlamentar competente da Assembleia da República. Outras das críticas sobre o processo de seleção, respeitam à ausência de um concurso internacional (cf. Ascenso Simões e João Ferreira) e mesmo a ausência da possibilidade de intervenção do Presidente da República (João Ferreira).

²⁸ Ou seja, a previsão do desempenho das funções em regime de exclusividade (quer em relação ao Estado quer em relação aos privados). O mesmo apresenta, no entanto, falhas no que respeita ao período anterior às funções.

²⁹ De acordo com a alínea c) do n.º 3 do artigo 6.º, as ERI são financiadas por receitas próprias junto dos setores regulados mediante a cobrança de taxas.

³⁰ É precisamente em relação à independência financeira que o recente estudo (de novembro de 2022) da Fundação Francisco Manuel dos Santos, intitulado “O Estado Regulador em Portugal” aponta como indicador do facto das mudanças introduzidas pela LQAR não terem ido tão longe quanto seria desejável. Assim, e no que respeita à proteção da independência das entidades, é ainda permitido, entre outros, a aplicação de cativações, condicionado a atuação das ERI através da sujeição das suas despesas a autorização ministerial.

te em conta critérios eminentemente técnicos³¹, sem valoração ou condicionamento político³². Quanto à imparcialidade, a mesma respeita à necessária equidistância em relação ao Governo e ao sector regulado, ponderando “todos os interesses em jogo (públicos e privados) sem privilegiar ou discriminar qualquer deles” (Moreira e Maçãs, 2003: 30), orientando-se apenas pelo interesse público. Essa orientação implica também a realização de análises prévias de custo-benefício e avaliações de impacto regulatório, uma vez que, de acordo com a doutrina norte-americana citada por Ferreira, 2024: 63, também a alternativa de “não-regular” deve ser avaliada, algo que parece não ter acontecido, nomeadamente por parte do regulador europeu, em relação ao exemplo de que é tema o presente trabalho, ou seja, os AH. Em relação à Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) esta é, como vimos, uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa/reguladora independente, inserida na administração independente³³, à qual com-

³¹ Ou seja, com independência técnica, a qual está presente quando “as decisões regulatórias sejam fundamentadas em critério de racionalidade técnica, sem outras motivações que não aquelas que decorrem do interesse público (...) o que pressupõe (...) criar (e manter ...) um corpo estável de especialistas qualificados, capaz de produzir e manter conhecimento” (Ferreira, 2024: 58).

³² Nesse sentido, autores apontam, enquanto critério de escolha para os seus órgãos, uma “elevada preparação científica e técnica, constituindo uma espécie de “governo de sábios” (Moreira e Maçãs, 2003: 29). No entanto, este tipo de liderança apolítica não é isento de críticas, havendo quem afirme correr-se o risco de criação de uma tecnoburocracia semelhante à apontada em Bruxelas, i.e., pouco escrutinável. Daí a importância da legitimação procedimental, dos conselhos consultivos, da prestação de contas e de planos à AR (apesar da falta de especialização dos deputados, tal como os juizes, em matéria de regulação), das consultas públicas, e da *accountability*. Importante para alguns autores, seria também a “vinculação a um modelo de reporte regulatório pré-determinado e validado pelo TdC” (Simões, 2018: 46).

³³ Esta inserção da ANAC na Administração Independente enquanto ERI é sujeita a críticas por alguns autores, que apontam a sua transição de I.P. para ERI como justificada apenas pela “privatização da companhia aérea de bandeira [processo que, entretanto, experimentou recuos e novos avanços] e dos aeroportos civis” (Simões, 2018: 270) leia-se os integrantes (apenas) da concessão da ANA, S.A. (subsistindo 5 aeroportos nos Açores geridos pela SATA Gestão de Aeródromos ou, diretamente, pelo Governo Regional, sem contar com os aeródromos do continente, em particular os que integram a OSP relativa à ligação aérea Bragança-Portimão). Nesse sentido, e sem prejuízo da possibilidade de que certas atribuições de fiscalização e regulatórias pudessem, teoricamente, seguir outros moldes, a verdade é que na UE, quando tal acontece, em particular na área da *security*, é a própria resposta (eficácia) da entidade que fica comprometida (e.g. a multiplicidade de autoridades correspondentes aos vários *bundesländer* alemães). Não obstante, uma das áreas que “encaixam” nos habituais padrões regulatórios” é a da proteção dos consumidores (com profundas ligações à área da facilitação e segurança - Passageiros de Mobilidade Redu-

pete exercer as funções de regulação, fiscalização e supervisão do setor da aviação civil. À ANAC correspondem as atribuições de licenciar, certificar, autorizar e homologar as atividades e os procedimentos, as entidades, o pessoal, as aeronaves, as infraestruturas, equipamentos, sistemas e demais meios afetos à aviação civil. A *Civil Aviation Authority* (CAA) portuguesa é um organismo central, com sede em Lisboa e com jurisdição sobre todo o território nacional, incluindo o espaço aéreo sujeito à jurisdição do Estado Português. A ANAC inclui “uma incumbência de segurança da aviação civil³⁴ nos termos em que a mesma está plasmada no Decreto-Lei n.º 322/98, de 28 de outubro³⁵, no qual se determina a responsabilidade “... pelo estabelecimento dos sistemas de facilitação (...) e de segurança (...) e respetivos programas nacionais” (Gouveia, 2018: 615). Essa incumbência encontra-se atribuída à Direção de Facilitação e Segurança (DFS), com competências relativas à carga e ao correio aéreos, como veremos mais à frente.

zida - PMR's) relativamente à qual a resposta da ANAC tem, reconhecidamente, crescido substancialmente nos últimos anos. Atendendo ainda à doutrina dos SIEG, e ao papel da regulação pública enquanto ferramenta de gestão do risco, a mesma, ao atuar ao nível da segurança técnica, serve também para “prevenir riscos, num contexto de gestão da incerteza” (Gonçalves, 2013: 76).

³⁴ Leia-se *security*.

³⁵ Entretanto revogado, tendo o seu conteúdo sido incluído no Decreto-Lei n.º 142/2019, de 19 de setembro (PNSAC).

