



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Nota justificativa

Lei da actividade de aviação civil

(Proposta de lei)

Tendo em consideração o rápido desenvolvimento e as grandes mudanças no sector da aviação civil, bem como o facto do actual contrato de concessão para a prestação de serviços de transporte aéreo estar prestes a terminar, com vista à concretização da política de abertura gradual do mercado da aviação civil de Macau, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, pretende autorizar o estabelecimento de mais companhias aéreas com sede na RAEM através da atribuição de licenças.

Contudo, o actual Regulamento Administrativo n.º 10/2004 (Diploma enquadrador da actividade de aviação civil em Macau), no n.º 1 do artigo 3.º, determina que o exercício da actividade de transporte aéreo comercial na RAEM pode ser atribuído em regime de concessão de serviço público, estabelecendo disposições sobre o contrato de concessão e exclusões ao regime de serviço público, não fazendo qualquer menção ao regime a aplicar no caso de não haver um contrato de concessão. Assim, é necessário proceder à alteração das disposições relevantes a fim de as adaptar à nova política. Em simultâneo, o Regulamento Administrativo n.º 10/2004 foi publicado há quase 20 anos, o conteúdo deste já não se adapta às actuais mudanças no sector da aviação civil de Macau, pelo que se procede à revisão global deste regulamento no sentido de dar resposta às necessidades do desenvolvimento social de Macau.

O conteúdo principal da proposta de lei é o seguinte:

1. Âmbito de aplicação

O artigo 2.º da proposta de lei determina que esta proposta de lei é aplicável não só às actividades de aviação civil desenvolvidas na RAEM e no espaço aéreo sob jurisdição da RAEM, às operações de aeronaves com destino à ou a partir da RAEM por operadores locais ou do exterior e às aeronaves registadas na RAEM, mas também aos aeródromos situados na RAEM.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

A proposta de lei pretende regular as actividades de aviação civil, pelo que não se aplica às aeronaves que realizam actividades e prestam serviços militares, aduaneiros, policiais, de busca e salvamento, de combate a incêndios, de controlo de fronteiras e outros similares, não se aplicando também ao pessoal e organizações envolvidas nestas actividades e serviços, incluindo os aeródromos militares.

2. Regulamento de Navegação Aérea de Macau

O sector da aviação civil é um sector altamente regulado internacionalmente. Sendo a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), aberta à assinatura em Chicago em 7 de Dezembro de 1944, aplicável à RAEM, são numerosas as obrigações assumidas pela RAEM destinadas a garantir a segurança da aviação civil. Os 19 Anexos à Convenção sobre a Aviação Civil Internacional contêm normas obrigatórias para os Estados Membros (ou regiões) e práticas recomendadas que, não sendo obrigatórias, são reconhecidas como desejáveis no interesse da segurança, da regularidade ou da eficiência da navegação aérea internacional, às quais os Estados Membros (ou regiões) se empenharão para se adequar, em conformidade com a convenção.

Na RAEM, estas normas e práticas recomendadas constam, na sua grande maioria, do Regulamento de Navegação Aérea de Macau, aprovado pela Ordem Executiva n.º 43/2021, doravante designado por RNAM. Uma vez que a Organização da Aviação Civil Internacional (*International Civil Aviation Organization*) procede à alteração das normas e práticas recomendadas frequentemente (normalmente, duas vezes por ano) torna-se necessário proceder à actualização do RNAM frequentemente, por forma a manter os padrões de segurança do sector da aviação civil da RAEM aos níveis internacionais, daí que a proposta de lei propõe também a obrigatoriedade de reformulação do RNAM a cada dois anos. Por outro lado, considerando que o RNAM também é aplicável a operadores de aeronaves do exterior, a proposta de lei determina ainda que este regulamento deve ser publicado simultaneamente em língua inglesa, para além das línguas oficiais da RAEM.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

3. Autoridade competente

A proposta de lei determina que a Autoridade de Aviação Civil de Macau, doravante designada por AACM, é a autoridade competente para a supervisão, regulamentação, regulação e fiscalização das actividades de aviação civil, tendo poderes de regulamentação, fiscalização, e sancionatórios, e, a fim de assegurar o eficaz exercício das funções pelo pessoal que exerce funções de fiscalização, este goza também de poderes de autoridade pública.

A proposta de lei estabelece ainda a competência da AACM para a emissão de directivas e isenções, bem como o poder de cobrar taxas.

