



FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS

A Regulação dos Aeroportos em Moçambique

Neusia Célia Olga Machava

Maputo, Março de 2024

NEUSIA CÉLIA OLGA MACHAVA

A REGULAÇÃO DOS AEROPORTOS EM MOÇAMBIQUE

Dissertação apresentada na Faculdade de Direito no
Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas
como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre, sob orientação dos **Professores Doutores**
Nuno Cunha Rodrigues e Almeida Machava.

FACULDADE DE DIREITO

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

MAPUTO, MARÇO DE 2024

Declaração de originalidade da dissertação

Declaro que esta dissertação nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau ou num outro âmbito e que ela constitui o resultado do meu labor individual.

Esta dissertação é apresentada em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre pela Universidade Eduardo Mondlane.

Neusia Célia Olga Machava

Agradecimentos

Agradeço à Deus, pelo dom da vida, por todas as suas graças, que sem olhar pela diferença dos homens, providencia o seu amor e privilégios por igual. Tanta misericórdia e preponderância da sua obra sobre a vida dos homens sem manifestar a parcialidade e discriminação.

Especiais agradecimentos, aos Professores Doutor Nuno Cunha Rodrigues e Almeida Machava, meus tutores, pela paciência, energia, abertura e sua dedicação, sem o seu apoio não lograria chegar até aqui.

Aos professores do Curso de Ciências Jurídico-Económicas do ano de 2021, pelo encorajamento para que nestes termos avançasse e ainda pela bibliografia disponibilizada.

À Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, desde os funcionários da base até aos mais altos dirigentes pela visão, ética, ciência e determinação de pensar e projectar melhor o Direito e o papel do Direito Moçambicano. Nosso berço académico, casa da qual gravitam os sentimentos mais nobres da construção do Estado Moçambicano, vão os mais profundos agradecimentos e que continuemos a dar oportunidade de conceder e aprofundar os conhecimentos sobre o Direito.

Ao Senhor Hélder Sarmiento, Director Comercial da Empresa Aeroportos de Moçambique E.P. pela nobre abertura para esclarecer o funcionamento das operações aeroportuárias, olhando para os aeroportos como a *sala de visita do País* e a sua importância para a população.

Aos meus pais Olga Arsénia Boavida Machava e António Justino Fumo, pela sua dedicação, amor e cuidado durante todo o processo da minha formação.

Aos meus irmãos Celso Xavier, Tayone Antónia e Carmen Lúcia, pelos momentos de descontração, convivência e apoio.

Em memória do meu avô Boavida Machava, tio Venâncio Machava e primo Luís Mugube.

Abreviaturas e Siglas

A.D.M. E.P. – Aeroportos de Moçambique, Empresa Pública

Al. – alínea

ANSP – Provedores de Serviços de Navegação Aérea

Art. – artigo

CAFAC – Comissão Africana da Aviação Civil

Cfr. – Conferir

CNELEC – Conselho Nacional de Electricidade

CRM – Constituição da República de Moçambique

Doc. – documento

EMA – *Ethiopian Mozambique Airlines*

E.E. – Empresa Estatal

E.P. – Empresa Pública

E.P.E's – Empresas Públicas Empresariais

INCM – Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique

IATA – Associação Internacional de Transportadores Aéreos'

LAC – Lei da Aviação Civil

LAM – Linhas Aéreas de Moçambique

LAM E.E. – Linhas Aéreas de Moçambique, Empresa Estatal

MTC – Ministério dos Transportes e Comunicações

OACI – Organização da Aviação Civil Internacional

PAC – Política da Aviação Civil

SADC – Comunidade de Desenvolvimento da Africa Austral

SEE – Sector Empresarial do Estado

SPA – Sector Público Administrativo

Resumo

O objectivo central deste trabalho foi a análise da regulação económica dos aeroportos em Moçambique tendo como base a abordagem alternativa da problemática dos vários aeroportos que servem o tráfego internacional e regional em Moçambique. A reflexão comumente existente é de que as relações entre o direito e a economia num contexto de fragilidades das relações sectoriais são bastante conflituosas, uma vez que existe a formal ideia de liberalização económica.

Desta forma, através da análise dos elementos do trabalho, é possível notar que o acervo regulatório dos aeroportos não tem sido eficaz ao longo dos anos, na medida em que o efeito que deveria ser esperado, mormente ao crescimento do tráfego não se verifica no transporte aéreo regular doméstico. Mais ainda, a concorrência no mercado do transporte aéreo regular doméstico, ainda que esteja liberalizado precisa de medidas regulatórias que o acompanhem de forma eficiente, tomando como base a regulação eficaz dos aeroportos, de maneira a garantir a sobrevivência dos transportadores aéreos domésticos regulares e a concorrência entre eles, servindo melhor o cidadão.

Palavras-chave: Aeroportos, regulação, transportadores aéreos regulares domésticos, concorrência.

Abstract

The main objective of this report was to analysis of economic regulation of airports in Mozambique, based on the alternative approach to the problem of various airports that serve international and regional traffic in Mozambique. The common reflection is that that the relations between law and the economy in a context of fragile sectorial relations are quite conflicting, since there is a formal idea of economic liberalization.

In this way, through the a analysis of the elements of the work, it is possible to notice framework of airports has not been effective over the years, insofar as the effect that should be expected, especially on the growth of traffic occur in regular domestic air transport. Furthermore, competition in the domestic scheduled domestic air transport market, even if it is liberalized, needs regulatory measures that are combined it efficiently, based on the effective regulations of the airports, in order to guarantee the survival of scheduled domestic air carriers and the competition between them, serving better the industry.

Keywords: Airports, regulation, regular domestic air transport, competition.

Índice

Abreviaturas e Siglas	i
Resumo	ii
Abstract	iii
I. Contextualização	4
II. Problema.....	6
III. Perguntas de pesquisa	7
IV. Objectivos	7
IV.1. Objectivo geral.....	7
IV.2. Objectivos específicos.....	7
V. Metodologia	7
VI. Justificativa.....	8
Capitulo I – Aspectos Gerais sobre Regulação e Concorrência: uma abordagem teórica.....	8
1.1. Conceitos	9
1.2. Intervenção do Estado na Economia	10
1.2.1 Tipo de Intervenção do Estado na Economia.....	12
1.2.2 Evolução da Intervenção do Estado na Economia em Moçambique	13
1.3. Administração Indirecta do Estado	16
1.4. Instituições que revestem a forma de Administração Indirecta do Estado	18
1.5. Falhas de mercado.....	21
1.1 Regulação e Concorrência	23
1.1.1. Regulação e o Papel do Estado na Economia	23
1.5.2. Concorrência	25
1.5.2.1 Modalidades de Concorrência.....	27
1.5.2.1.2. Concorrência Perfeita	27
1.5.2.1.3. Concorrência Imperfeita.....	27
1.5.2.1.3.1 Monopólio	27
1.5.2.1.3.2 Oligopólio.....	27
1.5.2.1.3.3 Concorrência monopolista.....	28
1.5.2.1.3.4. Concorrência Desleal.....	28
Capitulo II – Regulação dos Aeroportos em Moçambique.....	29
2.1. Infra-estrutura Aeroportuária	29
2.3. Regulação dos Aeroportos	33

2.4. Entidade de Regulação dos Aeroportos	36
Capítulo III – Transporte Aéreo Doméstico	43
3.1. Regulação do Transporte Aéreo Internacional.....	43
3.2. Evolução do Transporte Aéreo Nacional	45
3.3. Efeitos da Regulação dos Aeroportos a luz dos Instrumentos Legais.....	51
Capítulo V – Regulação de Aeroportos em Outros Estados	54
4.1. Tanzânia	54
4.2. Quênia	55
5. Considerações finais	57
7. Bibliografia	61
8. Legislação	63
9. Outras fontes.....	65

I. Contextualização

A intervenção do Estado na economia é de capital importância, na medida em que Estado regulador criou uma nova política intervencionista mais consentânea aos moldes da época. Juridicamente, esse momento coincide com a reformulação do Estado contemporâneo ao Estado Liberal, o Estado passa a ser denominado de Estado Democrático de Direito.

Diversamente do Estado Regulador, o Estado Social era legitimado, portanto, a actuar sobre a propriedade privada, condicionando direitos até então sagrados – como a propriedade e o contrato – a fins sociais. O Estado passou a se ver na necessidade de definir objectivos de interesse geral, indicando ao mercado as regras as quais deverá se submeter.

Moçambique adoptou o modelo económico que centralizava o investimento no sector empresarial estatal, o que era consequente com a centralização da economia e da alocação de recursos.¹

Dessa forma, foi criada a Lei da Organização e Funcionamento das Empresas, aprovada pela Lei n.º 2/81 de 30 de Setembro, com o fundamento de que as empresas estatais constituem um dos elementos principais na construção da base material, política, ideológica para a edificação da sociedade socialista e para o desenvolvimento económico planificado com vista a satisfação das necessidades fundamentais do povo.²

Todavia, o modelo adoptado de centralização da economia foi suplantado devido a grave crise que se assistiu no início da década de 80 que levou o Estado a recorrer as instituições da Bretton Woods, tendo estas, condicionado a admissão de Moçambique a realização de um programa de ajustamento estrutural em que alguns pontos seriam: a abertura de espaço para a iniciativa privada, a reestruturação das empresas estatais.

Desta forma, muitas das empresas estatais transformaram-se em empresas públicas, em virtude da aprovação da Lei n.º 17/91 de 3 de Agosto que aprovou a Lei das Empresas Públicas, com o objectivo de introduzir novos mecanismos jurídicos, no sentido de garantir uma cada vez maior eficiência e rentabilidade no sector empresarial público.

¹ Castel-Branco, Nuno. Opções Económicas de Moçambique 1975-1995: Problemas, Lições e Ideias Alternativas. Brazão Mazula (editor). Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo: Elo Gráfica. 1995 p. 598

² Preâmbulo da Lei n.º 2/81 de 30 de Setembro.

Assim, na área dos aeroportos, foi aprovado o Decreto n.º 3/98 de 10 de Fevereiro que transformou a empresa estatal Aeroportos de Moçambique em, empresa pública e estabeleceu os aeródromos que estariam sob a sua gestão.

Os aeroportos são infra-estruturas que fazem parte do sistema de transportes, sendo que constitui um factor determinante da coesão social e territorial, e da competitividade económica do País. Para que o seu sistema desempenhe o seu papel deve se dar atenção especial a melhoria de infra-estruturas ao nível nacional, tendo em conta as necessidades de equidade e solidariedade de todos os cidadãos na garantia da sua mobilidade e dos seus bens.

O transporte aéreo é um do sector económico muito lucrativo e desempenha um papel importante no fomento do turismo, na circulação de passageiros e mercadorias garante a ligação com zonas remotas do país.

Moçambique, pela sua extensão geográfica de 801 590 km² a indústria do transporte aéreo apresenta-se como um dos segmentos competitivos fundamentais para o desenvolvimento do país, faz fronteira com seis países que são: África do Sul, Eswatini, Zimbabwe, Malawi Zâmbia e Tanzânia.

A localização geográfica de Moçambique, associada a características morfológicas e climáticas asseguram a existência de uma grande diversidade biológica, constituída por uma fauna e flora muito diversificada. Assim, Moçambique conta com uma rede de áreas de conservação, entre parques nacionais, reservas nacionais e coutadas de caça.³ Dentre os pontos turísticos que Moçambique possui importa destacar, o Arquipélago das Quirimbas, Arquipélago de Bazaruto, Ilha de Mocambique, Ilha de Inhaca, os parques nacionais das Quirimbas, de Gorongosa, de Bazaruto, de Zinave, de Banhine, de Limpopo, de Chimanimani, de Gilé, de Magoe, de Pomene, de Marromeu e do Niassa.⁴

O transporte aéreo só pode ser operado a partir de infra-estruturas aeroportuárias que consistem em um conjunto de sistemas desenhados para facilitar ligações entre diferentes unidades produtivas em diferentes sectores e a sua relação com o crescimento do transporte aéreo regular doméstico é considerada directa.

³ SILVA, José Julião Da. Turismo em Moçambique: oportunidades, desafios e riscos. Universidade Pedagógica de Maputo. 2019. p. 48.

⁴ Informação disponível em <https://visitmozambique.gov.mz/onde-ir/destinos-turisticos> acesso em 05.05.2023

Num mercado que se quer competitivo, a correção das falhas do mercado requer regulação económica como elemento básico para o levantamento de imperfeições do mercado, das restrições à iniciativa privada, permitindo a entrada de novos actores na economia, pelo incentivo ao comércio livre e pela eliminação de sistemas de controlo de preços.

Assim, o presente trabalho com o tema *A Regulação dos Aeroportos em Moçambique* debruça-se sobre a contribuição da regulação dos aeroportos para o crescimento do transporte aéreo regular doméstico. Neste contexto, define-se como objetivo geral o regime jurídico da regulação dos aeroportos, e como objectivos específicos pretende-se discutir a intervenção económica do Estado e analisar de que forma a regulação dos aeroportos pode contribuir para o crescimento do transporte aéreo regular doméstico. Através da pesquisa será possível compreender como a regulação dos aeroportos pode atrair a entrada de novas companhias áreas para o mercado regular doméstico e bem assim ser um estímulo para a concorrência no transporte aéreo regular doméstico.

Destarte, a experiência mostra que a liberalização no sector transporte aéreo regular doméstico deve ser acompanhada de outras medidas regulatórias, com vista materializar com eficácia o desiderato dela.

II. Problema

Existem em Moçambique, desde os últimos vinte anos aeroportos classificados como Aeroporto Internacional e Pontos de Entrada, embora se tenha regulado essa classificação com a aprovação do Decreto n.º 82/2018 de 26 de Dezembro, que foi revogado pelo Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio. Os aeroportos em alusão são três internacionais⁵⁵, onze pontos de entrada e quatro pontos de entrada mistos. Por um lado, as companhias aéreas oriundas de todos os continentes podem fazer o transporte aéreo regular para os três aeroportos classificados como internacionais, por outro lado, as companhias aéreas oriundas da SADC podem fazer o transporte aéreo regular, não só para os três aeroportos internacionais, assim como para os onze aeroportos classificados como pontos de entrada, totalizando para treze, os pontos que servem o tráfego aéreo internacional, dificultando os transportadores aéreos que operam voos regulares domésticos para distribuir os

⁵⁵ A al.a) do art. 1 do Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio, que reestrutura os aeroportos nacionais, define aeroporto internacional como um aeródromo designado pelo Estado que apresente as condições para assegurar as chegadas e partidas de voos internacionais regulares, sendo devidamente apetrechado com instalações de escrutínio de segurança, serviços de migração, alfandega e saúde pública.

passageiros daquelas carreiras, o que naturalmente pode constituir um entrave para o crescimento do transporte aéreo doméstico regular e consequentemente dificultar a entrada de companhias aéreas no segmento doméstico regular.

III. Perguntas de pesquisa

1. Como é que são classificados os aeroportos à luz dos instrumentos legais existentes?
2. Quais são os efeitos da regulação dos aeroportos?
3. Porque é que o transporte aéreo doméstico não cresce?

IV. Objectivos

IV.1. Objectivo geral

1. Estudar o regime jurídico da regulação dos aeroportos.

IV.2. Objectivos específicos

1. Discutir a intervenção do Estado na economia.
2. Analisar de que forma a regulação dos aeroportos pode contribuir para o crescimento do transporte aéreo regular doméstico.