CAPÍTULO II

GESTÃO CONCERTADA DA CSA AÉREA

2.1 Enquadramento jurídico-organizacional da *Aviation Security*

Do ponto de vista organizacional, são várias as instituições, a nível internacional, com competências na área da segurança aérea (vertente *security*), desde logo a ICAO/OACI, uma instituição especializada das Nações Unidas (ONU), sob a égide da qual tem o regime jurídico relativo à aviação civil, vindo a ser estabelecido desde 1944. De acordo com o mandato que lhe foi cometido pela Convenção da Aviação Civil Internacional (ou de Chicago - CCh), cumpre à ICAO/OACI favorecer o desenvolvimento da navegação aérea, de convenções relativas ao direito e ao transporte aéreo, bem como promover serviços técnicos que facilitem as comunicações e o controlo da segurança, entre outras medidas. O Conselho da ICAO/OACI executa as deliberações do órgão plenário³⁶, tendo ainda poderes de conclusão de acordos internacionais com Estados e outras Organizações Internacionais (OI's), recomendações, regulamentação e arbitragem. Cabe-lhe também a eleição do seu Presidente, bem como a nomeação do Secretário-Geral (cf. Diniz, 1999: 1079). Sem prejuízo ainda da relevância regional da Conferência Europeia

³⁶ Como por exemplo, o Anexo 17 (*Aviation Security*) desenvolvido pelo Conselho na sequência de duas resoluções da Assembleia, e que classifica como **atos de interferência ilícita na aviação civil**, qualquer ato ou tentativa (e omissões) que possam pôr em risco a segurança (*security*) da aviação civil, como por exemplo (lista indicativa): o sequestro de uma aeronave; a destruição de uma aeronave; a tomada de reféns a bordo de uma aeronave ou num aeroporto; a intrusão forçada a bordo de uma aeronave ou num aeroporto; **a introdução a bordo de aeronave ou num aeroporto de arma ou um dispositivo perigoso, com intuito criminoso**; o uso de uma aeronave com o propósito de causar a morte, ou sérios danos à propriedade ou ao ambiente; a comunicação de informação falsa para prejudicar a segurança de uma aeronave.

da Aviação Civil (ECAC/CEAC), nomeadamente na área da *security*³⁷, Ol essa que, atualmente, funciona junto do EUROCONTROL³⁸, a palavra principal tem de ir para a UE (nível supranacional) enquadrando-se a *aviation security* no quadro comunitário ou da União.

Na UE, as matérias da aviação civil, encontram-se incluídas na Política Comum de Transportes, que faz parte do conjunto das competências partilhadas da União³⁹, ou seja, área onde os EM e a UE podem adotar atos, gozando esta última, no entanto, do efeito do primado. Essa política foi, desde cedo, entendida como necessária à prossecução do mercado comum (ou interno)⁴⁰ resultando na definição do regime jurídico (especial) do transporte (marítimo e) aéreo dos artigos 90.º a 100.º do TFUE. Este regime foi desenvolvido com grande voracidade legislativa pelos órgãos europeus⁴¹ através de regulamentos⁴², diretivas, decisões, convenções internacionais, e mesmo através da jurisprudência do TJUE. Esta função reguladora decorre, como vimos, das crescentes solicitações de áreas como a garantia da concorrência, segurança, proteção do ambiente, ou a defesa dos consumidores. Contudo, e apesar da previsão nos

³⁷ Note-se que a **noção** de segurança (***security* ou *segurança extrínseca***) é aqui entendida como “a segurança aeroportuária dos passageiros e prevenção do terrorismo, que corresponde portanto, à proteção de pessoas e bens de sinistros que resultam de ação humana com intenção de os provocar”, **distinguindo-se** de ***safety*** (ou *segurança intrínseca*), i.e. “o controlo prévio ao exercício (...) por meio da regulação e certificação das atividades ligadas à aviação, [ou seja], a proteção de pessoas e bens de sinistros que resultam de qualquer outro fator, quer independente da ação humana, quer resultante desta mas sem intenção de provocá-los” (Vicente, 2012: 515 e 535).

³⁸ A European Organization for the Safety of Air Navigation.

³⁹ Cf. a alínea g) do n.º 2 do artigo 4.º do TFUE. Nesses termos, qualquer tentativa de recuperação da competência pelos EM dependeria de uma decisão de desregulamentação da União (o contrário do que temos vindo a assistir).

⁴⁰ Ou seja, “um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação de *mercadorias*, das pessoas, dos serviços, e dos capitais, é assegurada de acordo com as disposições dos tratados” (cf. o n.º 2 do artigo 26.º do TFUE). Esta política obedece a princípios, como o da competência por atribuição, subsidiariedade e proporcionalidade.

⁴¹ Designadamente o PE e o Conselho, ao abrigo do processo legislativo ordinário (antigo procedimento de codecisão), e a Comissão Europeia (CE) ao nível de atos complementares (e.g. de execução - no caso em apreço no âmbito da segurança da carga aérea, o atual Regulamento e Decisão de referência).

⁴² A maioria dos instrumentos jurídicos europeus relativos à segurança da aviação civil reveste a forma de regulamentos, ou seja, um ato vinculativo caracterizado pelo seu caráter geral; pela sua aplicabilidade direta; e pela obrigatoriedade de todos os seus elementos. No entanto, é frequente os regulamentos habilitarem os EM a elaborar as medidas de aplicação legislativas, regulamentares, administrativas e financeiras necessárias (cf. Henriques, 2010: 338 a 340).

tratados constitutivos, apenas nos anos 80 foi identificada, na Europa, a necessidade de “dotar a aviação civil (...) de condições para combater a concorrência das empresas congêneres dos EUA que beneficiavam desde os finais da década de 70, dos efeitos da política de desregulamentação aprovada pela administração Reagan” (Vicente, 2010: 188), através do famoso *Airline Deregulation Act* de 1978. Nesse sentido, foram introduzidos três pacotes liberalizadores. Com o 11 de setembro de 2001 e o recrudescimento do fenómeno terrorista, designadamente contra a aviação civil, surge um conjunto de regulamentos que visa harmonizar as medidas de segurança (*security*) no sector, nomeadamente o Regulamento (CE) nº 300/2008 (atualmente em vigor)⁴³, e as medidas de execução das normas de base comuns que se lhe seguiram.