4. Actividade de aviação civil

4.1 Licenças, autorizações, certificados e documentos análogos

Como já acima foi dito, o sector da aviação civil é um sector altamente regulado, dependendo a sua operação da emissão de várias licenças, autorizações, certificados e documentos análogos, emitidos pela AACM. Assim, o capítulo III da proposta de lei determina as principais licenças, certificados e autorizações de natureza técnica emitidos pela AACM às pessoas e entidades que pretendam operar no sector. Além disso, tendo em conta que as condições e requisitos para a emissão destas licenças, autorizações, certificados e documentos análogos são muitos, da proposta de lei constam as normas de princípio, sendo que os requisitos técnicos mais pormenorizados constam do RNAM e de diplomas complementares.

4.2 Obrigações dos titulares de licenças, autorizações, certificados e documentos análogos

A proposta de lei consagra um conjunto de obrigações gerais dos titulares de licenças, autorizações, certificados e documentos análogos emitidos pela AACM e ainda a obrigação de cooperação com a AACM e de prestação de informações, tendo os visados de permitir o acesso do pessoal desta autoridade às suas instalações, estabelecimentos ou equipamentos e disponibilizar todas as informações, registos e documentos necessários à fiscalização, podendo incorrer no crime de desobediência simples todos aqueles que, sendo legalmente obrigados a fazê-lo, se recusarem a cooperar.



5. Regime de acesso à actividade de transporte aéreo comercial de passageiros

5.1 Licenciamento

No sentido de implementar a política de abertura gradual do mercado da aviação civil da RAEM, autorizando o estabelecimento de mais companhias aéreas com sede na RAEM, torna-se necessário estabelecer o regime de acesso à actividade de transporte aéreo comercial de passageiros. A proposta de lei estabelece que é necessário obter uma licença de actividade antes de exercício da actividade de transporte aéreo comercial de passageiros, sendo estas licenças atribuídas através de concurso público. Excepcionalmente, admite-se a possibilidade destas licenças serem atribuídas por ajuste directo, quando o interesse público o justifique.

Ao mesmo tempo, considerando que as licenças de actividade relevantes se destinam a regular o funcionamento do mercado e não têm natureza técnica, propõe-se que estas licenças sejam atribuídas por despacho do Chefe do Executivo, à imagem do estabelecido noutras leis em relação a licenças de idêntica natureza.

Este regime de acesso aplica-se apenas ao transporte aéreo comercial de passageiros, ficando excluído o transporte de carga em aviões cargueiros, ou seja, no futuro o transporte aéreo exclusivo de carga em aviões cargueiros será totalmente liberalizado. São também excluídos deste regime de acesso o transporte de passageiros por helicóptero e a aviação executiva.

5.2 Limitação do número de licenças

Com vista a aperfeiçoar a política de aviação civil da RAEM, o Governo da RAEM, em 2017, realizou um estudo sobre o futuro desenvolvimento do sector do transporte aéreo de passageiros de Macau, tendo concluído que a solução mais vantajosa para o desenvolvimento global da RAEM é limitar o número de licenças, sendo o número específico de licenças fixado por despacho do Chefe do Executivo.



5.3 Prazo da licença

A proposta de lei estabelece um prazo de 25 anos para as licenças de exploração que é relativamente alargado, devido ao facto do estabelecimento de uma companhia aérea exigir recursos financeiros consideráveis pelo que se torna adequado permitir a exploração do serviço durante um prazo que permita à entidade licenciada, em condições normais de rendabilidade, amortizar os capitais investidos.

5.4 Requisitos de qualificação

O Governo da RAEM procedeu ao estudo comparado de diversas leis em vigor na RAEM, bem como da legislação vigente nos outros países e regiões, como por exemplo Interior da China, Região Administrativa Especial de Hong Kong e Singapura, e, tendo em conta a situação e as necessidades concretas da RAEM, estabeleceu os requisitos mínimos que constam da proposta de lei, incluindo a obrigatoriedade das companhias que pretendam obter uma licença de actividade revestirem a forma de sociedade anónima constituída na RAEM e terem aqui o seu principal lugar de negócios; tenham por objecto social principal a exploração da actividade de transporte aéreo; prestarem a caução que lhes for exigida como garantia do cumprimento das obrigações legais e decorrentes da licença a que estejam vinculadas; sejam consideradas idóneas e demonstrarem possuir capacidade técnica e financeira.