V. Metodologia

Revisão da literatura: este método vai consistir fundamentalmente na busca de toda bibliografia com enfoque para a temática da regulação, dos aeroportos e do transporte aéreo, sem descurar bibliografia sobre a economia intervenção do Estado na economia ou que, de certo modo, possa contribuir para tal, portanto, leitura de livros, pesquisas em meios electrónicos entre outros disponíveis.

A abordagem da pesquisa será qualitativa, pois através dos resultados sobre a problemática da regulação dos aeroportos será possível analisar a sua dimensão sob o prisma de necessidade de estudos técnicos prévios para um melhor aproveitamento das oportunidades que os aeroportos podem trazer aos transportadores aéreos regulares domésticos.

Adicionalmente, far-se-á uma análise dos requisitos técnicos necessários de classificação dos aeroportos através análise das normas que regulam a matéria. O método comparativo será usado na dissertação tendo como objectivo dar ferramentas e factos de outras jurisdições sobre os

caminhos a tomar para a viabilidade da regulação dos aeroportos para o transporte aéreo regular doméstico.

VI. Justificativa

Existe uma discussão assente no fraco crescimento do transporte aéreo regular doméstico, o que pode levar ao *quid* sobre as medidas regulamentares tomadas pelo Governo na matéria. Moçambique conheceu algumas empresas que investiram no negócio do transporte aéreo regular doméstico, que tinham em vista aproveitar as oportunidades advindas de investimentos em outros sectores que demandam o movimento de pessoas e bens. Todavia, o crescimento do transporte aéreo regular doméstico demanda a criação de infra-estruturas aeroportuárias que possam catapultar o seu sector e acompanhadas de medidas regulamentares que visam a responder as normas e práticas internacionais.

Neste sentido o Governo estruturou os aeroportos nacionais, classificando os aeroportos e direccionou o tráfego aéreo oriundo de várias partes do mundo, no entanto a regulação trazida primeiramente pelo decreto n.º 82/2018 de 26 de Dezembro, que mais tarde foi revogado pelo Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio constitui um entrave para as companhias aéreas regulares domésticas, na medida em que não tem acesso aos passageiros oriundos dos vários países do Mundo, na medida em que o decreto que classifica os aeroportos permite que as companhias aéreas desses países acedam a qualquer aeroporto no país transportando passageiros, o que dificulta o transporte destes, pelas companhias aéreas domésticas.

Neste sentido, algumas empresas que investiram no transporte aéreo regular doméstico, pouco mais de um ano após do início das suas operações, as mesmas encerram as suas actividades, em virtude do fraco volume do tráfego doméstico.

Desta forma, o tema que se propõe estudar pretende compreender de que forma a regulação dos aeroportos actual dificulta o crescimento do transporte aéreo regular doméstico.

Capítulo I – Aspectos Gerais sobre Regulação e Concorrência: uma abordagem teórica

1.1. Conceitos

Para entendimento do objecto deste trabalho, urge, definir o termo regulação, que segundo PAZ FERREIRA é a tentativa do Estado para corrigir falhas do mercado, tarefa que tanto poderá ser prosseguida através da produção de bens públicos ou de bens privados por entidades públicas, como a criação de instrumentos para corrigir essa ineficácia através da imposição de determinados comportamentos aos agentes económicos privados.⁶

A professora Maria Sylvia Zanello Di Pietro citada por Humberto Alves Campos define, a regulação no âmbito jurídico, de forma ampla, abrangendo regulação social e a regulação económica. Assim, a regulação constitui-se como um conjunto de regras de conduta e de controlo da actividade económica pública e privada e das actividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.⁷

Marçal Justen Filho citado por Aloysio Vilarino dos Santos assim conceitua regulação: defende-se, por isso, a concepção de ser a regulação um conjunto ordenado de políticas públicas, que busca a realização de valores económicos e não económicos, reputados como essenciais para determinados grupos ou para a colectividade em seu conjunto. Essas políticas envolvem a adopção de medidas de cunho legislativo e de natureza administrativa, destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e a reprimir tendências individuais e colectivas incompatíveis com a realização dos valores prezados. As políticas regulatórias envolvem inclusive a aplicação jurisdicional do Direito.⁸

A regulação é o conjunto de normas jurídicas que disciplinam o modo de acesso e exercício de actividades económicas, no sentido de intervenção estatal, existem outros tipos de regulação do mercado, como a auto regulação, com normas produzidas por corpos profissionais e associações

⁶ FERREIRA, Eduardo Paz. Lições de Direito da Economia. Associação Académica da Faculdade de Direito Lisboa. 2001. p. 394

⁷ CAMPOS, Humberto Alves De. Falhas de Mercado e Falhas do Governo: uma revisão da literatura sobre regulação económica. Prismas.2008. Brasília p. 283

⁸ SANTOS, Aloysio Vilarino Dos. O Papel das Agências Reguladoras na Ordem Económica e Social. Informação disponível em <https://www.metodista.br> acesso em 12.04.2022

públicas, em alternativa, a hetero-regulação, a normação pública que define as normas de conduta dos agentes económicos que intervêm no mercado.⁹

Os objectivos da regulação são a prossecução do interesse público, garantir a concorrência, (regular não a economia, mas a actividade económica), evitar efeitos nocivos decorrentes da actividade económica e o mau funcionamento do mercado, buscar a defesa dos consumidores, a regulação é o instrumento próprio da economia de mercado disciplinada, com um quadro legal que garanta a satisfação de necessidades sociais, e que discipline o mercado.¹⁰

1.2. Intervenção do Estado na Economia

Neste ponto pretende-se explorar com brevidade as formas de intervenção do Estado na economia, sem descurar alguns aspectos históricos do papel do Estado na economia.

Assim, importa analisar que a partir do final do século XIX, com a consolidação da Revolução Industrial, começa a prevalecer uma percepção de que o mercado estava aprisionado pelos grandes grupos económicos, os quais geravam situações muitas vezes abusivas e prejudiciais aos demais agentes e, conseqüentemente, ao próprio ideário liberal clássico – como a livre concorrência. Neste sentido, o Estado se vê chamado à arena económica para resolver tais desequilíbrios.¹¹

BENSOUSSAN e GOUVÊA entendem que, com o final da Primeira Guerra Mundial e as Constituições de Weimar de 1919 e do México de 1917, uma nova forma de ver a relação entre o Estado e a economia começa a se consolidar: é o chamado Estado intervencionista, ou Estado Social.¹² Nesse sentido, SOUTO, citado por BENSOUSSAN e GOUVÊA entendia que o Estado passa a se ver na necessidade de definir objetivos de interesse geral, indicando ao mercado as regras as quais deverá se submeter. O Estado Social era legitimado, portanto, a actuar sobre a propriedade privada, condicionando direitos até então sagrados – como a propriedade e o

⁹ SALDANHA SANCHES, J.L. A Regulação: Historia Breve de um conceito. In: Revista de Ordem dos Advogados. Lisboa. 2000. pp. 5-8

¹⁰ CABRAL DE MONCADA, L Manual Elementar de Direito Público de Economia e da Regulação: Uma perspectiva luso-brasileira. 2012.pp.249-250

¹¹ BENSOUSSAN, Fábio Guimarães e GOUVEA, Marcus De. Manual de Direito Economico. Editora Jus Podvm. Salvador – Bahia. 2015. p. 126

¹² Idem

contrato – a fins sociais.¹³ O Estado passa a se ver na necessidade de definir objetivos de interesse geral, indicando ao mercado as regras as quais deverá se submeter.¹⁴

Por sua vez MOREIRA citada por SANTOS defendeu que, com o fim da Segunda Guerra Mundial, os regimes autoritários vão se extinguindo. Nos anos 60 o capitalismo tornava em vários países a configuração de uma economia orientada e coordenada pelo Estado. A fórmula do Estado Social tinha a participação das organizações sindicais, na elaboração e execução das políticas económicas e sociais.¹⁵

Contrariamente ao Estado intervencionista, surge nos anos 1970 e 1980 movimentos de privatização e desregulação, ou seja, a denominada fase neoliberal. Com efeito, começa a abertura a iniciativa privada de sectores até então reservados ao sector público ou explorados em regime de concessão exclusiva (telecomunicações e transportes aéreos).¹⁶

Desta forma, surgiu o Estado regulador, criando uma nova política intervencionista mais consentânea aos moldes da época. Juridicamente, esse momento coincide com a reformulação do Estado contemporâneo ao Estado Liberal, o Estado passa a ser denominado de Estado Democrático de Direito.

Com a sua actuação, o Estado garantiu o cumprimento do seu papel de promotor dos princípios de livre concorrência, de forma positiva, através da normação e combate de condutas adversas a esses princípios.

O Estado nessa altura passou a ser orientado pelo interesse colectivo, ele realiza accões para estimular a livre concorrência, restringindo o poder económico para evitar abusos que inviabilizem a participação e permanência de outros agentes económicos no mercado.

¹³ BENSOUSSAN, Fábio Guimarães e GOUVEA, Marcus De. *Op. cit.* p. 126

¹⁴ *Idem*

¹⁵ SANTOS, Aloysio Vilarino dos. O Papel das Agências Reguladoras na Ordem Económica e Social. Informação disponível em www.metodista.br acesso em 12.04.2022

¹⁶ *Idem*

1.2.1 Tipo de Intervenção do Estado na Economia

Segundo MONCADA, a intervenção directa na economia existe quando é o próprio Estado que assume o papel de agente produtivo, criando empresas públicas ou controlando sociedades comerciais, através das quais actua, intervindo nos circuitos de comercialização.¹⁷ Por exemplo a criação da empresa estatal Linhas Aéreas de Moçambique e da empresa estatal Aeroportos de Moçambique que mais adiante será aprofundada na presente dissertação.

Para NEVES e SANTANA o Estado intervém, directamente na economia quando não sendo titular natural daquela actividade económica passa a explorá-la.¹⁸

Na perspectiva do Direito Económico, a intervenção indirecta do Estado existe quando as empresas públicas, privadas ou mistas, virem a sua actividade ser apenas objecto de medidas de carácter fiscalizador (função de policia) ou de estímulo (função de fomento), dirigidas para e enquadradas por uma constelação de bens públicos.¹⁹

BENSOUSSAN e GOUVÊA entendem que a intervenção indirecta do Estado dá-se quando este permanece fora do exercício da actividade económica propriamente dita, mas edita normas que trazem medidas de fomento ou dissuasão, concedendo benefícios fiscais²⁰ ou impondo cargas tributárias mais ou menos onerosas.²¹

De modo geral, conforme postula WATY, na intervenção directa o Estado ou assume a posição de sujeito económico, ou determina directamente a conduta de um sujeito económico dele distinto.²²

Por seu lado a intervenção indirecta do Estado limita-se a condicionar, a partir de fora, a actividade económica privada, sem que o Estado assuma a posição de sujeito económico activo.²³

¹⁷ MONCADA, Luis S. Cabral De. Direito Economico. Coimbra Editora. 6ª Edição. 2012. p. 49

¹⁸ NEVES, António Francisco Frota e SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade económica em face da nova ordem jurídica. Uniceub. Vol. 7. 2017

¹⁹ MONCADA, Luis S. Cabral De. Direito Económico. Coimbra Editora. 6ª Edição. 2012. *Op. cit* p. 49

²⁰ *Benefícios fiscais são as medidas fiscais que impliquem uma redução do montante a pagar dos impostos em vigor com o fim de favorecer actividades de reconhecido interesse publico, social ou cultural, bem como incentivar o desenvolvimento económico do país.* Soares Martinez, citado por Waty, Teodoro Andrade. Direito Tributário. p. 309

²¹ BENSOUSSAN, Fábio Guimarães e GOUVÊA. *O.p. cit.* p. 126

²² WATY, Teodoro Andrade. Direito Economico. W&W Editora, Limitada. Maputo. p. 199

1.2.2 Evolução da Intervenção do Estado na Economia em Moçambique

Diversamente do que sucedia em muitos países, Moçambique adoptou em 1975 a centralização da economia, adoptando uma economia planificada centralmente.²⁴ Nesse sentido, o modelo económico adoptado centralizava o investimento no sector empresarial estatal, o que era consequente com a centralização da economia e da alocação de recursos, com a prioridade, dada ao rápido crescimento empresarial e com a desconfiança na capacidade do campesinato e do sector privado nacional de responderem rápida e eficientemente aos objectivos da política económica.²⁵

O art. 10 da Constituição da Republica Popular de Moçambique de 1975 consagrou que o sector estatal deveria ser o dominante da economia do País. Neste sentido, pretendia-se que a empresa estatal fosse um instrumento essencial através do qual o Estado assumiria a função dirigente e impulsionadora da economia nacional.²⁶

Dessa forma, foi criada a Lei da Organização e Funcionamento das Empresas, aprovada pela Lei n.º 2/81 de 30 de Setembro, com o fundamento de que as empresas estatais constituem um dos elementos principais na construção da base material, política, ideológica para a edificação da sociedade socialista e para o desenvolvimento económico planificado com vista a satisfação das necessidades fundamentais do povo.²⁷

²³ Idem

²⁴ Cfr. Art. 9 da Constituição da República Popular de Moçambique

²⁵ CASTEL-BRANCO, Nuno. *Opções Económicas de Moçambique 1975-1995: Problemas, Lições e Ideias Alternativas*. Brazão Mazula (editor). Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo: Elo Gráfica. 1995 p. 598

²⁶ WATY, Teodoro Andrade. *Op. cit.* p. 204

²⁷ Preâmbulo da Lei n.º 2/81 de 30 de Setembro. Cria Lei da Organização e Funcionamento das Empresas.

No entanto, a partir de princípios dos anos 1980 surgem os primeiros sinais de uma grave crise económica e é particularmente a partir de 1983 que começam a ser tomadas medidas que remeteram o país a mudanças das políticas na década dos anos 80. Porém, na procura de mecanismo para estancar a crise económica que Moçambique vivia, a FRELIMO realizou o IV Congresso em 1983. Esse congresso trouxe alavancas reformistas ligadas a descentralização e a orientação para uma economia de mercado em pequena escala.²⁸

A crise crescente levou os governantes do Estado a solicitarem a entrada do País para o Banco Mundial e para o Fundo Monetário Internacional, em 1984.²⁹

Neste sentido, as instituições de *Bretton Woods* condicionaram a admissão de Moçambique a realização de um programa de ajustamento estrutural em que alguns pontos seriam: a abertura de espaço para a iniciativa privada, a reestruturação das empresas estatais ou até a sua privatização, cortes nos gastos públicos (incluindo nas subvenções as empresas estatais) e o apoio financeiro ao sector privado.³⁰

Com efeito, em 1987 o Governo propôs um novo programa de desenvolvimento, o Programa de Reabilitação Económica (PRE), com objetivo de obter financiamento externo, para sustentar a crise económica e política.³¹ Destarte, com a aprovação da Constituição de 1990 institui-se uma ordem conformadora com a realidade outrora vivida tendo-se vincado o princípio da actuação das forças do mercado, a iniciativa privada foi formalmente instituída e um programa subsequente de privatizações do sector empresarial do Estado foi iniciado.

Com a aprovação da Constituição de 1990, o país ficou marcado positivamente pela assinatura do Acordo Geral de Paz, também designado de Acordos de Roma, na sequência das negociações havidas em Roma, entre o Governo de Moçambique e o movimento rebelde que mais tarde adoptou a forma de partido político, passando a utilizar o nome de Renamo (Resistência Nacional de Moçambique).