2.2 Os Riscos de Segurança e o Terrorismo

Muitas são as dimensões do risco, em particular do relacionado com a segurança das cadeias de abastecimento, incluindo a cadeia de abastecimento aérea. Alguns autores⁴⁴ argumentam que, se a ameaça e a insegurança sempre fizeram parte das condições de vida, a modernidade é favorável ao desenvolvimento de uma “semântica do risco”. Assim, de forma a controlar os perigos gerados pela modernidade/industrialização (sejam eles as alterações climáticas, ou o terrorismo) gerou-se um ideário no qual a segurança (suplantando a liberdade) se tornou num bem de consumo lucrativo⁴⁵. Dessa forma, apesar dos riscos serem sempre acontecimentos futuros, (ainda) não realizados, a ameaça com que somos confrontados determina as nossas expectativas, “encenando a realidade” através da sua exacerbação, e acarretando, através de ações preventivas (reforço dos controlos de segurança aplicáveis a pessoas e bens), consequências para o futuro das democracias⁴⁶. Com isto, apesar dos defensores desta perspetiva não quererem,

⁴³ Que substituiu o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 original.

⁴⁴ Cf. Beck, 2015: 22 e ss, que aqui seguimos de perto.

⁴⁵ Vide, a este respeito, o crescimento da indústria associada à *aviation security*, no processamento de pessoas e bagagens nos aeroportos (equipamentos).

⁴⁶ Garantindo, desde logo, uma vitória para os terroristas, perante a “omnipresente exposição mediática do risco global [que] trivializa a morte e o sofrimento” (cf. Beck, 2015: 37.). Ainda de acordo com este autor (p. 287), “não é o ato terrorista que destrói o Ocidente, mas sim a reação à antecipação do mesmo” tome ela a forma de guerras preemptivas, ou de novas medidas securitárias.

contudo, dizer que os riscos não existem, ou que não resultem de factos objetivos (como os acontecimentos de 11 de setembro de 2001), sublinham, que os mesmos dependem de uma avaliação cultural, reflexo das nossas próprias perceções. Dessa perspetiva decorre o dilema (para quem tem a tarefa de avaliar e gerir o risco) de que, ao pensar o impensável, antecipando o ato, poderá, dessa forma, estar a apontar novos caminhos aos terroristas, contribuindo involuntariamente, para dar origem aos perigos que visa evitar.

De facto, a tarefa do analista de risco é sempre ingrata, uma vez que tem de se preocupar com a “vulnerabilidade de todos os ativos que possui, enquanto que quem os ataca preocupa-se apenas com os pontos mais vulneráveis” (cf. Lima, 2006: 17). Nos últimos anos, a globalização de cadeias de abastecimento muito extensas (*overstretched*) aumentou a sua exposição a riscos externos, como o do terrorismo e, mais recentemente, ao risco pandémico e cibernético. Não obstante, todas as cadeias carecem da implementação de medidas comuns de segurança, tendo em vista a prevenção e, em situação de contingência, a recuperação (*business continuity*). A implementação de qualquer metodologia de avaliação de risco permitirá estabelecer prioridades em consonância com os recursos (escassos) existentes, eliminando, dessa forma, os que considerar intoleráveis. O objetivo de qualquer análise de risco passa pela análise da vulnerabilidade, que permitirá controlar o nível de risco, através da introdução de redundâncias e de medidas de proteção. As mesmas passam, em grande medida, no âmbito AVSEC, pelo estabelecimento de Planos/Programas de Segurança, estendendo as medidas contidas nesses programas aos prestadores de serviço e parceiros de negócio, a montante e a jusante. É, pois, neste contexto, que têm vindo a ser instituídas iniciativas regulatórias com vista na certificação de empresas, integrando-as, enquanto parceiros confiáveis, nas cadeias de abastecimento que enquadram o comércio internacional. Na via aérea (UE - perspetiva *outbound*), essas iniciativas têm-se traduzido nos programas de EC/AR (AVSEC), no de OEA (CUSTOMS) e, recentemente, no de AH, também ele ao nível AVSEC.

2.3 Cargo & Customs Security e Cadeia (Segura) de Abastecimento

As normas relativas à segurança (*security*) da carga e do correio aéreos encontram-se previstas no ponto 6 (de um total de 12) do Anexo I ao Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março (considerado Regulamento-Quadro) onde são definidas as regras

(normas de base) comuns no domínio da segurança da aviação civil, com vista na sua proteção contra atos de interferência ilícita. Afigura-se, pois, notória, a atuação reguladora da UE (na sua vertente normativo-regulamentar), através de um modelo que estabelece uma base comum de interpretação do mencionado Anexo 17 da CCh. Para a execução do Regulamento-Quadro, concorrem outros diplomas que constituem o acervo da *aviation security*, em particular o Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, e a Decisão de Execução da Comissão C (2015) 8005, e sucessivas alterações e retificações (denominados regulamento e decisão de referência). Para assegurar o cumprimento dessas normas, o Regulamento-Quadro prevê a adoção de programas nacionais⁴⁷ e de programas de operadores, dos quais destacamos, na aérea da carga, o Programa de Segurança do Agente Reconhecido, do Expedidor Conhecido, e do (novo) *Approved Haulier* ou Transportador Aprovado (AH/TA). Desta forma, e no que diz respeito à multiplicidade infindável de tipos de mercadorias que possam ser despachadas por via aérea, compete à autoridade nacional competente (em Portugal, a ANAC) de cada EM da UE, bem como ao operador aeroportuário, à transportadora aérea, e aos agentes económicos envolvidos no transporte e expedição/exportação dos bens por via aérea (conforme as respetivas responsabilidades definidas no PNSAC), garantirem a aplicação das medidas necessárias que impeçam o carregamento, a bordo de uma aeronave, de qualquer artigo proibido⁴⁸. A essas medidas correspondem a aplicação de controlos de segurança, consistindo os mesmos na aplicação de meios ou métodos suscetíveis de impedir a introdução de artigos proibidos a bordo da aeronave. Esses meios ou métodos podem incluir o rastreio, enquanto método de deteção de artigos proibidos. Esta regra (rastreio) admite, no entanto, três exceções, designadamente: 1) caso a remessa tenha já sido submetida aos controlos de segurança necessários por um Agente Reconhecido (AR)⁴⁹ e protegidas de interferências não

⁴⁷ Designadamente o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil - PNSAC (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2019, de 19 de setembro), e o Programa Nacional de Controlo da Qualidade da Segurança da Aviação Civil - PNCQSAC (aprovado pelo Regulamento [Administrativo - da ANAC] n.º 1081/2024, de 02 de outubro).