5.5 Limitações à transmissão das licenças e das acções das entidades licenciadas

Para garantir a estabilidade das operações e a fim de evitar a especulação com os direitos licenciados, a proposta de lei não permite a transmissão de licenças. Ao mesmo tempo, a proposta de lei determina que salvo as acções que sejam autorizadas a ser compradas e vendidas nas bolsas de valores e em caso de transmissão por morte ou dissolução, a oneração, transmissão ou cessão, a qualquer título, total ou parcial, para terceiro, das acções de uma entidade licenciada e bem assim a realização de quaisquer actos que envolvam a atribuição de direito de voto ou outros direitos sociais a pessoa diferente do seu titular também são proibidas durante os três primeiros anos de actividade, e depois desse prazo, carecem de autorização prévia do Chefe do Executivo.



5.6 Proibição de práticas restritivas da concorrência

A proposta de lei contém igualmente disposições que visam proibir acordos ou práticas concertadas qualquer que seja a forma que revistam, sejam susceptíveis de impedir, restringir ou falsear a concorrência ou a exploração abusiva de uma posição dominante no mercado por parte das entidades licenciadas.

6. Medidas cautelares

Considerando que as ilegalidades e irregularidades relacionadas com as actividades de aviação civil podem gerar graves danos para a vida e propriedade dos cidadãos, torna-se necessário atribuir competências de fiscalização relevantes à AACM para intervir atempadamente nas situações de perigo. Assim, quando se revele necessário para a instrução do processo ou para a defesa da segurança da aviação civil, a AACM pode determinar a aplicação de medidas cautelares, incluindo a suspensão preventiva ou a restrição de realização de alguma ou algumas actividades, a restrição dos privilégios outorgados por licenças, autorizações, certificados e documentos análogos e a imobilização imediata de aeronaves no solo, entre outras.

Incorre no crime de desobediência qualificada quem incumprir ou dolosamente fizer frustrar qualquer das medidas cautelares determinadas.

Em simultâneo, a proposta de lei determina que a AACM deve cumprir os princípios gerais da necessidade, proporcionalidade e adequação aos objectivos propostos, na aplicação das medidas cautelares, procedendo-se à sua revogação logo que deixem de se justificar.

7. Regime sancionatório

No capítulo VI (Regime sancionatório) da proposta de lei são definidas as responsabilidades penais e as responsabilidades administrativas.

As disposições relativas às responsabilidades penais foram já referidas nos pontos 4.2 e 6 acima.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Quanto às responsabilidades administrativas, na proposta de lei estão previstas duas categorias de multas, atendendo à gravidade das condutas sancionadas. Na primeira categoria as multas são fixadas entre 5 000 a 300 000 patacas, no caso de pessoa singular, e 50 000 a 1 000 000 patacas, no caso de pessoa colectiva. Já na segunda categoria, as multas são fixadas entre 1 000 a 200 000 patacas, no caso de pessoa singular, e 10 000 a 500 000 patacas, no caso de pessoa colectiva. Ao mesmo tempo, estão igualmente previstas sanções acessórias correspondentes para infracções particularmente graves ou perigosas.

Para facilitar a aplicação e implementação do novo regime legal e adequar a actuação da AACM às situações reais de menor impacto ou perigo potencial, bem como à política de cumprimento da lei no ambiente de gestão da segurança operacional preconizada pela Organização da Aviação Civil Internacional, a proposta de lei prevê a figura da advertência.

8. Disposições transitórias e finais

Para garantir que as operações da actual concessionária de serviços de transporte aéreo não sejam interrompidas e se mantenham os serviços aéreos disponibilizados aos residentes da RAEM, a proposta de lei propõe estabelecer disposições transitórias a fim de assegurar que a concessionária acima referida continue a operar, determinando ser-lhe atribuída officiosamente uma licença após a entrada em vigor da proposta de lei, ficando esta companhia dispensada da necessidade de participar no concurso público que eventualmente venha a ser aberto para atribuição de licenças.

Por último, em relação à estrutura orgânica e aos trabalhadores necessários à execução das atribuições da AACM no âmbito da supervisão da actividade de aviação civil, a proposta de lei determina que a organização e funcionamento da AACM são regulados por diploma próprio e o seu pessoal é regulado pelo estatuto privativo de pessoal.