²⁸ MALOA, Tomé Miranda. História da Economia Socialista Moçambicana. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 2016. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais – Área: História. Da Informação Económica. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-10112016-142148/publico/2016_TomeMirandaMaloa_VOrig.pdf. p. 134 acesso em 25.03.2022

²⁹ WATY. Teodoro Andrade. *Op.cit.* p. 245

³⁰ Idem.

³¹ Ibidem. p. 135

Destarte, algumas das disposições constitucionais são, em grande parte, o culminar dos acordos de Roma, tendo sido influenciadas no contexto das negociações, com efeito marcou uma maior abertura da economia do país, que deixou de ser centralmente planificada, para passar a assentar na iniciativa privada e nas forças do mercado, com predomínio da propriedade privada em coexistência com outras formas de propriedade como a propriedade estatal, cooperativa e mista.³²

Neste contexto, foi criada a Lei n.º 17/91 de 3 de Agosto que aprovou a Lei das Empresas Públicas, com o objectivo de introduzir novos mecanismos jurídicos no sentido de garantir uma cada vez maior eficiência e rentabilidade no sector empresarial público.³³

Com efeito várias empresas estatais alteraram os seus estatutos deixando de se denominar como tal, passando a acrescentar depois da denominação, as palavras Empresa Pública ou as iniciais E.P.³⁴

Nesse sentido, foram criadas entidades que visavam regular os diversos sectores de actividades económicas, como é o caso do Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique³⁵ que tem como poderes a fiscalização do sector das telecomunicações e postal, o CNELEC, o Conselho Nacional de Electricidade,³⁶ o Conselho de Regulação do Abastecimento de Águas (CRA)³⁷.

Com o passar dos anos, houve um terceiro momento ou período, contemporâneo, com a aprovação da CRM de 2004 e posterior entrada em vigor em 2005. O texto constitucional retromencionado garante a propriedade privada dos meios de produção, além de os preços e a produção serem definidos pelo mercado, que funciona livremente com base na liberdade de iniciativa económica.³⁸

O art. 97 da CRM de 2004, repisa a nova postura “a organização económica e social....,assenta (b) nas forças do mercado; (c) na iniciativa dos agentes económicos;...., (e) do sector privado e do sector cooperativo e social; (h) na acção do Estado como regulador...”.

³² Art. 41 da CRM de 1990.

³³ Preâmbulo da Lei n.º 17/91 de 3 de Agosto que Cria a Lei das Empresas Públicas.

³⁴ Cfr. n.º 2 Art. 1 da Lei n.º 17/91 de 3 de Agosto.

³⁵ Decreto n.º 22/92, de 10 de Setembro, cria o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique.

³⁶ Lei n.º 21/97, de 01 de Outubro, cria o Conselho Nacional de Electricidade

³⁷ Decreto n.º 74/98 de 23 de Dezembro cria o Conselho de Regulação do Abastecimento de Águas.

³⁸ Gouveia, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Moçambique. IDILP. Lisboa. 2015. p. 365

A evolução assinalada e determinada pela aprovação da CRM de 2004 estabeleceu a liberdade de iniciativa económica, tornou-se necessário adequar o regime jurídico das empresas públicas a conjuntura actualizada, neste sentido a Lei n.º 6/2012 de 8 de Fevereiro incorporou a tutela, conforme se pode depreender da leitura do art 4 da lei das empresas públicas, contrariamente a subordinação, prevista no n.º 2 do art. 3 da Lei n.º 17/91 de 3 de Agosto. Outra disposição assinável da Lei n.º 6/2012 de 8 de Fevereiro é da autonomia da respectiva gestão.

Volvidos seis anos depois da aprovação da Lei das Empresas Públicas, aprovada pela Lei n.º 6/2012 de 8 de Fevereiro a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 3/2018 de 19 de Junho que estabelece o quadro legal para o Sector Empresarial do Estado, estabelecendo ou incluindo nesta actual lei, não só, as empresas públicas, bem como as empresas exclusiva ou maioritariamente participadas pelo Estado, conforme se pode depreender do n.º2 do art. 2 que estabelece “O Sector Empresarial do Estado é constituído pelo conjunto de unidades produtivas e comerciais do Estado, organizadas de forma empresarial, integrando empresas públicas e as empresas exclusiva ou maioritariamente participadas pelo Estado.”

A aprovação da Lei do Sector Empresarial do Estado, evidencia o papel do Estado Regulador, pois as entidades empresariais abrangidas no âmbito da referida lei devem obedecer alguns dos princípios aplicáveis a regulação, como por exemplo a sujeição das empresas que integram o Sector Empresarial do Estado as regras da livre concorrência, conforme plasmado no n.º 1 do art. 23 da lei do SEE.

1.3. Administração Indirecta do Estado

Visto que no quadro da intervenção do Estado na economia, através da criação de empresas públicas, importa para este trabalho explorar a administração do Estado, com destaque para a Administração Indirecta do Estado que de acordo com CATARINO – integra as entidades públicas, distintas da pessoa colectiva “Estado”, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem uma actividade administrativa pela qual prosseguem os fins próprios do Estado.³⁹

³⁹ CATARINO, João Ricardo, 2012. Finanças Públicas e Direito Financeiro. Coimbra. Edições Almedina, S.A. p. 119

O mesmo autor refere que as entidades da Administração Indirecta do Estado estão sujeitas a sua superintendência e tutela, isto é, o Governo detém sobre estas, poderes de orientação, de fiscalização, e controlo.⁴⁰

Caetano refere que na vida moderna pode mesmo dizer-se que ao contrário do que sucedia outrora (onde as necessidades colectivas – começavam por ser sentidas no plano global), os interesses públicos são formulados à escala nacional.⁴¹

Para Caetano é ao Estado que é atribuída a satisfação da maior parte das novas necessidades colectivas e até de muitas tradicionais. Dai resulta uma enorme sobrecarga de serviços integrados no Estado, que se repercute no esforço dirigente pedido aos órgãos dele. E como consequência o enorme peso das estruturas estaduais e a lentidão desesperante do funcionamento dos serviços com prejuízo da respectiva eficácia.⁴²

O mesmo autor entende que para desviar tais inconvenientes os governantes, quando é possível, aliviam a carga que recai sobre o Estado confiando o desempenho de alguma antiga nova tarefa a entidades jurídicas especialmente criadas para certo fim e cuja actividade fica sob orientação e tutela do Governo.⁴³

Para Caetano, a par das atribuições estaduais que o Estado guarda para a administração directa sob a gestão imediata dos seus órgãos e através dos serviços integrados na sua pessoa, há outras cujo desempenho, por virtude de um expediente técnico-jurídico, a lei incumbe a pessoas colectivas de direito público distintas do Estado mas que a este ficam ligadas de tal modo que se pode falar numa administração indirecta.⁴⁴

Amaral entende que a administração indirecta do Estado é uma actividade que, embora desenvolvida para realização dos fins do Estado, é exercida por pessoas colectivas públicas.⁴⁵

⁴⁰ Idem.

⁴¹ CAETANO, Marcello, 2008. Manual de Direito Administrativo. Vol. I, 10ª Edição. Coimbra: editora Almedina. p. 187

⁴² Idem

⁴³ Idem

⁴⁴ Idem

⁴⁵ AMARAL, Diogo Freitas Do, 2006. Curso de Direito Administrativo. Vol. I, 3ª Edição. Coimbra: editora Almedina. p. 228

A Administração Indirecta do Estado engloba institutos e fundos públicos e fundações públicas e entidades empresariais.

1.4. Instituições que revestem a forma de Administração Indirecta do Estado

Entendida a administração indirecta do Estado, importa perceber que para o Estado criar uma pessoa colectiva integrada na administração indirecta do Estado deve ter em conta a necessidade de racionalização dos recursos humanos, financeiros e materiais na medida em que essas actividades são transferidas para o novo ente.⁴⁶

Segundo CATARINO, a administração indirecta do Estado compreende três tipos de entidades:

1. *Serviços personalizados* – Os *Serviços personalizados* são pessoas colectivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica, criadas pelo poder público para, com independência em relação à pessoa colectiva Estado, prosseguirem determinadas funções próprias deste. É o caso, por exemplo, da Administração indirecta do Estado compreende-se os Institutos Públicos;
2. Os *Fundos personalizados* são pessoas colectivas de direito público, instituídas por acto do poder público, com natureza patrimonial. Trata-se de um património de afectação à prossecução de determinados fins públicos especiais;
3. As entidades públicas empresariais são pessoas colectivas de natureza empresarial, com fim lucrativo, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais detêm a totalidade do capital.

Segundo Lopes, a “Administração indirecta – os primeiros grupos compostos pelos institutos públicos e empresas públicas designados por “*stricto sensu*”. Congregam-se nas Empresas Públicas os serviços personalizados, fundações públicas e estabelecimentos públicos”⁴⁷. Esta afirmação determina por si o surgimento de entidades autónomas paralelas ao Estado na sua funcionalidade.

⁴⁶ MACIE, Albano. *Op. cit.* 332

⁴⁷ LOPES, Erika da Moeda. *O Controlo da Administração Financeira do Estado*. Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, p. 25.

Ao falar do SEE está subjacente a ideia de existências de unidades públicas empresariais e/ou empresas cuja orientação, controlo ou tutela dependa da Administração directa do Estado.

Na óptica de SOUSA FRANCO, a unidade básica deste subsector público é evidentemente a *empresa pública* (EP). Trata-se de *empresas*, isto é, organizações permanentes de factores de produção, cuja gestão se faz em obediência a critérios exclusivamente económicos (nisto se distinguindo do Estado e dos seus serviços, personalizados ou não). E são públicas por a titularidade dos respectivos factores estáveis (estabelecimento económico) ser de entidades públicas, as quais controlam e asseguram portanto as respectivas decisões; ou por assumirem formas de organização e actuação próprias do Direito público⁴⁸.

O SEE é fundamentalmente constituído por empresas públicas dotadas de personalidade jurídica e que devem explorar actividades de natureza económica ou social com ampla autonomia.

CATARINO define o SEE como aquele “constituído pelo conjunto das unidades produtivas do Estado, organizadas e geridas de forma empresarial, integrando as empresas públicas e as empresas participadas do Estado”⁴⁹. O autor determina ainda que pelo facto de as entidades que o integram funcionam segundo uma lógica de mercado, ao passo que o sector público administrativo funciona segundo uma lógica de serviço público. Ele compreende:

- a) As empresas públicas – as empresas em que o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante decorrente da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, ou do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização e que compreendem:
 - As empresas públicas *stricto sensu*;
 - As EPE's – Entidades públicas empresariais – pessoas colectivas de direito público com natureza empresarial e criadas pelo Estado, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial;

⁴⁸SOUSA FRANCO, A., (2001), *Op. cit.*, p. 185.

⁴⁹CATARINO, João Ricardo, (2012), *Op. cit.*, p. 121.

- b) As empresas participadas – as empresas em que, não se encontrando reunidos os requisitos para serem consideradas empresas públicas, existe uma participação permanente do Estado através da qual exerce uma influência significativa ou detém direitos especiais de accionista.

Na óptica de MACIE, as empresas públicas enquadram-se na espécie de descentralização quanto à forma e quanto ao grau correspondem a “atribuição da personalidade jurídica do direito público; das autonomias administrativa, financeira e patrimonial; faculdade de emanar regulamentos administrativos. Estipula ainda que “as empresas públicas constituem um dos conteúdos e materializam o princípio de gestão privada da actividade administrativa”⁵⁰.

Deste articulado, depreende-se que as empresas públicas são organismos económicos de fim lucrativo, criadas e controladas por entidades jurídicas públicas, observando a sua natureza institucional, especificamente empresarial. As empresas públicas são entidades de investimento, gestão e sustentabilidade.

MACIE sintetiza que “a empresa pública combina, no seu substrato, capitais públicos com a técnica e o trabalho, para a produção de bens e serviços para o mercado, mediante venda por preços economicamente calculados. O autor reforça que “estes elementos correspondem ao conceito de unidades de produção, só que, para o caso de empresas públicas, tais unidades de produção, elemento estrutural da empresa, hão-de destinar-se estatutariamente, à produção de lucros”⁵¹.

Como preconiza-se na personalidade jurídica das empresas públicas, a questão da autonomia é um pressuposto válido para a construção da viabilidade económico-financeira, pois esta última é uma determinante para o crescimento, reformas estruturais e orçamentais que garantam a robustez das empresas públicas a longo prazo.

O legislador estabelece de forma categórica as instituições que compreendem a administração indirecta do Estado que são: o Banco de Moçambique, os institutos públicos, fundações públicas, fundos públicos e o sector empresarial do Estado.

⁵⁰MACIE, Albano. *Op. cit* p. 259.

⁵¹Idem, p. 343.

Conforme dito, na administração indirecta do Estado podemos encontrar várias instituições, dentre elas os institutos públicos que na sua maioria detém de poderes de regulação de diversas actividades, como trataremos adiante no capítulo a seguir. Integram também a administração indirecta do Estado os fundos públicos que são pessoas colectivas de direito público, criadas por decisão do Conselho de Ministros, destinadas a angariar e gerir, no interesse geral, fundos públicos a empregar no desenvolvimento de determinadas áreas de interesse público.⁵²

O Banco de Moçambique é o banco central da República de Moçambique nos termos do n.º 1 do art. 78 da LEBOFA.

Outros entes que fazem parte deste tipo de administração fruto da análise neste ponto são as fundações públicas que são pessoas colectivas de direito público, criadas pelo Conselho de Ministros, destinadas a gerir, no interesse geral, património ou fundos públicos.⁵³

O Sector empresarial do Estado onde são integradas as unidades produtivas ou comerciais que são exclusiva ou maioritariamente participadas pelo Estado e que adoptam a forma de organização e funcionamento empresarial,⁵⁴ sujeitas a regulação, supervisão e fiscalização dos institutos públicos.