⁴⁸ O normativo de *security* elenca diversas categorias de artigos proibidos. Contudo, no que respeita à carga e correio, apenas são proibidos os engenhos explosivos e incendiários montados que não sejam transportados de acordo com as regras (de *safety*) aplicáveis, ou seja, **engenhos explosivos improvisados (EEI/IED)** não declarados, a fim de cometer um ato de interferência ilícita contra a aviação civil (*a.k.a. a bomb in a box*).

⁴⁹ O AR/RA corresponde à transportadora aérea, ao agente, ao transitário, ou a qualquer

autorizadas, desde esse momento (incluindo durante o transporte terrestre) até ao seu embarque na aeronave; 2) se a remessa for antecipadamente sujeita à realização de controlos de segurança por um Expedidor Conhecido (EC)⁵⁰ e, conseqüentemente, protegida de interferências ilícitas (incluindo durante o transporte terrestre/de superfície); e 3) por fim, uma remessa pode ainda estar isenta de rastreio⁵¹. As duas primeiras categorias são expressão da designada carga aérea segura, ou seja, da que tem origem na CSA aérea, incluindo aquela carga que se torna segura após a aplicação do rastreio, e é mantida segura através da respetiva proteção, incluindo durante o seu transporte. O regulamento de referência prevê ainda que, caso existam razões em que se suspeite da adulteração/manipulação (significativa) de uma remessa, ou da sua falta de proteção face a interferências não autorizadas, a mesma deverá de ser tratada como “carga ou correio de alto risco” (CCAR). No que respeita ao rastreio em concreto, os meios ou métodos a utilizar na deteção de artigos proibidos deverão ser os considerados mais adequados (pressupondo-se uma análise casuística pelo operador)⁵² face às características da remessa, e serem suficientemente fiáveis para que o responsável se assegure, de forma razoável, de que o envio não contém artigos proibidos⁵³. Após a aplicação dos controlos de segurança e/ou do rastreio, as remessas de carga e correio aéreos carecem ainda de ser protegidas de interferências ilícitas, salvaguardando-se o seu percurso desde expedidor/exportador até ao terminal de carga do aeroporto. Nesse sentido, essa proteção também pressupõe a aplicação de algumas regras, caso as remessas já se encontrem seguras, cabendo às figuras do EC, do AR, de um transportador subcontratado (TS) por qualquer um deles, ou, recentemente,

entidade que assegure os controlos de segurança respeitantes à carga e ao correio (cf. o artigo 3.º do Regulamento-Quadro. O regulamento de referência acrescenta que qualquer entidade que realize esses controlos deve ser aprovada como AR. Do disposto decorre que um transportador (rodoviário) pode ser um AR.

⁵⁰ O EC/KC corresponde ao expedidor (de carga ou correio) que atua por conta própria (i.e., um produtor que origina carga *de per si*) e cujos procedimentos respeitam as regras e normas comuns de segurança (da aviação civil) de forma suficiente a permitir o transporte em qualquer aeronave.

⁵¹ Casos específicos, previstos na Decisão classificada (SENSITIVE).

⁵² Em Portugal, pelos Assistentes de Portos e Aeroportos/Elementos de Segurança (privada).

⁵³ Utilizando para tal (no mínimo), um dos 7 métodos idóneos à carga e correio aéreos (consoante os que estejam à sua disposição, e a natureza da remessa em apreço), que inclui o polivalente equipamento de raios-X.

por um AH/TA (que progressivamente irá substituir o TS), em garantir uma proteção (durante o transporte) adequada. Os requisitos dos 2 principais intervenientes nesta CSA europeia (o AR, e o EC, pese embora não o AH/TA - facto relevante que abordamos no presente trabalho) foram sujeitos a uma aproximação legislativa (mútua) em relação ao estatuto de Operador Económico Autorizado (OEA/AEO) da responsabilidade das autoridades aduaneiras dos EM, em Portugal, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), no que concerne à aquisição e manutenção do mesmo. A CSA corresponde, pois, a uma metodologia de segurança preventiva que, caso não existisse, obrigaria, no âmbito da aviação civil, ao rastreio de toda a carga aérea nela não integrada. A mesma retira assim pressão sobre as infraestruturas aeroportuárias (terminais de carga operados pelos operadores de assistência em escala – *handlers*, eles também AR's)⁵⁴. Constituem-se ainda, como grandes vantagens da CSA, a possibilidade de dispensa de rastreio, imputando assim um menor manuseamento dos envios, com consequências significativas ao nível da sua integridade física, uma diminuição dos elevados custos de inspeção, em particular dos com uma natureza mais intrusiva, e uma maior rapidez no trânsito das remessas. Às mesmas aliam-se, no âmbito dos OEA, as facilitações e simplificações de cariz aduaneiro.

Conforme já abordado, também o facto de um agente económico ter o estatuto ou autorização⁵⁵ de OEA, tem consequências ao nível da CSA. A grande novidade introduzida pelos respetivos regulamentos⁵⁶ é a de que ambos, AR/EC e OEA passaram a gozar de um *reconhecimento mútuo* que, na parte que toca às autoridades nacionais da aviação civil dos EM, e *no que respeita à parte do processo* de aprovação e reavaliação daqueles estatutos, *que se reporta à auditoria física (verificação no local)*, a mesma é dispensada para efeitos de aprovação e reavaliação dos estatutos⁵⁷. Os estatutos saem, assim, com o seu interesse reforçado pela sua associação com o outro, de-

⁵⁴ Somado ao facto de que, segundo estatísticas da ANAC, em Portugal (ao contrário do que acontece na Europa) cerca de 72% da carga aérea é transportada em aeronaves de passageiros.

⁵⁵ Cf. os números 2 e 3 do artigo 38.º do Código Aduaneiro da União (CAU), bem como a sua alínea b) que definem as modalidades de OEA-S (operador económico autorizado para segurança e proteção), e autorização acumulada (OEA- C+S), i.e., as autorizações também relativas às simplificações aduaneiras.

⁵⁶ Designadamente os Regulamentos (UE) n.º 687 e 889 da Comissão, de junho e agosto de 2014.

⁵⁷ Cumprindo-se os critérios de elegibilidade.

signadamente se vistos, para as empresas, como partes integrantes de um mesmo projeto. Face então às semelhanças nas exigências dos estatutos de OEA e de AR/EC, à complementaridade legal já existente nos diplomas regulamentares comunitários, bem como à importância da cooperação entre as duas autoridades, dificilmente se compreende a oportunidade que se perdeu ao não se reconhecer semelhante equivalência ao estatuto de AH/TA.

CAPÍTULO III

O (NOVO) ESTATUTO DOS *APPROVED HAULIERS*

3.1 À procura de um conceito

O conceito de *haulier*, ou “transportador” (rodoviário) pode ser entendido como a pessoa que se compromete a fazer deslocar uma mercadoria⁵⁸. Sem prejuízo das muitas especificidades associada ao seu regime, aqui iremos focar-nos na evolução, em sede de *aviation security*, do conceito de transportador (subcontratado) nos termos da declaração constante do Apêndice 6-E do Anexo ao N/ regulamento de referência, para o conceito relativo à nova figura (estatuto) do *Approved Haulier* (AH) ou Transportador Aprovado (TA), introduzido no mesmo regulamento através do Regulamento de Execução (UE) 2024/1255 da Comissão, de 3 de maio. Assim, nos termos do ponto 6.0.5 do referido Anexo ao regulamento de referência, um AH/TA “é uma entidade que assegura, em nome de um AR ou de um EC, o transporte de superfície e a proteção das remessas de carga e correio aéreos às quais foram anteriormente aplicados controlos de segurança e cujos procedimentos cumprem regras e normas de segurança comuns suficientes para manter a integridade das remessas”. O mesmo regulamento alarga ainda o conceito aos casos em que tenha sido celebrado um acordo de transporte relativo a “uma atividade de gestão de serviços de transporte rodoviário de carga aérea, diretamente com a transportadora aérea”⁵⁹, i.e., o caso dos camiões-

⁵⁸ Cf. a este respeito o disposto no Decreto-Lei n.º 239/2003, de 04 de outubro, que estabelece (a nível nacional) o regime jurídico do contrato de transporte rodoviário de mercadorias, e (a nível internacional) a Convenção Relativa ao Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada (conhecida por Convenção CMR).

⁵⁹ Cf. alínea c) ponto 6.5.3.1 do regulamento.

-avião, em que o transporte se mantém aéreo (ao abrigo, portanto, de uma carta de porte aérea - AWB) mas que é executado através da rodovia. Ora, como vimos, os transportadores rodoviários (denominados de subcontratados) já operavam na CSA aérea, através de uma declaração de compromisso (6-E) para efeitos AVSEC, relacionando-se com as outras figuras (estatutos), designadamente os EC's e os AR's. Nesse sentido, as questões que se colocam são:

1) Qual foi a razão desta mudança? / 2) Quais são as características do novo estatuto?

Em relação à primeira questão, a transformação do TS em TA decorreu da necessidade, identificada pela CE de introduzir uma maior “clareza em termos de visibilidade, responsabilização e supervisão por parte das autoridades competentes dos transportadores e das operações que realizam a fim de manter a integridade da cadeia de abastecimento segura da carga e do correio aéreas na União”⁶⁰. De facto, desde há muito que os TS eram percecionados como o elo mais fraco da cadeia segura de abastecimento aérea, ao intervirem no segmento rodoviário (ou de superfície) do transporte de carga aérea, através de uma mera declaração. Nesse sentido, e efetuando uma síntese das características do novo estatuto de AH/TA, temos:

- a) Quanto ao objeto:** o mesmo prende-se com a alteração de uma figura já existente na CSA, o TS, para uma nova (e agora regulada por um estatuto de segurança da aviação civil) ou seja, o AH/TS;
- b) Quanto ao âmbito de aplicação (temporal):** foi previsto um período transitório que decorre entre a data de entrada em vigor do novo regulamento, e 31/12/2026, o qual permitirá a aplicação gradual do novo regime aos atuais TS, através da sua substituição, progressiva, pela nova figura (ou outro estatuto adequado à operação em causa)⁶¹;
- c) Quanto ao âmbito de aplicação (espacial):** o mesmo corresponderá ao EM onde se situa a residência do requerente, ou o seu endereço regis-

⁶⁰ Cf. preâmbulo do Regulamento de Execução (UE) 2024/1255 da Comissão, de 3 de maio. Com isto não olvidamos que, no contexto de medidas mais restritivas, EM como a Alemanha ou a Irlanda já detinham, a nível nacional, um procedimento de aprovação/reavaliação destes transportadores.

⁶¹ Aspeto importante que abordaremos no ponto seguinte.

tado, seja qual for o aplicável. As sucursais estrangeiras devem solicitar a aprovação da autoridade competente do EM em que se situa o endereço dessa sucursal ou filial estrangeira. O pedido é efetuado por uma pessoa singular ou coletiva junto da autoridade competente, em Portugal, a ANAC. A este respeito, é de referir que, de forma inovatória, a lista de validação que, à semelhança do que acontecia já com o estatuto de EC, foi criada e publicada no regulamento, parece exigir o “motivo da seleção do local a validar, no caso de vários locais”, o que traz como consequência a alteração do paradigma que N/ diz que os estatutos de segurança AVSEC são *site-specific*⁶² (ou seja, são aprovados não em relação à empresa, mas em relação a cada uma das suas instalações onde pretende gozar do estatuto).

- d) Quanto à formação, recrutamento e aplicação de controlos de segurança:** foi prevista formação AVSEC igual à aplicável aos outros estatutos da área da carga, inicial e contínua, o *background check* (Inquérito Pessoal - incluindo a sua recente componente reforçada em relação ao Gestor de Segurança - GS), bem como a existência de procedimentos de controlo da qualidade internos - CQI (responsável, âmbito e frequência das atividades). Encontra-se prevista a aplicação dos controlos de segurança à carga e correio seguros de forma a proteger os mesmos durante a recolha, manuseamento, armazenamento limitado⁶³, transporte e entrega (cf. ponto 6.5.2.1 do regulamento), controlos estes em tudo semelhantes aos já anteriormente previstos na declaração do Apêndice 6-E, que passam agora para o corpo do regulamento⁶⁴.
- e) Quanto ao procedimento de aprovação:** o mesmo incluirá a designação de uma pessoa responsável pela execução (o GS) e um programa

⁶² Ao contrário do que acontece com o estatuto OEA/AEO, pese embora a prática de monitorização de cada instalação pela AT.

⁶³ A mesma consiste (cf. ponto 6.0.6 do regulamento) no “tempo [conceito temporal e não espacial] total estritamente necessário para que um transportador aprovado efetue o transbordo de carga e correio de um meio de transporte para o utilizado no segmento subsequente do transporte de superfície dessa remessa”. O legislador entendeu ainda tentar concretizar o conceito “tempo estritamente necessário”, o qual pode incluir uma “breve armazenagem da remessa entre dois meios de transporte”.