1.5. Falhas de mercado

A regulação económica surge a partir da necessidade de corrigir as falhas de mercado. Desta forma, importa dizer que para POSNER, citado por CAMPOS, a regulação económica é a expressão que se refere a todos os tipos de impostos, subsídios, bem como o controlo legislativo e administrativo explícito sobre taxas, ingresso no mercado e outras facetas da actividade.⁵⁵

Neste sentido, a abordagem normativa procura fundamentar quando a regulação deve surgir e que forma ela deveria tomar para maximizar o bem-estar social.⁵⁶ Esta abordagem está alinhada com uma linha de pensamento que está baseada na teoria do interesse público, segundo a qual a

⁵² Cfr. art. 101 da LEBOFA

⁵³ Cfr. art. 90 da LEBOFA

⁵⁴ Cfr. art. 103 da LEBOFA

⁵⁵ CAMPOS, Humberto Alves de. *Op.cit.* p. 284

⁵⁶ *Ibidem.* p. 285

regulação é instituída com o propósito de defender o interesse público contra perdas de bem-estar social as falhas de mercado.⁵⁷ Pressupõe-se que os legisladores e reguladores são maximizadores do bem-estar social, buscando corrigir os problemas das falhas de mercado.⁵⁸

As falhas de mercado são definidas como situações em que o mercado deixado por sua própria conta não é capaz de alocar eficientemente os recursos.⁵⁹ Portanto, tratam-se de situações de anormalidade que causam ou poderão causar efeitos danosos para a competitividade do mercado, causando prejuízo para o bem-estar da comunidade.⁶⁰

Algumas ciências sociais, como a economia, buscam seguir o modelo holístico. Surgem assim, de acordo com NUSDEO, citado por SARTORI, as falhas de mercado, destacando-se as principais:

a) Falta de mobilidade dos factores de produção. Esses factores não são tão móveis, pois não dá para mudar da noite para o dia de um modelo de produção para outro;

b) Falta de acesso às informações relevantes ao consumidor, sendo necessária a legislação, como o Código de Defesa do Consumidor;

c) A concentração económica (monopólio económico): torna necessária a edição de leis para regular a concorrência;

d) As externalidades: são os custos e benefícios que circulam externamente ao mercado (a poluição é exemplo de externalidade). O malefício ao meio ambiente (custo social), a princípio, não agrega uma elevação de preço. O modelo ideal de mercado não impor a obrigação da internalização dos custos. Somente por meio da norma é que geralmente se atinge tal internalização;

⁵⁷ CAMPOS, Humberto Alves de. *Op.cit.* p. 284

⁵⁸ *Idem*

⁵⁹ MENDES, Carlos Magno. *Introdução à Economia*. 3ª Edição. Rev. e Ampl. Universidade Federal de Santa Catarina. 2015

⁶⁰ RICHE, Natália. *Análise Económica do Direito, Formas de Posicionamento do Estado na Economia, Intervenção do Estado no Domínio Económico, Contribuições de Intervenção no Domínio Económico – CIDE*. p. 22

e) Os bens colectivos (ou bens públicos): são caracterizados como bens não exclusivos e indivisíveis. O mercado não vota (ou não utiliza sua renda) para eleger os produtos de bens colectivos. Diferentemente dos bens exclusivos, que são de preferências dos consumidores e escolhidos para satisfazerem as necessidades individuais, os bens colectivos geram ao Estado o dever de propiciar igualitário direito de uso, fruição e gozo.⁶¹

Assim, a regulação económica refere-se aquelas intervenções cujo propósito é melhorar o funcionamento do mercado, isto é, onde existem falhas de mercado.⁶²

1.1 Regulação e Concorrência

1.1.1. Regulação e o Papel do Estado na Economia

A regulação é definida como toda e qualquer intervenção dos poderes públicos que vise a imposição de regras em domínios social ou economicamente relevantes⁶³ ou seja, a regulação consiste fundamentalmente na formulação, implementação e efectivação de um conjunto de regras para a actividade económica, destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado de acordo com determinados objectivos públicos.

Nesse sentido, PALMA, refere que por algumas ordens de razões, a necessidade de regulação: garantir a efectividade da prestação do serviço e padrões de qualidade e de segurança dessa prestação; assegurar a universalidade de acesso à prestação de serviço; atenuar o desnível entre prestador e cliente, em razão da assimetria de informação ou ascendente económico em favor daquele; assegurar a promoção de outros valores (fluidez do mercado; desenvolvimento sustentável; consumo ético e sustentável, etc.).⁶⁴

Para Moncada, a regulação é uma consequência histórica de privatização e da globalização ou mundialização do mercado, com todas as respectivas consequências; liberalização do comércio internacional de bens e serviços e de capitais e privatização da produção mesmo no sector tradicional dos serviços públicos, não sendo pensável fora dela.⁶⁵

⁶¹ SARTORI, Marcelo Vanzella. As falhas do Mercado Diante da Análise Económica do Direito Ambiental e do Património Cultural como Bens Coletivos. Universitas. 2009. p. 82

⁶² CAMPOS, Humberto Alves de. *Op.cit.* p. 285

⁶³ VICENTE, Marta de Sousa Nunes. A Quebra da Legalidade Material na Actividade Normativa de Regulação Económica. 1ª Edição. Coimbra Editora. 2012. p. 13.

⁶⁴ PALMA, Maria Fernanda, Dias, Augusto Silva e Mendes, Paulo de Sousa. Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras. Coimbra Editora. 2009. p. 108

⁶⁵ MONCADA, Luis S. Cabral De. Direito Económico. 6ª Edição. Coimbra Editora. 2012. p. 55

A C.R.M prevê na al. f) do n.º 1 do art. 203 que compete ao Conselho de Ministros regulamentar a actividade económica e dos sectores sociais. Neste sentido, o papel do Conselho de Ministros é de criar normas, através de regulamentos que garantem o acesso igualitário das pessoas singulares ou colectivas as actividades económicas.

De acordo com Antunes, os governos são necessários para regularem o funcionamento de uma sociedade. O Estado é o instrumento de acção colectiva, onde a sociedade procura alcançar a ordem ou a estabilidade social, a liberdade, o bem-estar e a justiça social. O papel do Estado gravita entre limitar-se à melhoria dos mecanismos de distribuição de informações e regulação e/ou ser financiador direto de determinados sectores.⁶⁶

A intervenção do governo no campo económico pode servir para proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e inflação. O governo também pode promover uma redistribuição mais igualitária da renda em favor da parcela da população menos favorecida, atenuando as desigualdades sociais. O Estado pode intervir na economia como Planeador, procurando estabelecer os principais objectivos nacionais, as estratégias de desenvolvimento e o modo mais eficiente para alcançá-los, coordenando as acções de diversos sectores; ou como Promotor do desenvolvimento económico e social, promovendo a actividade económica e eliminando os gargalos existentes, reordenando os limites do mercado na direcção dos objectivos desejados e concedendo crédito com prazos e taxas preferenciais para financiar os investimentos nos sectores produtivos.⁶⁷

Em sumula a regulação se limita a garantir as condições externas do funcionamento adequado do mercado.

Neste sentido, Azevedo consubstancia a ideia de que a regulação envolve uma forma de intervenção pública no mercado, através da qual se pretende preservar o equilíbrio económico de determinado sector, que ficaria comprometido sem essa intervenção, acabando as medidas

⁶⁶ ANTUNES, Filipe da Silva. Economia em Revista. 2014. p. 19

⁶⁷ Idem

adoptadas pelos reguladores por funcionar como um estímulo a assunção de determinados comportamentos.⁶⁸

1.5.2. Concorrência

De acordo com FERREIRA, em termos amplos poder-se-ia definir concorrência como a situação de competição entre dois sujeitos económicos ou sectores económicos com o fito de produzir ou comprar nas melhores condições.⁶⁹

A concorrência encontra amparo constitucional, pois segundo Gouveia, ela vem assumida no contexto do mercado, considerado livre e concorrencial, fundado na liberdade dos agentes económicos, e aberto ao investimento privado nacional e internacional.⁷⁰

De acordo com RODRIGUES, a regulação da concorrência pode ser dividida em dois tipos de actividades:

- (a) Medidas pró-activas destinadas a promover, *ex-ante*, a concorrência e a estimular o funcionamento das regras de Mercado; e
- (b) Medidas reactivas a práticas que distorçam a concorrência, isto é *ex-post*, (*verbi gratia*) proibição de acordos entre empresas, decisões de associação de empresas ou práticas concertadas e ainda proibição de abuso de posição dominante, sabendo-se que o escrutínio de todas estas actividades está limitado à Autoridade da Concorrência.⁷¹

A definição de regulação económica por MOREIRA, citado por SARTORI tem três acepções: a) ampla: toda forma de intervenção do Estado na economia, independentemente de seus fins e instrumentos (intervenção direta); b) restrita: intervenção estatal na economia por outras formas, que são as indiretas (coordenação, disciplina, entre outras) e c) mais restrita: envolve somente condicionamento normativo de atividade económica privada.⁷²

⁶⁸ AZEVEDO, Maria Eduarda. Direito da Regulação da Economia. Quid Juris – Sociedade Editora. 2017. p. 59.

⁶⁹ FERREIRA, Eduardo Paz. *Op.cit.* p. 466.

⁷⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Op.cit.* p. 366

⁷¹ RODRIGUES, Nuno Cunha. Regulação em Geral e Regulação da Saúde. Seminário sobre Regulação da Saúde. Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa. 2017. p. 512

⁷² SARTORI, Marcelo Vanzella. *Op.cit.* p.84

Desta forma, a concorrência é assim encarrada como o melhor processo de fazer circular e orientar a mais completa informação económica quer no nível do consumidor quer no nível dos produtores, assim esclarecendo as respectivas preferências.⁷³

Vicente, entende que a concorrência visa corrigir os resultados não desejados do mercado (por ex., o abuso da posição dominante, práticas proibidas, abuso de dependência económica), traduzindo--se numa actividade casuística *ex post* integrada por obrigações de conteúdo negativo (*non facere*) para os operadores.⁷⁴

Nos termos do n.º 1 do artigo 5 da Lei n.º 10/2013, de 11 de Abril, “a garantia do respeito das regras da concorrência é assegurada por uma entidade reguladora de que se fazem representar as associações empresariais, os sindicatos e os consumidores nos limites das atribuições e competências que lhe são legalmente cometidas”. Estabelece nos termos do n.º 2 do mesmo artigo que “a proibição das práticas anti-concorrenciais bem como o controlo das operações de concentração de empresas é efectuada pela entidade reguladora da concorrência, em conformidade com as normas do competente processo previsto na presente Lei e demais legislação aplicável”.

A verificação ou o controlo das práticas anti-concorrenciais é garantida pela Autoridade Reguladora da Concorrência, que goza dos seguintes poderes: poderes de inspecção, poderes de requerer informação, solicitar documentos e inquirir pessoas, poder de justificar práticas proibidas, poderes de vigilância, poderes de suspensão, poderes de sinalização e consulta e poderes sancionatórios.⁷⁵

Desta lei resultam nos termos do artigo 7 as entidades reguladoras sectoriais, as quais efectivam a legislação de concorrência e mecanismos de troca de informações entre as entidades reguladoras sectoriais.

Neste sentido, o Governo aprovou o Decreto n.º 35/2018 de 30 de Agosto, que Regula a Concorrência no Sector do Transporte Aéreo, que estabelece no n.º 1 do art. 4 a proibição de práticas, acordos ou decisões que não se conformem com o objectivo da livre concorrência e leal nos serviços de transporte aéreo, os quais consubstanciam em acordos entre companhias aéreas e

⁷³ MONCADA. Luis S. Cabral De. *Op.cit.* p. 481

⁷⁴ VICENTE, Marta de Sousa Nunes. *Op.cit.* p. 41-42.

⁷⁵ Cfr. Art. da Lei da Concorrência

qualquer outra prática concertada que afectem negativamente a liberalização dos serviços de transporte aéreo em Moçambique, e que tem por objecto a obstrução, restrição ou distorção da concorrência.

1.5.2.1 Modalidades de Concorrência

1.5.2.1.2. Concorrência Perfeita

A concorrência perfeita é identificável pelas seguintes condições – 1) existência de vários agentes económicos produtores de bens e serviços, incapazes de forçar a baixa dos preços por não fornecerem uma quantidade maior de produtos; 2) os intervenientes económicos tem conhecimento dos preços e disponibilidade dos bens e serviços no mercado; 3) inexistência de economias de escala, sendo que nenhum agente económico pode crescer e dominar o mercado; 4) inexistência de barreiras a livre movimentação de factores de produção e agentes económicos pressupondo a existência, do lado da demanda; 5) homogeneidade do produto.⁷⁶

1.5.2.1.3. Concorrência Imperfeita

1.5.2.1.3.1 Monopólio

O monopólio pressupõe uma estrutura que se situa no extremo oposto da concorrência perfeita e caracteriza-se pela existência de apenas um agente económico que controla um sector económico, domina inteiramente a oferta, exerce hegemonia no mercado, (é designado por *monopolista* por provir do grego, mono um” e *polist* vendedor”) a acrescentar que inexistem substitutos para o produto do agente económico monopolista, devido a insusceptíveis barreiras de entrada, opacidade das informações e amplos poderes para definição de preços.⁷⁷

1.5.2.1.3.2 Oligopólio

⁷⁶ SILVA NETO, MJ. Direito Constitucional Económico. LTR Editora. São Paulo. 2001. p. 174

⁷⁷ ROSSETTI, J.P. Introdução á Economia. Editora Atlas. São Paulo. 2015. pp. 502-510; CARVALHO, L.M. Microeconomia e Macroeconomia. Edições Sílabo. Lisboa. 2012. pp. 157-160.

A concorrência é exercida por pequeno número de agentes económicos e grande número de consumidores/clientes e caracteriza-se por uma rivalidade entre os concorrentes, obstáculos á entrada de novos agentes económicos, preço e poder, (cada agente económico pode influenciar o preço do mercado) a situação de oligopólio caracteriza-se por um comportamento paralelo voluntário ditado por um interesse comum, diferente dos interesses de cada um isoladamente.⁷⁸

1.5.2.1.3.3 Concorrência Monopolística

Na concorrência monopolista, o mercado retém os traços maiores da concorrência perfeita, um grande número de agentes económicos, operando independentemente, e produzindo cada uma reduzida parcela da oferta total, num sector económico cujo acesso é tipicamente irrestrito, oferecendo variantes diferenciadas do mesmo produto, e não se encontram bens ou produtos perfeitamente homogéneos, a diferenciação do produto assenta nas características técnico-económicas, apesar de os agentes económicos produzirem produtos substancialmente idênticos, o particular produto de cada agente económico ganha certa “unicidade”, e a empresa algum poder de monopólio e controlo sobre o preço, quando mais forte for o grau (subjectivo) de diferenciação do bem/produto que produz.⁷⁹

1.5.2.1.3.4. Concorrência Desleal

É importante, que se destriça a defesa da concorrência de uma realidade que lhe anda próxima e que é a repressão da concorrência desleal ou ilícita, nesta óptica, o Direito da Concorrência é um direito que visa organizar os mercados e por essa via proteger os consumidores e produtores, retomando-se a ideia de ordenação da economia pelo Estado intervencionista que está na base do Direito Económico, pelo contrário, o Direito da Concorrência desleal situa-se no plano jus-privatístico, visa a protecção dos agentes económicos, exigindo destes um padrão de realidade na concorrência, a repressão da concorrência desleal abrange os actos ou comissões não conformes ao princípio da honestidade e da *boa-fé* em comércio susceptível de causar prejuízo a empresa de um concorrente pela usurpação total ou parcial da sua clientela, o direito da concorrência procura

⁷⁸ ROSSETTI, J.P. *Op. Cit.* pp.517-524.

⁷⁹ *Ibidem.* pp. 516-524

assegurar e tutelar os valores do próprio sistema e o seu adequado enquadramento inter-empresarial.⁸⁰

Capítulo II – Regulação dos Aeroportos em Moçambique

2.1. Infra-estrutura Aeroportuária

⁸⁰ FERREIRA, Eduardo Paz. Direito da Economia. AAFDL. Lisboa. 2001. P. 463

Sabido que o Estado pode intervir na economia como planeador, procurando estabelecer os principais objectivos nacionais, as estratégias de desenvolvimento e o modo mais eficiente para alcançá-los, coordenando as acções de diversos sectores; ou como Promotor do desenvolvimento económico e social, promovendo a actividade económica, por exemplo, criando infra-estrutura, que segundo Moreno, são essenciais à vida hodierna e deles depende a conservação das condições mínimas de sobrevivência e bem-estar dos seres humanos, assim como a manutenção e o aprimoramento das organizações e instituições económicas, sociais, políticas, culturais que edificam e peculiarizam a nossa sociedade contemporânea.⁸¹

MORENO entende ainda que, o estabelecimento das bases pelas quais os processos produtivos podem ter lugar e incrementar-se, desde o provimento das matérias-primas necessárias às actividades e serviços económicos diversos que são desempenhados e prestados na actualidade passando pelo transporte, a entrega e o escoamento de pessoas e bens, até a formação e manutenção de mercados e a realização das respectivas transacções.⁸²

Nesse sentido, segundo Moreno, os sectores infra-estruturais são, de facto e ao mesmo tempo, indicadores e condicionantes dos níveis de desenvolvimento e bem-estar de uma comunidade, desvelando os seus graus de progresso e determinando directamente a sua competitividade de abastecimento, bem como o incremento da qualidade de vida para os cidadãos.⁸³

Aeroporto é uma instalação complexa da rede de transporte, projectada para atender a aeronaves, passageiros, cargas e veículos de superfície. Os aeroportos tem diferentes componentes, dos quais são geralmente divididos em duas categorias. Os componentes do lado ar são planeados e administrados para acomodar o movimento de aeronaves no aeroporto, bem como suas operações de chegada e partida. Esses componentes são directamente voltados ao voo e podem ser subdivididos em componentes do espaço aéreo local ou do aeródromo. O aeródromo inclui todas as instalações localizadas na propriedade física do aeroporto para facilitar as operações com aeronaves. O espaço aéreo que se localiza ao redor do aeroporto: é onde as aeronaves manobram após a descolagem e antes do pouso ou por onde se movimentam com destino a outro aeroporto.