⁶⁴ I.e., de um nível de segurança suficiente para proteger a carga aérea identificável e o correio aéreo identificável seguros nas suas instalações e nos locais onde as operações e os procedimentos são aplicados.

de segurança (segundo modelo também estabelecido na regulamentação). O procedimento de aprovação (e, posteriormente, o de reavaliação) incluirá uma verificação no local, que inclua a monitorização das operações, além da sede, em 1 (um) ou mais locais.

- f) Quanto à introdução e permanência na “base de dados da União relativa à segurança da cadeia de abastecimento” (vulgo BDU/KSDA2):** a introdução/atualização dos dados da entidade nesta base de dados europeia onde as entidades que integram a CSA são consultáveis e validáveis, constitui a fase integrativa de eficácia no procedimento administrativo de aprovação/reavaliação das mesmas. Os dados incluirão a atribuição de um identificador alfanumérico único (IAU) no formato-padrão, condição para se considerar o TA/AH aprovado/válido.

3.2 Uma oportunidade perdida?

Caraterizada a figura, cumpre esclarecer qual a razão de ser da N/ pergunta inicial, ou seja, porque conjecturamos o estatuto de AH/TA como uma oportunidade perdida de uma melhor regulação? Para respondermos a essa questão, revela-se necessário analisar a problemática através de 2 (dois) vetores distintos, designadamente: a redundância com a figura já existente do Agente Reconhecido (AR); e a ausência de previsão do reconhecimento mútuo (simplificação e facilitação) como a que existe em relação a outro estatuto na área da segurança dos transportes, como o de OEA/AEO. Por fim, há que considerar se esta oportunidade perdida não poderia, ainda assim, ser internamente (a nível nacional) alvo, a nível procedimental, de uma inovação incremental, que trouxesse à colação a simplificação e facilitação aparentemente perdidas.

• Redundância em relação a estatuto de Agente Reconhecido (AR)

Em relação ao primeiro vetor, parece-nos que a (nova) figura do AH/TA ficou, desde logo, ferida de parca utilidade, dada a ausência de inovação e alguma *capitis diminutio*, em relação à figura (concorrente) do AR. De facto, é difícil perceber a lógica do regulador europeu (CE) em conceber uma figura com todas as obrigações da outra (interveniente na mesma CSA)⁶⁵, mas

⁶⁵ I.e., com as mesmas exigências relativamente ao GS, programa de segurança, pes-

sem a grande vantagem de poder armazenar. Esta é também a razão pela qual, apesar de, no momento em que escrevemos esta linhas, tal ser ainda uma incógnita, se perspetivar que muitas entidades optarão sim pelo estatuto de AR, condenando a nova figura a um esvaziamento. Será ainda de mencionar que, face à intervenção da figura na CSA, a qual se reconduzirá, essencialmente (tal como hoje acontece com os TS), à proteção da carga/correio seguros durante o transporte, as obrigações do transportador (deveres) já se encontravam adequadamente estabelecidas, tanto no regime do transporte nacional, como no internacional (ressalvando-se que a responsabilidade última pela mercadoria e quaisquer danos que daí possam resultar para terceiros é do expedidor)⁶⁶, designadamente quanto à guarda e conservação da mercadoria quanto à ação de terceiros; alerta relativamente a percalços que possam comprometer a execução do transporte, o estado da mercadoria; recusar a mercadoria se não estiver devidamente embalada/acondicionada, ou apresentar sinais exteriores de violação⁶⁷, e de fazer perguntas sobre o estado aparente (sem vícios). Ademais, obrigações com uma “roupagem” AVSEC encontravam-se também definidas na declaração do referido Apêndice 6-E ao regulamento de referência, agora alvo apenas de uma transposição por efeitos da descontinuação, a partir de 01/01/2027, da figura dos TS/respetiva declaração com que agiam⁶⁸.

- **Não previsão do reconhecimento mútuo com outras figuras**

Já relativamente ao segundo vetor, dividimos a N/ análise em relação a 2 (duas) oportunidades perdidas, designadamente a ausência de previsão, contrariamente ao que acontecia com a figura anteriormente constante do ponto 6.5 do regulamento de referência (o Expedidor Avençado - EA/AC - *Account Consignor*), do reconhecimento mútuo com o estatuto de segurança

soal com formação AVSEC inicial e contínua, medidas de segurança física, e CQI aplicado à área AVSEC.

⁶⁶ Que poderá ser o produtor (expedidor/exportador) enquanto proprietário da mercadoria, mas também, face aos termos de troca internacionais (INCOTERMS) previstos nos contratos de transporte (terrestre e aéreo) o cliente comprador que ordena a recolha, ou mesmo o agente (IATA) transitário, ao agir em nome de qualquer um dos outros intervenientes.

⁶⁷ O que pode configurar em CCAR, cuja competência é, no entanto da outra figura, o AR.

⁶⁸ Data a partir da qual em que apenas um EC, um AR, ou um TA poderão efetuar o transporte de superfície de carga/correio aéreos seguros.

aduanheiro de OEA/AEO (autorizações S e C+S); **ou** a ausência de previsão desse reconhecimento com, designadamente, o regime relativo ao exercício da atividade de transportador rodoviário, constante do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do PE e do Conselho, de 21 de outubro, da responsabilidade, a nível nacional, do IMT, I.P.

De facto, e em relação à primeira hipótese, até à revogação da figura⁶⁹, era possível aos EA, ao serem designados por um AR (sem necessidade de uma verificação no local) ficarem dispensados da apresentação ao agente reconhecido que o(s) designara, da respetiva declaração de compromisso, caso fossem titulares de um estatuto/autorização OEA/AEO. Naturalmente que este estatuto de EA tinha as suas fragilidades e limitações (sendo sintomático disso mesmo o facto de a carga por ele produzida apenas poder seguir em aviões cargueiros), mas o conceito de reconhecimento mútuo em relação à monitorização efetuada por uma autoridade (aduaneira) por parte de outra (aviação civil) estava estabelecido, e foi reforçado em relação aos estatutos de AR e de EC, através da dispensa da verificação no local, com externalidades positivas. Desta forma, e apesar da existência de sugestões à CE de, pelo menos, se ponderar na manutenção desse mecanismo em relação ao novo estatuto de AH/TA, o mesmo não foi acolhido. Poderá argumentar-se não ser aplicável pelo motivo de que os transportadores (rodoviários), ao contrário dos EC (produtores/exportadores) e dos AR (transitários e agentes de *handling*) não exercem uma atividade ao abrigo da legislação aduaneira (visto, muitos deles operarem apenas dentro das fronteiras do TAU). Contudo, mesmo que assim fosse, i.e., que apenas transportassem carga já em livre prática (algo que bem sabemos não corresponder à realidade, por exemplo no caso dos camião-avião), tal não deveria impedir que se procurasse um reconhecimento mútuo com outro normativo jurídico, como aquele que impende sobre a atividade de transportador rodoviário. De facto, à semelhança do que acontece agora com as medidas de segurança relativas à aprovação, reavaliação e inspeção AVSEC a que, doravante, ficam sujeitos os AH/TA, também para o exercício da atividade de transportador rodoviário, estão aqueles mesmos operadores sujeitos a preencher uma série de requisitos previstos no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do PE e do Conselho, de 21 de outubro. Ademais, a fim de “regularmente veri-

⁶⁹ Que ocorreu (em relação aos requisitos remanescentes) com o Regulamento de Execução (UE) 2022/1174 da Comissão, de 7 de julho.

ficarem (...) os Estados-Membros procedem a controlos, nomeadamente, se for o caso, a inspeções nas instalações da empresa em causa” (*site-specific*, portanto), controlos esses com a mesma validade atribuída ao estatuto de AH/TA, ou seja, “pelo menos de cinco em cinco anos” (reavaliação), e a controlos iniciais “individuais para verificar se as empresas preenchem os requisitos de acesso à atividade de transportador rodoviário”⁷⁰.

3.3 Inovação e simplificação administrativas

Ora, não tendo o regulador europeu considerado os princípios de facilitação e simplificação que devem enformar a atividade administrativa, garantido igualmente os mais elevados níveis de segurança relativamente a esta figura, em notório desfasamento com as restantes da CSA haverá, ainda assim, algo que os reguladores nacionais possam fazer? Na nossa opinião a resposta é afirmativa. Claro que, ao contrário do que acontece com os estatutos de EC e de AR, não será possível conceder a vantagem da dispensa da verificação no local⁷¹, mas seria possível oferecer a vantagem de a aprovação/reavaliação de um transportador rodoviário e transportador aprovado, ter lugar num único momento, em relação a ambas as autorizações públicas.

De facto, com o “novo” Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado através do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro e suas sucessivas alterações, encontram-se reunidas as condições para, numa perspetiva de um exercício colaborativo de governança em rede, burilar-se a possibilidade de concretização de um requisito de simplificação, eficácia, celeridade, e economia da atividade administrativa, através da figura das “conferências procedimentais” (cf. artigo 77.º e ss. do CPA)⁷². Das mesmas, a conferência de coordenação, destinada ao exercício individual, mas concertado, das competências dos diferentes organismos, com o objetivo de simplificar a resposta ao administrado através da produção de um ou mais atos administrativos concertados, que con-

⁷⁰ Cf. artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do PE e do Conselho, de 21 de outubro. Em relação ao procedimento de suspensão e retirada das autorizações/estatutos, e à semelhança desse com o regime dos AH/TA (AVSEC), *vide* o artigo 13.º.

⁷¹ Prevista nos pontos 6.3.1.4 e 6.4.1.4 do regulamento de referência em relação às aprovações e reavaliações desses estatutos para entidades que disponham igualmente do estatuto aduaneiro de OEA/AEO (S ou C+S). Seria, contudo, porventura possível, articular uma única verificação no local por parte das duas autoridades.

⁷² *Vide* ainda, a este respeito, Portocarrero, Marta (2002), que aqui seguimos de perto.

firam a possibilidade do requerente obter, de uma forma mais célere e expedita (atendendo ao cumprimento de critérios equivalentes) as respetivas aprovações para o seu projeto comum, revelar-se-ia a mais indicada.

Como é sabido, existem diversas tipologias de inovação, promovendo as de *processo* e *incrementais* (apesar de não apresentarem uma rutura em relação ao *status quo ante*) um valor de troca e uso. Assim, acreditamos que a introdução de uma conferência procedimental (de coordenação) corresponderia a essa forma de inovação. A figura das conferências procedimentais é entendida como um modelo de simplificação da atividade administrativa que, através de um diálogo entre diversos órgãos com competência para a prática de atos num procedimento administrativo, permite coordenar a sua intervenção. Nesse sentido, dos tipos de conferências previstas no artigo 77.º do CPA⁷³, a conferência de coordenação, destinada ao exercício individualizado, mas simultâneo, das competências dos órgãos participantes com competência para decidir, através da prática, por cada um, de atos administrativos autónomos⁷⁴ seria a adequada ao objetivo em apreço⁷⁵. A figura permite ainda a “realização, de uma só vez e numa única sede, de momentos procedimentais que, de outro modo, teriam lugar em momentos e sedes diversas (...) [resultando num] efeito de aceleração” (Almeida, 2015:104).

Nesse sentido, a oportunidade que se oferece com o novo estatuto de AH/TA não seria perdida com a possível introdução de uma conferência procedimental de coordenação entre a ANAC e o IMT, I.P., conseguida através da reengenharia de processos. A mesma teria como ponto prévio necessário, o estabelecimento de um protocolo (*MoU*) entre as duas autoridades, que incluiria o ato instituidor. O objetivo seria um procedimento que tivesse em vista as aprovações e reavaliações (controlos) dos transportadores os quais, através de um único projeto, obteriam, simultaneamente, o licenciamento para o exercício da atividade de transportador rodoviário (IMT), e o estatuto de AH/TA (ANAC), a fim de operar com carga aérea segura.

⁷³ Destinadas “ao exercício em comum ou conjugado das competências de diversos órgãos da Administração Pública, no sentido de promover a eficiência, a economicidade e a celeridade da atividade administrativa.”

⁷⁴ Ainda que concertados num acordo que dará origem à prática individual de atos autorizativos (constitutivos ou permissivos) de direitos (estatuto/autorização concedida).

⁷⁵ Além de exigir apenas um acordo entre as partes e previsão em contrato interadministrativo, ao contrário das conferências deliberativas, que já dependem de previsão específica em lei ou regulamento.