⁸¹ MORENO, Natália De Almeida. Smart Grids e Modelagem Regulatória de Infra-estruturas. Synergia Editora. 2015. p. 3

⁸² Ibidem. P.4

⁸³ Ibidem, P. 4-5

Os componentes do lado terra do aeroporto são planejados e administrados para acomodar o movimento de veículos, passageiros e cargas em terra. Esses componentes se dividem em componentes do terminal aeroportuário e componentes de acesso, de acordo com os usuários a serem atendidos. O terminal aeroportuário é projetado primordialmente para facilitar a movimentação de passageiros e de bagagens do solo até a aeronave. O acesso terrestre ao aeroporto acomoda a movimentação de veículos, inclusive entre as diversas edificações encontradas na propriedade do aeroporto.⁸⁴

A infra-estrutura aeroportuária deve ser composta por serviços operacionais, equipamento, instalações e infra-estruturas, dos quais incluem serviços de migração, saúde, alfândegas, instalações para abastecimento de combustíveis a aeronaves, órgão de controle de tráfego aéreo, serviços de salvamento e combate a incêndio, unidade de polícia, serviços de segurança, entre outros.⁸⁵

É comum nos aeroportos a existência de concessões na área terminal que geram receitas e serviços como: concessões de comidas e bebidas (incluem restaurantes, lanchonetes e *lounges*), lojas especializadas (incluem boutiques, livrarias, bancos, lojas de *duty-free*⁸⁶ e lojas de *souvenir*), salões de beleza, serviços para negócios (incluem suites executivas e salas de conferência), espaços publicitários, instalações de componentes de lado terra e de transporte terrestre localizados dentro da propriedade do aeroporto, mas fora do prédio terminal, instalações e serviços de estacionamento de automóveis, instalações locadora de carros.

Os serviços operacionais dos aeroportos geram também receitas relacionadas com taxa de abrigo de aeronaves, estacionamento de aeronaves, taxas de passageiros, etc..⁸⁷

As receitas geradas pela oferta de serviços da infra-estrutura do aeroporto é utilizada para cobrir as despesas operacionais do aeroporto tais como: manutenção de pistas de pouso, pistas de táxi, pátios, áreas de estacionamento de aeronaves e sistemas de iluminação de aeródromo, serviço em

⁸⁴ YOUNG, SETH e WELLSO, Alexander. Aeroportos: Planejamento e Gestão. Tradução de Ronald 6ª Edição. Porto Alegre. Bookman 2011. p. 99

⁸⁵ Cfr. Subparte XI-Serviços Operacionais do Aeródromo, Equipamento, Instalações e Infra-estruturas, Mozcar 139

⁸⁶ O termo *duty-free* teve origem na década de 1940, no município de Shannon, na Irlanda, como uma nomenclatura que se dava ao início do processo de venda livre de taxas de bebidas alcoólicas e tabacos dos passageiros dos voos transatlânticos, que corriam durante o período em que as aeronaves eram abastecidas/reabastecidas. Cfr. XAVIER, Thiago Reis, AZEVEDO, Juliana Birkan, WITTMANN, Milton Luiz, INÁCIO, Raoni De Oliveira, TREPTOW, Igor Cerrati, CRUZ, Anderson Cougo. Crises do Capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. Informação disponível em www.unisc.br. acesso aos 01.04.2022

⁸⁷ Cfr. Decreto n.º36/97 de 21 de Outubro que aprova o Sistema de Taxas Aeronáuticas.

equipamentos aeroportuários, outras despesas nessa área, como a manutenção de equipamento de combate a incêndio e vias de serviço no aeroporto serviços (electricidade) para o aeródromo.⁸⁸

Desta forma, os aeroportos são de extrema importância para o transporte aéreo, tanto, doméstico ou internacional, pois o grau de actuação de uma companhia aérea é caracterizado pelo acesso aos *slots* e *gates* que este possui. O *slot* é o tempo disponível para pouso e descolagem de uma aeronave num aeroporto. Os *gates* são portões de embarque aos quais as companhias aéreas tem acesso para embarcar e desembarcar passageiros.

Em virtude de os *slots* e os *gates* disponíveis nos aeroportos serem limitados, estes constituem um factor de competitividade entre as empresas e representam fortes barreiras a entrada de novas companhias aéreas que desejam actuar no mercado.

Os *slots* nos aeroportos em Moçambique não constituem um problema de competitividade, pois o número de transportadores aéreos ainda não supera a capacidade dos aeroportos existentes.

As infra-estruturas nacionais, hoje, constituem uma grande limitante para encorajar linhas aéreas a escalamer destinos dentro do país. Estas limitantes se situam em várias dimensões nomeadamente na segurança (navegação aérea e segurança física), capacidade de acolhimento de passageiro, pistas de aterragem para aceitar aeronaves de grandes dimensões e provisão de outros serviços adjacentes relacionados.⁸⁹

Segundo a Estratégia do Desenvolvimento Integrado do Sector de Transportes, o melhoramento de infra-estruturas aeroportuárias devem considerar não só o estabelecimento de novas terminais, mas também a reabilitação dos aeroportos existentes e a construção de novos onde for necessário.⁹⁰

A estratégia acima mencionada previu que o princípio do estabelecimento de terminais aeroportuárias indica a necessidade de reabilitação dos aeroportos de Maputo, Pemba, Nacala, e Tete para servirem voos e passageiros intercontinentais, regionais e domésticos, incluindo a

⁸⁸ YOUNG, Seth e WELLS, Alexander. *Op.ct.* p. 309

⁸⁹ Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Sistema de Transportes. Ministério dos Transportes e Comunicações. Mglobal. 1ª Edição. 2012. p. 35

⁹⁰ Idem

construção de novos aeroportos, com a consideração a médio prazo e um novo aeroporto de Maputo, fora da cidade e das zonas da sua expansão mais provável.⁹¹

2.3. Regulação dos Aeroportos

O objectivo deste ponto é de discorrer sobre a regulação dos aeroportos, mormente a sua classificação e categorização. A temática de regulação de aeroportos ainda é recente e pouco discutida na literatura moçambicana percebe-se a importância da discussão.

Conforme vimos acima a regulação é um conjunto de regras de conduta e de controlo da actividade económica pública e privada e das actividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.

GRAHAM citado por SILVA preconizou que os aeroportos podem ser considerados como ativos específicos com forte poder de mercado, e por este motivo, até a década de 1980, a maioria dos aeroportos mundiais era operada por empresas estatais. Entretanto, devido a mudanças no cenário mundial político e económico, em 1987, ocorreu a grande a primeira privatização dos aeroportos no Reino Unido. Desde então, outros vários países, tanto em regiões desenvolvidas quanto em desenvolvimento, viram neste momento uma força política significativa.⁹²

O entendimento de Graham sobre o monopólio dos aeroportos é também entendida pela IATA que defende que os aeroportos e os ANSPs são na sua maioria monopólios naturais com poder no mercado. Eles tem uma concorrência muito limitada para clientes de companhias aérea e rotas.⁹³

No caso do mercado de aeroportos em Moçambique que servem a aviação comercial, verifica-se o monopólio da empresa A.D.M. E.P., criada como empresa estatal pelo Decreto n.º 10/80 de 19 de Novembro, no período pós-independência, sob os auspícios da economia centralizada, que via

⁹¹ Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Sistema de Transportes. Ministério dos Transportes e Comunicações. Mglobal. 1ª Edição. 2012. p. 36

⁹² SILVA, Priscilla Thabata Alves da. Regulação de Serviços em Aeroportos Concedidos no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília – DF. 2019. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4343/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Priscilla%20Silva.PDF> acesso aos 06.04.2022

⁹³ IATA. Economic Regulation: Economic Briefing N. 6. Informação disponível em www.iata.org. acesso aos 02.04.2022

nos aeroportos a sala de visitas, transmitindo a primeira e última imagem que os visitantes tem do País.

Mais tarde a empresa estatal Aeroportos de Moçambique foi transformada em Empresa Pública, com o culminar da aprovação da Lei n.º 17/91 de 3 de Agosto, Lei das Empresas Públicas, conforme dissecou-se no capítulo anterior. A transformação da empresa estatal para a E.P. ocorreu através da aprovação do Decreto n.º 3/98 de 10 de Fevereiro e dos seus estatutos.⁹⁴ O n.º 2 do art. 4 do Decreto n.º 3/98 de 3 de Fevereiro faz menção aos bens de domínio público do Estado, sob gestão da A.D.M. E.P., ao elencar as infra-estruturas aeroportuárias e sistemas de navegação aérea e dos aeroportos civis de: Mocímboa da Praia, Pemba, Lichinga, Nampula, Lumbo, Angoche, Ulongue, Songo, Tete, Quelimane, Beira, Chimoio, Vilankulo, Inhambane, Bilene, Maputo, Costa do Sol, Inhaca e Ponta d'Ouro.

Em linhas gerais a criação da A.D.M. E.P. foi uma forma de intervenção do Estado na economia, para o caso em concreto, foi directa, pois a empresa gestora dos aeroportos da aviação civil comercial é pública. LUÍS CABRAL de MONCADA, citado por BENSOUSSAN e GOUVEIA entende que, quando há actuação directa do Estado na economia, seja por meio de, actuação das empresas públicas, seja por meio de medidas de polícia ou fomento trata-se de intervenções imediatas.⁹⁵

Por sua vez CABRAL DE MONCADA, citado também por BENSOUSSAN e GOUVEIA há intervenção indirecta quando o próprio Estado assume o papel de agente produtor, por meio de empresas públicas e actuando, por intermédio destas, no meio económico.⁹⁶ Aqui o Estado assume o papel de sujeito económico.

Não obstante o Governo ter optado em criar a A.D.M. E.P. e por via disso haver monopólio da oferta de serviços aeroportuários para a aviação comercial, preuiu-se a possibilidade de a A.D.M. E.P., com a participação de privados, gerir e explorar, em conjunto, aeroportos e aeródromos, ou ainda relegar a terceiros privados, a título de concessão, a exploração e gestão dos aeroportos elencados no n.º 2 do art. 4 do Decreto n.º 3/98 de 3 de Fevereiro.

⁹⁴ Cfr. Art. 1 do Decreto n.º 3/98 de 10 de Fevereiro

⁹⁵ BENSOUSSAN, Fábio Guimarães e GOUVEIA, Marcus De Freitas. *Op.cit.* p. 154

⁹⁶ *Idem*

Embora não se tenha, ainda, materializado a intenção do Governo de concessionar alguns aeroportos, conforme enunciado no artigo supra, pois a A.D.M. E.P. continua a ser a única empresa a gerir os aeroportos que servem a aviação comercial, pode-se perceber a preocupação do Estado em corrigir as falhas de mercado.

A semelhança dos objetivos gerais e específicos da PAC relativos ao transporte aéreo, a PAC considera a promoção do sector privado na gestão e desenvolvimento do sector privado na gestão e desenvolvimento dos aeroportos por via de concessões e outras formas.⁹⁷ Este objetivo é encorajado pela OACI, através do Doc. 9082⁹⁸, na medida em que considera que os aeroportos concessionados à gestão privada tem melhor desempenho, não só financeiro, assim como no seu papel fundamental de facilitação do transporte aéreo.

Importa referir que os aeródromos são classificados como públicos, privados, militares ou mistos, de acordo com o n.º 1 do art. 27 da LAC, estabelece ainda a LAC no n.º 2 do mesmo artigo que em função do tráfego que servem, os aeródromos podem ainda serem classificados como domésticos ou internacionais. O n.º 4 do art. 27 atribui competência ao Governo de classificar e categorizar os critérios de ordenamento em classes, da natureza operacional, administrativa, de segurança, de facilitação dos aeródromos, de acordo com as convenções internacionais de que a República de Moçambique é parte.

Nesse sentido, o Governo com vista a materializar o desiderato acima, aprovou o Decreto n.º 82/2018 de 26 de Dezembro classificando os aeroportos da República de Moçambique em três categorias a saber: aeroporto internacional, ponto de entrada regional e ponto de entrada. O referido decreto designou aeroportos internacionais, os de Maputo, Beira e Nacala, pontos de entrada regional os aeródromos de Vilankulo, Pemba, Tete e Nampula, por fim, designa pontos de entrada, os aeródromos de Inhambane, Chimoio, Quelimane, Mocímboa da Praia e Lichinga.

O decreto retromencionado foi aprovado com intuito de normar a situação que já existia, pois todos os aeroportos designados no decreto já recebiam o tráfego de acordo com a classificação acima, na prática, conforme a classificação e designação do decreto.

⁹⁷ Cfr. al. d) n. 4 ponto II da PAC

⁹⁸ Informação disponível em https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf acesso em 01.04.2022

Recentemente o Conselho de Ministros revogou o Decreto n.º 82/2018 de 26 de Dezembro, com a aprovação do Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio, classificando os aeroportos em:

- a) Aeroporto Internacional: é um aeródromo designado pelo Estado que apresente as condições para assegurar as chegadas e partidas de voos internacionais regulares, sendo devidamente apetrechado com instalações de escrutínio de segurança, serviços de migração, alfândega e saúde pública;⁹⁹
- b) Ponto de Entrada: é um aeródromo designado pelo Estado que serve de ponto de entrada e saída, em voos regulares e não regulares, apetrechado com escrutínio de segurança, serviços de migração, alfândega e saúde pública;¹⁰⁰
- c) Ponto de Entrada Misto: são infra-estruturas abertas as operações de transporte aéreo comercial, destinadas tanto ao público em geral, como as operações de natureza militar.¹⁰¹

Assim o Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio designa os aeroportos internacionais, os Aeroportos de Maputo, Beira e Nacala, e os aeródromos de Afungi, Chimoio, Inhambane, Filipe Jacinto Nyusi, Lichinga, Mocímboa da Praia, Nampula, Pemba, Quelimane, Tete, e Vilankulo, como pontos de entrada.

2.4. Entidade de Regulação dos Aeroportos

Na sequência e em face do conceito de regulação adoptado na dissertação presente ficou assente que a actividade de regulação é realizada através de instituições que no caso adoptam a designação de agências reguladoras.

Destarte, Azevedo define os reguladores, do ponto de vista subjectivo, como instâncias de direito público e, numa perspectiva objectiva, enquanto entidades chamadas ao exercício da função

⁹⁹ Cfr. al. a) do art. 1 do Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio, que reestrutura os aeroportos nacionais

¹⁰⁰ Cfr. al. b) do art. 1 do Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio, que reestrutura os aeroportos nacionais

¹⁰¹ Cfr. al. c) do art. 1 do Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio, que reestrutura os aeroportos nacionais

administrativa dotadas de um estatuto de independência funcional e orgânica sem paralelo no quadro da organização administrativa clássica.¹⁰²

Da leitura acedida relativa à matéria de regulação, mereceu destaque para a dissertação presente a caracterização atribuída as entidades reguladoras, que a seguir determina-se:

1. Discricionariedade, pois as entidades reguladoras possuem um elevado nível de especialização técnica e dispõem de alguns poderes para viabilizar uma actuação efectiva, como por exemplo, os normativos, os sancionatórios, o de fiscalização, entre outros;¹⁰³
2. Outra característica marcante é o seu funcionamento como amiga do mercado, pois fomentam a concorrência leal entre os operadores e estabelecem um tipo de regulação voltada a protecção do interesse geral e dos utentes;¹⁰⁴
3. A neutralidade política de gestão é outra característica muito peculiar das entidades reguladoras. Isso quer dizer que as suas decisões são tomadas por critérios estritamente técnicos, isentos de qualquer valoração política, o que torna o exercício de suas funções uma luta isenta de contaminações político-partidárias. Seus agentes não estão condicionados a agir conforme uma determinação política, mas, sim, de acordo com a tecnicidade exigida pela área de regulação correspondente;¹⁰⁵
4. Quanto a vertente funcional, pode-se dizer que suas decisões não podem ser modificadas pelo Governo. Ou seja, suas actividades desenvolvem-se sem sujeição a quaisquer ordens, contudo, o controlo judicial. Neste caso, destaca-se o necessário distanciamento das entidades reguladas para evitar a influência daqueles que detém poderes económicos e sociais sobre a actividade das entidades reguladoras.¹⁰⁶

¹⁰² AZEVEDO, Maria Eduarda. *Op. cit.* p. 94

¹⁰³ CARDOSO, José Lucas. *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição. Contributo para o Estudo da génese, Caracterização e Enquadramento Constitucional da Administração Independente.* Coimbra Editora. p. 49.

¹⁰⁴ *Idem*

¹⁰⁵ *Idem*

¹⁰⁶ CARDOSO, José Lucas. *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição. Contributo para o Estudo da génese, Caracterização e Enquadramento Constitucional da Administração Independente.* Coimbra Editora. p. 49.

De acordo com Cardoso, as *independent regulatory agencies* exercem poderes de vária natureza, como a elaboração de regras jurídicas, nomeadamente de carácter regulamentar, a emissão de autorizações e licenças, a realização de investigações, a aplicação de sanções e a arbitragem de conflitos entre agentes que actuam no respectivo sector.¹⁰⁷

Os fundamentos inspirados no plano teórico ou princípios gerais do sistema, a doutrina menciona três causas distintas das agências: (I) a necessidade de garantir a neutralidade absoluta da administração, (II) vontade de promover a sapiência e o (III) interesse em assegurar a estabilidade das instituições, convicta que este caminho será aquele que melhor permitirá garantir, respectivamente, valores juridicamente tutelados da (i) imparcialidade, (ii) lógica e (iii) coerência da decisão que são, no fundo, apenas meios para conferir a objectividade do procedimento administrativo.¹⁰⁸

Em Moçambique a entidade com atribuições de regulação dos aeroportos é a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique, que inicialmente foi criada ao abrigo do Decreto n.º 41/2001 de 11 de Dezembro, pois no art. 1 do respectivo decreto previa “é criado o Instituto de Aviação Civil de Moçambique abreviadamente designado por IACM, que é a autoridade reguladora do sector da aviação civil”. O fundamento da criação desta entidade no ano de 2001 tinha a ver com os processos de globalização em curso no mundo e na SADC em particular, que requeriam a existência de condições institucionais que habilitassem o Estado a honrar as suas obrigações nacionais, regionais e internacionais no domínio do estabelecimento e manutenção das condições necessárias para a realização das actividades da aviação civil e afins.

Aquando da criação do IACM, o Governo definiu como objecto a estruturação e gestão do espaço aéreo nacional, a promoção do estabelecimento e manutenção das condições de segurança para a realização das actividades da aviação civil, bem como a promoção e incentivo da eficiência e competição através da regulação económica e específica no interesse dos utilizadores e fornecedores de serviços.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Ibidem. p. 55

¹⁰⁹ Cfr. art. 3 do Decreto n.º 41/2001 de 11 de Dezembro

Do que se depreende do decreto de criação do IACM, Moçambique iniciava a regulação do sector da aviação civil que inclui infra-estruturas aeroportuárias e de apoio a navegação aérea, estruturação e gestão do espaço aéreo, pessoal aeronáutico e para-aeronáutico, transporte e trabalho aéreo, operações de voo, equipamento e material de voo, organizações de manutenção de aeronaves, instituições de formação de pessoal aeronáutico e para-aeronáutico.

Não obstante, ter sido criada uma entidade de regulação do sector da aviação civil no país, não existia uma Lei da Aviação Civil até ao ano de 2009, pois apenas neste ano, foi aprovada a Lei n.º 21/2009 de 28 de Setembro, Lei da Aviação Civil. A título de fundamentação para a criação da Lei da Aviação Civil, o Governo de Moçambique, enquanto proponente da aprovação, destacou entre outros, como objectivos a alcançar com a aprovação os seguintes:

1. Estabelecer um quadro regulador da área da aviação civil;
2. Garantir a protecção do interesse público e da segurança aérea nacional;
3. Assegurar o cumprimento dos padrões internacionais de segurança aérea em todas as operações da aviação civil, e garantir a implementação das normas e práticas recomendadas dos Anexos à Convenção sobre a Aviação Civil Internacional; e
4. Criar um quadro legal que contribua para um ambiente favorável ao desempenho do sector do transporte aéreo.

Como se pode ver dos objectivos acima mencionados, todos eles denotaram uma significativa preocupação do executivo do país em levar a cabo uma exploração das actividades da aviação civil virada e compatível com o interesse nacional e com actuação transparente.

Desta forma, o legislador estabeleceu na al. c) do art. 8 da referida lei a competência do Governo de estabelecer um órgão regulador eficaz, tendo em vista o desenvolvimento e aplicação da regulamentação económica e de segurança da aviação civil. Assim, com a aprovação da LAC deu-se os primeiros passos para o desenvolvimento de regulamentação específica para cada uma das actividades do sector da aviação civil.

Um marco importante da LAC foi o estabelecimento de poderes de inspecção da entidade de regulação da aviação civil que se atribuiu, ao se estatuir que no exercício da função de inspecção, fiscalização e auditoria o Órgão Regulador Aeronáutico goza de prerrogativas de ter acesso a qualquer aeródromo, facilidade aeronáutica e aeronave, quer em terra ou em voo, verificar toda a documentação aeronáutica e inspecionar os locais utilizados para o desenvolvimento de projectos de fabricação, manutenção e instalação de produtos aeronáuticos, suspender ou mandar cessar actividades, determinar o encerramento de instalações e interditar o uso de qualquer aeronave em caso de perigo, etc.

No âmbito da aprovação da Lei n.º 21/2009 de 28 de Setembro, foi aprovado o Decreto n.º 73/2009 de 15 de Dezembro, que teve como objectivo criar Regulamentos da Aviação Civil de Moçambique, abreviadamente designados por Mozcar, os respectivos regulamentos visam regulamentar a Lei da Aviação Civil ora criada, estabelecendo requisitos de certificação e licenciamento das diversas áreas do sector da aviação civil.

Com a evolução do sector da aviação civil, houve necessidade de rever a Lei da Aviação Civil, aprovada pela Lei n.º 21/2009 de 28 de Setembro. Neste sentido, o executivo propôs a sua revisão, tendo sido aprovada pela Lei n.º 5/2016 de 14 de Junho cujo objectivo foi de reforçar os poderes de autoridade, clarificando-se o seu papel de Autoridade de Aviação Civil.

Neste sentido, o n.º 3 do art. 9 da LAC define a Autoridade Reguladora da Aviação Civil como uma instituição pública, que desempenha as funções de regulação, supervisão, fiscalização, sancionamento e representação do sector da Aviação Civil em conformidade com a Lei e seu Estatuto Orgânico, assegurando as prerrogativas necessárias ao exercício adequado da sua competência.

De acordo com o n.º 1 do art. 10 da LAC, a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique é uma entidade de Direito Público dotada de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e funcional, sob tutela do Ministro que superintende a área da Aviação Civil.

Sabido que exerce poderes de vária natureza, os poderes enunciados por Cardoso podem ser verificados quanto as atribuições elencadas no art. 9 da LAC que determina:

1. São atribuições da Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique, das quais destacam-se as seguintes:

- a) Propor ao Governo linhas estratégicas e políticas gerais e sectoriais para a aviação civil;
- b) Assegurar a regulação económica do sector da aviação civil;
- c) Promover e defender a concorrência no sector da aviação civil;
- d) Defender os direitos e interesses legítimos dos utentes do sector da aviação civil;
- e) Regular a economia das actividades aeroportuárias, de navegação aérea, de transporte aéreo e trabalho aéreo no âmbito da aviação civil, respeitando o ambiente e os direitos do consumidor;
- f) Promover a competitividade e o desenvolvimento nos mercados da aviação comercial, nomeadamente, do transporte aéreo e trabalho aéreo, da exploração aeroportuária e da assistência em escala.

Nesse sentido, o n.º 1 do art. 13 da LAC, estabelece que a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique, na sua actuação, deve observar os princípios de regulação objectivos, transparentes, não discriminatórios e razoáveis.

É necessário referir que a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique exerce poderes de actuação garantidos pela LAC que a seguir se enunciam:

- 1. Poderes de regulamentação que a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique exerce no âmbito da definição dos requisitos e pressupostos técnicos de que depende a concessão das licenças certificações, autorizações ou as aprovações; definir as regras necessárias a aplicação de normas, recomendações e outras disposições emanadas pela OACI; adoptar normas e recomendações de organismos internacionais e comunitários de normalização técnica; criar procedimentos relativos ao sistema de cobrança de taxas devidas, pelos operadores de transporte aéreo;
- 2. No exercício dos poderes de supervisão, compete a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique, licenciar, certificar, e aprovar as actividades, os procedimentos, as organizações, os serviços, os sistemas e os demais meios afectos á aviação civil.

3. No exercício de poderes de inspecção e auditoria, a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique é competente para inspeccionar aeronaves e infra-estruturas aeroportuárias ou de controlo e apoio á navegação aérea; aceder e inspeccionar sem necessidade de aviso prévio, as instalações, equipamentos e serviços as organizações sujeitas a inspecção e controlo da IACM; auditar operadores de transporte e trabalho aéreo; inspeccionar aeronaves de países terceiros operando nos aeroportos nacionais.

4. No exercício dos poderes sancionatórios e medidas cautelares, compete a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique:
 - a) Investigar infracções cometidas, instaurar os procedimentos sancionatórios e aplicar sanções previstas na lei;

 - b) Participar às autoridades competentes os factos de que tome conhecimento no desempenho das suas funções e que indiciem a prática de infracções cuja apreciação e punição não seja da sua competência;

 - c) Recomendar ou determinar às entidades licenciadas, certificadas ou concessionárias a adopção das competentes medidas correctivas;

 - d) Suspender ou cancelar as licenças, autorizações e certificações concedidas, nos termos estabelecidos na respectiva regulamentação;

 - e) Ordenar a cessação de actividades, a imobilização de aeronaves ou o encerramento de instalações até que, após o inquérito ou inspecção, deixe de se verificar a situação de incumprimento ou infracção;

- f) Solicitar a colaboração das entidades policiais para impor o cumprimento das normas e determinações que por razões de segurança devem ter execução imediata.¹¹⁰
5. Poderes de embargo que a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique em coordenação com as autoridades locais de embargar obras ou construções de qualquer natureza coloquem em risco a segurança das pessoas e da aviação civil, podendo exigir a demolição de obras erguidas, bem como mandar remover os obstáculos existentes em violação dos mesmos.

Capítulo III – Transporte Aéreo Doméstico

3.1. Regulação do Transporte Aéreo Internacional

Do ponto de vista de regulação do transporte aéreo internacional existe a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional¹¹¹, também designada de Convenção de Chicago é o principal

¹¹⁰ A Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique determinou que o Aeródromo de Inhambane deveria ser encerrado, caso as 500 famílias que vivem nas áreas críticas da zona de servidão aeronáutica não se retirassem do local e no entender desta entidade, a situação representa perigo. Cfr. informação disponível em: <https://opaís.co.mz/aerodromo-de-inhambane-em-risco-de-ser-encerrado/> acesso em 29.06.2023

instrumento de Direito Público no Direito Aeronáutico, pois padronizou regras de transporte aéreo internacional ao regular a navegação aérea, o registo de aeronaves, a segurança de voo e o tráfego aéreo. Quanto a navegação aérea foram feitos dois acordos com objectivo de garantir a soberania do espaço aéreo: Acordo sobre o Direito de Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais (*International Air Services Transit Agreement*) e o Acordo sobre Transportes Aéreos Internacionais (*International Air Transport Agreement*). Sendo que o primeiro acordo não há a necessidade de tratados bilaterais ou multilaterais para os signatários da Convenção, uma vez que não há comércio de passageiros/carga, apenas o direito de passagem no território. Entretanto, o segundo exige a assinatura de um tratado entre os países que comercializam serviços de passageiros e carga por via aérea.

Os países contratantes se comprometem a tomar medidas para facilitar a navegação aérea, simplificando, as formalidades, cobrando as mesmas taxas de aeroporto e outros impostos para aeronaves nacionais e estrangeiras que não se dediquem aos serviços aéreos regulares internacionais e unificando as normas relacionadas a aeronaves, pessoal, serviços auxiliares, alfândega, migração, acidentes e auxílio a navegação.

Nesse sentido, o preâmbulo da Convenção de Chicago considera que os Governos que subscrevem-na, tendo acordado certos princípios e medidas tendentes a desenvolver a aviação civil internacional de maneira segura e ordenada, a estabelecer os serviços internacionais de transportes aéreos numa base de igualdades de oportunidades e a explorar esses serviços por forma eficaz e económica. Deste modo, a al. d) do art. 44 da Convenção retromencionada preconiza que a OACI terá como objetivo aperfeiçoar os princípios a técnica de navegação aérea e o desenvolvimento do transporte aéreo internacional no sentido de, ir ao encontro das necessidades de todos os povos, proporcionando-lhes transporte aéreo seguro, regular e eficiente.