CONCLUSÃO

Após uma apreciação ao atual modelo de Estado (de Garantia, ou Regulador), enquanto último estágio no qual o mais recente modelo de Administração Pública, o de *Governance*, atua, constatámos que ambos os conceitos (regulação e *governance*) remetem para a intervenção de distintos atores em diferentes níveis. A União Europeia é um dos fundamentais, sendo o Estado Regulador tributário do empenho com que as instituições europeias têm desempenhado a sua missão de (benévolo) condicionamento dos EM a normas comuns, designadamente através do mecanismo das entidades reguladoras independentes de índole setorial.

Nesse âmbito, tivemos também oportunidade de refletir sobre o facto de que a criação e a gestão de uma cadeia segura de abastecimento (CSA), designadamente na sua vertente aérea, tem contribuído para um dos objetivos do mercado único ou comum, i.e., a livre circulação de mercadorias, cumprindo ainda outro desiderato, não menos relevante, ou seja, o de garantir a segurança de pessoas e mercadorias contra atos de interferência ilícita na UE.

Assim, e uma vez caracterizada a CSA do ponto de vista da segurança (vertente *security*), tendo como pano de fundo o fenómeno terrorista, mas também os seus programas/estatutos, tanto ao nível da aviação civil, como a nível aduaneiro, procurou-se responder à pergunta relativa ao tema do N/ trabalho, ou seja, se o (novo) estatuto de segurança de *Approved Haulier* (Transportador Aprovado) que integra a CSA, corresponderia (ou não) uma oportunidade perdida de melhor regulação pública europeia?

Considerando o que foi exposto, podemos considerar que sim, mas somente em parte. De facto, o Estado regulador ao dotar o edifício jurídico da Administração Pública portuguesa e os seus entes públicos administrativos com as necessárias valências (que, no presente caso, e sempre norteados pelos princípios da boa administração, permitem superar uma menos valia da sua criação) pode oferecer, através da figura da conferência procedimental de coordenação, a simplificação e a facilitação perdidas. Assim, o novo estatuto seria dotado de um interesse renovado, desde que considerado e assumido como um projeto comum para empresas e autoridades administrativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amador, João (Coord.) 2020, *As empresas portuguesas no comércio internacional*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 59.
- Almeida, Mário Aroso de (2015), *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina
- Azevedo, Maria Eduarda (2017), *Direito da Regulação e da Economia*, Lisboa, Quid Juris
- Beck, Ulrich (2015), *Sociedade de Risco Mundial - em busca da segurança perdida*, Lisboa, Edições 70
- Catarino, Luís Guilherme (2014), "O Novo Regime da Administração Independente: *Quis Custodiet Ipsos Custodes?*", *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 17
- Confraria, João (2014), "Uma Análise Económica da Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras Independentes", *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 17
- Dias, José Eduardo Figueiredo, e Fernanda Paula Oliveira (2011), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina
- Dinh, Nguyen Quoc et al. (1999), *Direito Internacional Público*, 2.ª ed. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian
- Ferreira, João Pateira et al. (2024), *Manual de Regulação e Concorrência*, Coimbra, Almedina
- Gonçalves, Pedro Costa (2008), *Regulação, Eletricidade e Telecomunicações*, Coimbra, Coimbra Editora
- Gonçalves, Pedro Costa (2013), *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, Coimbra Editora
- Gonçalves, Pedro Costa, e Licínio Lopes Martins (2014), *Nótulas sobre o novo regime das entidades independentes de regulação da atividade económica*, Textos de Regulação da Saúde
- Gonçalves, Pedro Costa, "Experiência da regulação pública em Portugal", *Coletânea de Artigos da ABAR - "A Regulação de Infraestruturas no Brasil"*
- Gouveia, Jorge Bacelar (2018), *Direito da Segurança - Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*, Coimbra, Almedina
- Henriques, M. G. (2010), *Direito da União - História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*. 6ª ed. Coimbra, Almedina
- Jordana, Jacint e David Levi-Faur (2004), "The Politics of regulation in the age of governance"

- Micklethwait, John, e Adrian Wooldridge (2015), *A Quarta Revolução - A Corrida Global para Reinventar o Estado*, Alfragide, Publicações Dom Quixote
- Lourenço, Ana (Coord.) 2022, *O Estado Regulador em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 220.
- Lima, Jonas André Rodrigues Henriques de (2006), *O Impacto Global do Terrorismo nas Cadeias de Abastecimento*, 1.ª ed. Porto. Editora UP
- Marques, Maria Manuel Leitão, e Vital Moreira (2008), *A mão Visível – Mercado e Regulação*, Coimbra, Almedina
- Moreira, Vital, e Fernanda Maças (2003), *Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e Projeto de Lei-Quadro*, Coimbra, Coimbra Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2010), “O Papel do Estado na Sociedade”, em António José Tello, António Martins da Cruz e António Vitorino (orgs.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio – Instituto de Defesa Nacional
- Portocarrero, Marta (2002), *Modelos de Simplificação Administrativa – A Conferência Procedimental e a Concentração de Competências e Procedimentos no Direito Administrativo*, Porto, Publicações Universidade Católica
- Santos, J. Albano (2010), *Economia Pública*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Santos, António Carlos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques (2014), *Direito Económico*, Coimbra, Almedina
- Silva, João Nuno Calvão da (2017), *Agências de Regulação da União Europeia*, 1.ª ed. Coimbra, Gestlegal
- Simões, Ascenço L. (2018), *Regulação e Supervisão em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento
- Simões, Tânia Cardoso (2014), “Entidades Reguladoras: Um Ano de Lei-Quadro”, *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 17
- Sarmiento, Eduardo Moraes, Nuno Dominguez (2003), *Metodologia do Trabalho Científico - com recurso ao processador de texto*, Porto, Edições IPAM
- Vicente, D. M. (Coord.) 2012, *Estudos de Direito Aéreo*, 1.ª ed. Coimbra, Coimbra Editora

FONTES

- Regulamento (CE) 300/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março
- Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do PE e do Conselho, de 21 de outubro
- Regulamento (UE) 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 09 de outubro
- Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão, de 05 de novembro
- Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão, de 24 de novembro
- Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto

Decreto-Lei n.º 239/2003, de 04 de outubro

Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março

Decreto-Lei n.º 142/2019, de 19 de setembro

Regulamento (da ANAC) n.º 765/2021, de 17 de agosto

Regulamento (da ANAC) n.º 1081/2024, de 02 de outubro,