A semelhança da regulação do transporte internacional pela OACI, na região africana existe a Comissão Africana da Aviação Civil (CAFAC) que é uma agência especializada da União Africana responsável pelos assuntos da aviação civil. Configura como um dos objectivos da

¹¹¹ Convenção sobre a Aviação Civil Internacional que Moçambique aderiu através da Resolução n.º63/2008 de 28 de Novembro

CAFAC, a formulação e o reforço apropriado de regras e regulamentação que proporcione igualdade de oportunidades para os grupos de interesse e promover a concorrência leal.¹¹²

3.2. Evolução do Transporte Aéreo Nacional

No quadro do presente trabalho, torna-se relevante fazer uma breve análise sobre a evolução do transporte aéreo em Moçambique, que iniciou com a criação da Direcção de Exploração dos Transportes Aéreos (DETA), criada em 1936, era também uma divisão dos Caminhos-de-ferro de Moçambique, tendo sido a primeira companhia aérea constituída neste território a realizar carreiras regulares no espaço nacional e para os países vizinhos.¹¹³

Segundo Barros, o departamento mantinha serviços regulares entre os centros populacionais mais importantes e com condições infraestruturais, e operava também serviços de ligações com territórios vizinhos.¹¹⁴

Barros refere ainda que o esquema básico do transporte aéreo era o seguinte: - as empresas de táxi aéreo realizavam o transporte local de ligação com os centros servidos pela DETA. Esta fazia a conexão desses centros entre si e servia o tráfego de e para Lourenço Marques e Beira, onde operavam as companhias aéreas estrangeiras em Moçambique. Estas por seu turno asseguravam as carreiras regulares correspondentes as da DETA, na ligação com outros territórios vizinhos.¹¹⁵

Importa referir que no quadro da actividade da DETA, cabia duas funções: a de companhia comercial e de serviço público, operando como tal, em rotas comercialmente não rentáveis, mas necessárias por razões políticas e económico-sociais.¹¹⁶

¹¹² Cfr. al. c) do art. 3 da Constituição da CAFAC

¹¹³ Informação disponível em <https://www.cfm.co.mz/index.php/pt/sobre-o-cfm/um-breve-historial> acesso em 03.07.2023

¹¹⁴ BARROS, João Gabriel De. Liberalização Económica e o Transporte Aéreo: O Caso das Linhas Aéreas de Moçambique. 2011. Dissertação apresentada à Universidade Técnica de Lisboa para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Disponível <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/16232>. p. 22 acesso em 30.06.2023

¹¹⁵ Ibidem. p. 23

¹¹⁶ BARROS, João Gabriel De. Liberalização Económica e o Transporte Aéreo: O Caso das Linhas Aéreas de Moçambique. 2011. Dissertação apresentada à Universidade Técnica de Lisboa para obtenção do título de Mestre

A DETA continuou as suas operações no período pós-independência, com forte intervenção do Estado, em virtude da ideologia Marxista de então, maximizada pela política de nacionalização e sustentação económica implementada na era pós-colonial, como consequência, houve necessidade de adoptar a igualdade e a unidade nacional que tiveram os efeitos na política dos transportes.

Enfrentando inúmeras dificuldades, já que não existiam aeronaves, pilotos, nem qualquer experiência na gestão dos transportes aéreos¹¹⁷, os Caminhos-de Ferro de Moçambique montaram uma empresa sólida, com larga tradição de bem servir. A DETA foi extinta em 1983, tendo sido criada em seu lugar a empresa estatal Linhas Aéreas de Moçambique (LAM E.E.).¹¹⁸

No período pós-independência, para além da LAM E.E., foram criadas outras instituições que compunham o sistema da aviação civil em Moçambique designadamente: a ENA (Escola Nacional de Aeronáutica), a ADM E.E. (Aeroportos de Moçambique, Empresa Estatal) e a TTA (Empresa do Transporte e Trabalho Aéreo).

No caso das empresas de transporte aéreo, casos da LAM e da TTA e da ANAVIA (Agência Nacional de Viagens, que operava com aviões ligeiros, extinta na mesma altura).¹¹⁹

Em termos de gestão administrativa não se pode dizer que se tenha verificado grandes alterações. A empresa tinha cerca de 2.080 trabalhadores, destes, três pilotos-comandantes moçambicanos, e um número considerável de estrangeiros.¹²⁰

em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/16232>, p. 26 acesso em 30.06.2023

¹¹⁷ *No sector dos transportes nos primeiros anos após a independência*, a inexistência duma estratégia definida para o sector pode, de certo modo, ser considerada como condicionante importante no desenvolvimento do mesmo, pois é difícil gerir sem conhecer as regras e a estratégia dum sector.

¹¹⁸ Com a aprovação do Decreto n.º 8/80 de 19 de Novembro foi criada a empresa Linhas Aéreas de Moçambique, E.E.

¹¹⁹ BARROS, João Gabriel De. *Liberalização Económica e o Transporte Aéreo: O Caso das Linhas Aéreas de Moçambique*. 2011. Dissertação apresentada à Universidade Técnica de Lisboa para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/16232>, p. 44 acesso em 30.06.2023

¹²⁰ BARROS, João Gabriel De. *Liberalização Económica e o Transporte Aéreo: O Caso das Linhas Aéreas de Moçambique*. 2011. Dissertação apresentada à Universidade Técnica de Lisboa para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/16232>, p. 44 acesso em 30.06.2023

Barros aponta como causas de constituição da LAM, o facto de a DETA não possuir uma autonomia que lhe permitisse uma boa gestão económico e financeira, pois segundo o regime, verificou-se uma desorganização completa:

1. Uma desactualização do sistema contabilístico desde 1977 o que originava a fuga de divisas com a venda de bilhetes;
2. Até 1980, as tarifas domésticas da DETA não tinham sido revistas;
3. Era patente a inexistência de austeridade na empresa uma vez que os seus prejuízos eram assumidos pelos portos e caminhos-de-ferro, situação de dependência que se verificava desde a sua constituição e que urgia inverter.
4. A constatação da falta de objectivos integrados no contexto nacional, na ausência de plano, de uma gestão ruínosa, de métodos de trabalho incorrectos, de desorganização, de má qualidade do serviço prestado, da falta de respeito para com o público, de irregularidades e da existência de horários desajustados.

A LAM.E.E. teve como objectivo principal da sua criação o serviço público de transporte aéreo de passageiros, carga e correio de âmbito internacional de longa distancia, internacional regional e nacional com carácter regular e não regular, sob tutela do Ministério dos Correios, Telecomunicações e Aviação Civil.¹²¹

O surgimento da LAM. E.E. teve os elementos de construção da base material, política, ideológica para a edificação da sociedade socialista daquele período.

Neste sentido, sob os auspícios de concentração de esforços tornou-se necessário dotar o país de uma infra-estrutura de prestação de serviços de transporte aéreo de passageiros e carga, que fosse a todos os distritos, a todos os complexos agrícolas, a todas grandes unidades de produção industrial disseminadas no país, bem como a necessidade dela organizar-se para a prestação de toda a actividade de trabalho aéreo ligada a pulverização aérea, cartografia, pesquisa geológica, construção rodoviária, ferroviária e linhas de transporte de energia, permitindo assim um apoio indispensável quer na elevação dos rendimentos da agricultura, quer na criação das condições para o arranque dos grandes projectos, quer na tarefa imensa de socialização do campo, criou-se

¹²¹ Cfr. Artigos 2 e 3 do Decreto n.º 8/80 de 19 de Novembro que criou a empresa Linhas Aéreas de Moçambique, E.E.

através do Decreto n.º 9/80 de 19 de Novembro a empresa nacional de Transporte e Trabalho Aéreo E.E. (TTA). A semelhança da criação da LAM. E.E., a TTA surge no âmbito da orientação socialista da pós-independência, orientando-se pela economia centralizada que vigorou naquele período.

Mais tarde, foi constituída em Moçambique a empresa MEX (Moçambique Expresso), que surge como uma empresa para responder aos voos de emergências, calamidades naturais, situações de provisão de material de vária ordem à população afectada.

3.2. Regulação Nacional do Transporte Aéreo Regular Doméstico

A regulação nacional é aquela que é elaborada por um Estado dentro do seu território no exercício da sua soberania. No que concerne ao âmbito de aplicação, as normas sobre o transporte aéreo aplicam-se tanto quanto aos transportadores aéreos nacionais quanto aos transportadores aéreos internacionais.

A regulação nacional do transporte aéreo conheceu vários momentos no país, um dos quais tem a ver com a aprovação da Política dos Transportes, aprovada pela Resolução n.º 5/96 de 2 de Abril, criada com vista a incentivar e melhorar as infra-estruturas dos transportes por forma a estabelecer uma crescente circulação de pessoas e bens.

Desta forma, o Governo orientado pela CRM de 1990, que estabeleceu a iniciativa privada e o mercado a funcionar por suas forças, traçou os seguintes objectivos que viriam a orientar a política dos transportes:

1. Incentivar e melhorar o transporte rodoviário, ferroviário, marítimo, fluvial, lacustre e aéreo, de forma a assegurar e facilitar as trocas internas e internacionais;
2. Tornar eficientes as empresas de propriedade estatal e encorajar a sua participação em empresas mistas ou privadas, de acordo com os interesses do País;

3. Promover e encorajar o desenvolvimento da participação do sector privado em todos os modos de transporte.¹²²

O Governo definiu como premissas para o alcance dos objectivos acima referidos para o transporte aéreo as seguintes:

1. Dimensionar o transporte aéreo de passageiros para faixas de tráfego bem definida, em distância longa, e em áreas onde as redes de estradas sejam manifestamente difíceis ou inexistentes;
2. Promover a exploração dos serviços de transporte aéreo de pessoas e bens, nos regimes regular e não regular, observando o critério de licenciamento ou concessão feito com base na especialidade, área geográfica ou rotas;
3. A exploração da rota da linha dorsal que une os pontos Maputo – Beira – Quelimane – Nampula – Pemba, e o sentido inverso, assegurando as ligações com Lichinga e Tete, observando o critério de concurso público entre empresas nacionais, gozando de exclusividade durante o período de concessão;
4. A exploração das rotas domésticas diferentes das acima descritas poderiam ser feitas por diferentes empresas nacionais devidamente licenciadas.

Neste sentido foi aprovado o Decreto n.º 39/98 de 26 de Agosto que regulamentava o exercício das actividades de transporte e trabalho aéreo públicos. No entanto, o decreto retro-mencionado não estabeleceu alterações profundas relativas a abertura do mercado do transporte aéreo, apesar de a Política dos Transportes ter encorajado a participação do sector privado nos transportes. Por exemplo pode-se indicar o facto de a alocação de rotas já em exploração a um outro operador, dever-se-ia ouvir o operador que se encontrava já a explorá-la.¹²³

¹²² Resolução n.º 5/96 de 2 de Abril, que aprovou a Política dos Transportes

¹²³ Cfr. n.º 3 art. 14 do Decreto n.º 39/98 de 26 de Agosto, que aprovou o Regulamento do Exercício das Actividades de Transporte Aéreo e Trabalho Aéreo.

Passados seis anos da aprovação da Política dos Transportes que incluía os vários modos de transporte e a aviação civil, o Governo aprovou a Política da Aviação Civil, através da Resolução n.º 40/2002 de 14 de Maio e revogou o n.º 5 da Resolução n.º 5/96 de 2 de Abril, que aprovou a Política dos Transportes.

Destarte, a regulação do transporte aéreo em Moçambique deve ser feita com observância da PAC, aprovada pela Resolução n.º 40/2002 de 14 de Maio. A aprovação desta política foi um marco para a liberalização do transporte aéreo em Moçambique, pois o país não poderia ficar alheio as transformações que aconteciam no ramo.¹²⁴ A PAC traçou alguns objectivos gerais que importa destacar o seguinte: a aplicação da regulamentação económica para impedir e/ou reverter qualquer controlo monopolista do mercado, *dumping* e/ou práticas predatórias.¹²⁵ A semelhança do destaque do objectivo geral acima, não se pode descurar que a referida política traçou como um dos objectivos específicos para as operações domésticas, a análise do mercado doméstico do transporte aéreo ajustando a dimensão do número de operadores as suas exigências.¹²⁶

Ademais, a aprovação desta política foi apenas o corolário de mudança de paradigma da regulação assente no monopólio do mercado detido na altura pela LAM. E.E., pois antes da aprovação da PAC o Governo aprovou o Decreto n.º 39/98 de 26 de Agosto que regulamentava o exercício das actividades de transporte e trabalho aéreo públicos. Assim, em consonância com os objectivos da PAC, o Governo aprovou a Resolução n.º 41/2002 de 14 de Maio que revogou a Resolução n.º 5/97 de 25 de Fevereiro¹²⁷, destarte, o mercado aéreo doméstico foi aberto a outras companhias aéreas, facto que culminou com a entrada no mercado da *Air Corridor*, em Agosto de 2004.

A evolução da regulação do transporte aéreo regular continuou, com a aprovação Regulamento de Licenciamento das Actividades de Transporte Aéreo e Trabalho Aéreo, aprovado pelo Decreto n.º 39/2011 de 2 de Setembro, estabelecendo no art. 2 do estabelece a aplicação deste instrumento legal a todas as pessoa singulares e colectivas que explorem serviços de transporte aéreo ou trabalho aéreo abertos a utilização pública, mediante remuneração incluindo os transportadores aéreos não regulares devidamente definidos no Regulamento.

¹²⁵ Cfr. al. f) do n.º 1 do ponto II da Política da Aviação Civil.

¹²⁶ Idem al. c) do n.º 3.1.

¹²⁷ A Resolução n.º 5/97 de 25 de Fevereiro atribuía a exploração pela LAM E.E. as rotas da espinha dorsal.

A aprovação do Decreto n.º 39/2011 de 2 de Setembro teve como objectivo a necessidade de responder aos desafios que se impõem a aviação civil e ao transporte aéreo, tornando este modal de transporte mais competitivo.

Das alterações introduzidas no mercado do transporte aéreo, com a aprovação do Decreto n.º 39/2011 de 2 de Setembro, destaca-se o regime de livre concorrência para a exploração de serviços de transporte aéreo regular doméstico, conforme previsto no art. 23 do referido decreto.

Como corolário das reformas regulamentares no sector do transporte aéreo, a estratégia para o desenvolvimento integrado do sistema de transportes definiu a visão estratégica deste modal de transporte, o desenvolvimento do País e da região, sem descurar o contexto internacional, a estratégia visa essencialmente contribuir para o crescimento da indústria do turismo, o que requer a identificação das fontes principais de turistas e os destinos principais ao nível nacional, bem como os destinos regionais dos quais se pode drenar turistas para Moçambique ou considerá-los destinos complementares aos destinos nacionais.¹²⁸

A competência para emissão de licenças, alocação de rotas, homologação de horários é da Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique, cabendo ao Governo definir linhas estratégicas e políticas gerais e sectoriais para a Aviação Civil, elaborando propostas de legislação e colaborando na preparação de diplomas legais e regulamentares.¹²⁹

Neste sentido, fica claramente anotado que o Estado deixou de ser produtor de serviços, reservando-se-lhe o papel de facilitador das actividades económicas do sector da aviação civil e do transporte aéreo em particular, atribuindo a tarefa de regular estas actividades à uma entidade Reguladora, no caso a Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique.

3.3. Efeitos da Regulação dos Aeroportos a luz dos Instrumentos Legais

Há inúmeras razões para que o Estado, no seu papel de promotor do bem-estar social e desenvolvimento económico, realize acções de regulação económica a fim de reduzir os efeitos das falhas do mercado no primeiro capítulo, discutidas, principalmente relativas ao consumidor final, no caso, os utentes do transporte aéreo, dos abusos, em consequência dos monopólios criados, em função da fraca concorrência no sector.

¹²⁸ Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Sistema de Transportes. Ministério dos Transportes e Comunicações. Mglobal. Maputo. p. 34

¹²⁹ Cfr. n.º 1 art. 8 da LAC

Com a regulação dos aeroportos através do Decreto n.º 82/2018 de 26 de Dezembro e revogado pelo Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio, que para além de classificar, designa aeroportos que podem receber tráfego de outros países. Nesta óptica, a definição preconizada no art. 1 do referido decreto, percebe-se que os aeroportos classificados como internacionais podem receber voos regulares intercontinentais. Relativamente aos aeroportos classificados como pontos de entrada podem receber voos com origem na região da SADC tem a faculdade de transportar de e para Moçambique passageiros, carga e correio para doze aeroportos, nomeadamente: Afungi, Beira, Chimoio, Filipe Jacinto Nyusi, Lichinga, Maputo, Nacala, Pemba, Quelimane, Vilankulo, Tete e Nampula.

O número de aeroportos que recebe voos regulares de outros países é questionado, inclusive pela própria empresa A.D.M. E.P que considera demasiado para a realidade de Moçambique. O Presidente do Conselho de Administração da Aeroportos de Moçambique sublinhou que o país não se encontra isolado nesta sua decisão, tendo citado os casos da África do Sul e da Etiópia, que “viram há muito tempo as vantagens económicas de reduzir os pontos de entradas e saídas aéreas internacionais nos respectivos territórios.”¹³⁰

Segundo o entrevistado B da Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique foi pioneira nesse posicionamento, quando apresentou no Conselho Coordenador¹³¹ do MTC em 2007, proposta de redução dos pontos de entrada dos seis existentes na altura, para quatro, que seriam: Maputo, Beira, Vilankulo e Pemba. O fundamento da redução dos aeroportos apresentado foi a necessidade de salvaguardar a sobrevivência das companhias aéreas nacionais, outro fundamento apresentado, tem a ver com a salvaguarda das fronteiras aéreas nacionais, em virtude das fragilidades que esses aeroportos podem representar.

Com efeito, o mercado do transporte aéreo regular doméstico continua a ser detido pela LAM que detém o monopólio do mercado, apesar de ter havido entrada de novas companhias aéreas que operam neste mercado, como por exemplo a *Solenta Aviation Mozambique* que iniciou as suas operações em Novembro de 2017, contudo, depois de um ano e onze meses do início das

¹³⁰ Informação disponível em <https://www.transportesenegocios.pt/mocambique-quer-apenas-tres-aeroportos-internacionais/> acesso em 06.05.2022

¹³¹ O Conselho Coordenador do MTC é um colectivo anual dirigido pelo Ministro, com a missão de coordenar, planificar e controlar a acção governativa do Ministério, com os demais Órgãos Centrais e Locais do Estado.

operações anunciou a suspensão das suas operações e com a acumulação de prejuízos de mais de dois milhões de dólares americanos nos primeiros seis meses de 2019.¹³²

O excesso da oferta de assentos disponíveis por outras transportadoras em todas as rotas e o impacto financeiro negativo foi apontada como a causa do cancelamento das operações da *Solenta Aviation Mozambique/Fastjet*.¹³³

A semelhança da *Solenta Aviation Mozambique/Fastjet*, outra companhia entrou no mercado regular doméstico, que trouxe esperança aos utentes do transporte aéreo regular doméstico denominada *Ethiopian Mozambique Airlines*, detida pela *Ethiopian Interprise*. As operações da companhia iniciaram a 01 de Dezembro de 2018, acreditando-se que pela robustez técnica e financeira dos sócios da EMA poderia acabar com o monopólio da LAM e trazer ao mercado doméstico concorrência. Todavia, a companhia suspendeu as suas operações depois de 17 meses do seu início, deixando novamente o mercado doméstico com uma companhia aérea.¹³⁴

A intervenção do Estado na regulação dos aeroportos não tem sido eficaz de forma a constituir dinâmica para a concessão dos aeroportos à gestão privada, sem sofrer interferências políticas¹³⁵ para a construção de novos aeroportos, alguns dos quais sem rentabilidade que justifique o investimento, igualmente para romper a *imposição* política de ter doze aeroportos abertos ao tráfego de fora para dentro, impossibilitando as companhias aéreas que operam no segmento doméstico de fazerem a distribuição dos passageiros, carga e correio desse tráfego localmente.

¹³² Informação disponível <https://www.opais.co.mz/companhia-fastjet-suspende-voos-em-mocambique/> acesso em 06.05.2022

¹³³ Informação disponível <https://www.opais.co.mz/companhia-fastjet-suspende-voos-em-mocambique/> acesso em 06.05.2022

¹³⁴ Informação disponível <https://newsavia.com/ethiopian-airlines-suspende-voos-domesticos-em-mocambique/> acesso em 06.05.2022

¹³⁵ De acordo com o CIP, a interferência política causa grandes distorções financeiras a empresa. Obrigado pelo próprio Estado, a empresa é instruída a executar projectos do tipo *elefante branco* que não rendem recursos financeiros pra reembolsar empréstimos. As decisões ou não de se construir aeroportos são tomadas sobre o ponto de vista político.

Capítulo V – Regulação de Aeroportos em Outros Estados

No quadro do presente trabalho, torna-se relevante fazer uma breve análise sobre a regulação dos aeroportos nos outros Estados, com vista a compreender a configuração da temática de estudo, aqui apresentada. Neste sentido, o presente capítulo debruçar-se-á de como alguns Estado como a Tanzânia e o Quênia abordam a regulação dos aeroportos.

4.1. Tanzânia

A República Unida da Tanzânia é um país cuja área é de 94,3700 quilómetros quadrados, faz fronteira com oito países que são: Quênia, Uganda Ruanda. Burundi, República Democrática do Congo, Malawi, Zâmbia e Moçambique. O país tem uma população de 54,2 milhões de pessoas, sendo que 10% da população está concentrada em Dar-Es-Saalam que é a capital comercial do país.¹³⁶

Tanzânia possui destinos turísticos populares de classe mundial, como por exemplo, o Monte Kilimandjaro, que é o ponto mais alto do continente africano e vários parques de vida selvagem conhecidos, como Ngorongoro, Parques nacionais Serengeti, Mikumi, Manyara e Selous. A popularidade desses locais turísticos para visitantes nacionais e internacionais, combinados com centros populacionais separados pelas grandes distâncias geográficas e pela crescente

¹³⁶ Projecto de Desenvolvimento de Complexo Comercial e as suas Facilidades sobre as Parcerias Público-privadas no Aeroporto Internacional Julius Nyerere. Autoridade Aeroportuária da Tanzânia. p. 3

necessidade de conexões comerciais, contribuem para a importância do transporte aéreo no país, tornando a indústria da aviação civil uma peça-chave, sector sensível e importante da economia. Os aeroportos são uma importante fonte económica na economia em geral, gerando efeitos através do turismo, comércio, etc. A companhia aérea estatal da Tanzânia está a ser revitalizada e desenvolvimentos infra-estruturais estão a ser feitos para melhorar a aviação civil no país.¹³⁷

Operadores aéreos internacionais da Europa, de outras partes da África e do Oriente Médio voam no Aeroporto Internacional Julius Nyerere (JNIA) em Dar-es-Salaam, que é o maior dos 6 aeroportos da Tanzânia, Aeroporto Internacional Abeid Amani Karume-(AAKIA) em Zanzibar e Aeroportos Internacionais de Kilimanjaro em Kilimanjaro (KIA). Saída internacional aos destinos dos aeroportos internacionais da Tanzânia incluem Nairobi, Mombasa, Entebbe, Moroni, Lilongwe, Harare, Abu Dhabi, Adis Abeba, Cairo, Maputo, Dubai, Amsterdão, Doha, Joanesburgo, Lusaka, Mascate, Zurique, Mumbai e Istambul. Vale ressaltar que a JNIA atende todas as companhias aéreas que se destinam às cidades acima mencionadas.

Os principais destinos domésticos são Mwanza, Kilimanjaro, Zanzibar, Arusha, Mtwara, Kigoma, Musoma, Shinyanga, Tabora, Dodoma e Songwe, todos servidos por as transportadoras locais nomeadamente ATCL, Precision Air e também a aviação geral da JNIA.¹³⁸

4.2. Quénia

A República do Quénia é um país cuja área é de 582,646 quilómetros quadrados, faz fronteira com oito países que são: Etiópia, Somália, Sudão do Sul, Tanzânia e Uganda. De acordo com o censo populacional de 2019, o país tem uma população aproximada de 48 milhões de pessoas,¹³⁹ dos quais dez por cento da população se encontra em Nairobi¹⁴⁰, que é a capital do país.

Quénia é um país conhecido mundialmente pelos seus locais turísticos e suas actividades, destacando a Reserva Nacional de Amboseli, Parque Nacional de Tsavo, Parque Nacional do

¹³⁷ Ibidem. p. 4

¹³⁸ Projecto de Desenvolvimento de Complexo Comercial e as suas Facilidades sobre as Parcerias Público-privadas no Aeroporto Internacional Julius Nyerere. Autoridade Aeroportuária da Tanzânia. p. 5-6

¹³⁹ Censo da População no Quénia.

¹⁴⁰ Informação disponível <https://kenya.hurumap.org/profiles/county-47-nairobi/#demographics> acesso em 10.02.2024

Lago Nakuru, Reserva Nacional de Samburu, Parque do Haller, Parque Nacional de Arbedare, Catprze Cascatas, Ilha de Mombasa, Malindi, Lago Victoria, etc.¹⁴¹

Quénia, a semelhança de Moçambique e Tanzânia é um país, pelo qual as suas distâncias são longas, tornando o transporte aéreo um factor determinante para a movimentação de pessoas e bens e dinamizando o turismo. Neste sentido, os aeroportos representam infra-estruturas de capital importância para o desenvolvimento do transporte aéreo no Quénia.

Os operadores aéreos internacionais da Europa, de outras partes da África e do Oriente Médio tem como destinos o Aeroporto Internacional de Jomo Kenyatta, Aeroporto Internacional de Kisumu, Aeroporto Internacional de Moi e Aeroporto Internacional de Eldoret.¹⁴²

Destarte, o tráfego aéreo internacional recebido no Quénia inclui os destinos como Dubai, Doha, Istambul, JF Kennedy, Amesterdão, Londres, Jedah, Paris de Galle, Johannesburg, Abijan, Zanzibar, Accra, Addis Ababa, Juba, Kigali, Kinshasa, Lusaka, Harare, Entebe, Antanarivo, Mumbai, Cairo, Lilongwe, Mogadíscio.¹⁴³

¹⁴¹ Informação disponível <https://www.kenyandiasporamarket.com/places-to-visit-in-kenya/> acesso em 10.02.2024

¹⁴² Informação disponível <https://www.kaa.go.ke/our-airports/?v=518f4a738816> acesso em 10.02.2024

¹⁴³ Informação disponível <https://www.kaa.go.ke/our-airports/?v=518f4a738816> acesso em 10.02.2024

5. Considerações finais

A Constituição da República de Moçambique estabelece um modelo de Estado, fundado na garantia dos direitos fundamentais e do bem-estar dos cidadãos. Porém, para a prossecução deste desiderato, o Estado não somente se revê nas políticas programadas pelo Governo, nem do poder legislativo, mas também se cobre de acções permanentes e consistentes na prossecução do interesse público. É nesta ordem, que na busca da verdadeira acção social em prol do bem-estar dos cidadãos, o Estado cria entidades quem intervêm na economia, nomeadamente em sectores onde pressupõe a produção de bens e prestação serviços.

No decorrer da dissertação foi possível perceber dos vários momentos da economia no decurso do tempo, bem como as várias fases que o nosso país passou e as suas acções tomadas com vista a garantir o bem-estar dos cidadãos.

Com a aprovação da Constituição de 1990 afigura-se o primeiro sinal de um Estado-Regulador, que reconheceu as forças do mercado, pois o n.º 1 do art. 41 da CRM de 1990 estabeleceu que *“a ordem económica...,assenta...,nas forças do mercado, na iniciativa dos agentes económicos na participação de todos os tipos de propriedade e na acção do Estado como regulador...”*, revela-se a postura interventiva do Estado orientada para a regulação do mercado.

O art. 97 da CRM de 2004 enfatiza a nova postura *“a organização económica e social.....,assenta (b) nas forças do mercado; (c) na iniciativa dos agentes económicos;....., (e) do sector privado e do sector cooperativo e social; (h) na acção do Estado como regulador...”*.

Os sistemas económicos variam de cada país e as falhas de mercado são alternativas comuns para a criação das normas do direito da economia, como forma de regular o grau de intervenção do Estado na economia com o intuito de minimizá-las. Neste sentido, a regulação económica constitui um modelo de transição de sectores monopolizados para liberalizados.

Em Moçambique ainda não se verificou a concessão dos aeroportos, apesar de haver previsão legal para tal, continuando os aeroportos abertos ao tráfego regular internacional e domésticos geridos pela empresa A.D.M. E.P.. Os aeroportos em causa totalizam o número de doze.

Os aeroportos desempenham um papel importante na interligação rápida entre os vários pontos distantes do país, em virtude da sua vasta extensão¹⁴⁴. As fronteiras aéreas são o ponto de entrada para o país, e em particular para o turismo.¹⁴⁵

Os aeroportos são constituídos por vários elementos, dentre eles, as aerogares que para o caso de Moçambique poderiam ser melhoradas e as respectivas áreas de movimento das aeronaves que precisam de ser melhoradas, todavia não se beneficiam do melhoramento por exiguidade de recursos.¹⁴⁶

Os aeroportos referidos causam grandes distorções financeiras a empresa, na medida em que alguns não tem rentabilidade para suportar as suas próprias despesas.

As infra-estruturas aeroportuárias existentes carecem de instrumentos de ajuda à navegação, em virtude disso, existem aeroportos que não se podem operacionalizar voos noturnos.¹⁴⁷ Os aeroportos necessitam de alguns serviços associados para viabilizar as operações de transporte aéreo, como por exemplo serviços de assistência de combustível, sendo que o aeroporto de Lichinga não possui esses serviços, embora receba voos internacionais.¹⁴⁸

Outro facto importante sobre os aeroportos tem a ver com o comprimento das pistas que não permitem operações de voo com aeronaves maiores que as aeronaves modelo Boeing 737 – 700,

¹⁴⁴ Trata-se do Senhor Hélder Sarmento, quem desempenha o cargo de Director Comercial da empresa Aeroportos de Moçambique, Empresa Pública, entrevista concedida no dia 20 de Fevereiro de 2024 na Sede da A.D.M.E.P.

¹⁴⁵ Entrevistado A, da empresa L.A.M. S.A, entrevista concedida no dia 29 de Fevereiro na Sede da L.A.M. S.A.

¹⁴⁶ Senhor Hélder Sarmento, ora citado.

¹⁴⁷ Entrevistado A da empresa da empresa L.A.M. S.A, entrevista concedida no dia 29 de Fevereiro na Sede da L.A.M. S.A.

¹⁴⁸ Segundo o Entrevistado A

neste sentido os aeroportos de Nampula, Pemba e Quelimane devem investir no aumento do comprimento das pistas.¹⁴⁹

Deste modo, a presente dissertação procurou justificar o papel do Estado como promotor do bem-estar social e desenvolvimento económico, realiza acções de regulação económica a fim de reduzir os efeitos das falhas do mercado.

Foi possível perceber ainda que, há uma relação directa entre a liberalização do sector do transporte aéreo regular doméstico e a classificação de aeroportos, no sentido de, a classificação e o número de aeroportos designados como internacionais e/ou pontos de entrada sufocam o mercado do transporte aéreo regular doméstico.

Com efeito, a liberalização levada a cabo no início dos anos 2000 não tem resultado considerável para o aumento das companhias aéreas no segmento doméstico, em virtude de o país ter vários aeroportos, que possibilitam as companhias de fora transportarem passageiros para vários pontos do país, impossibilitando as companhias aéreas domésticas de fazer a distribuição desses passageiros ao longo dos vários aeroportos.

Destarte, algumas companhias que investiram somas avultadas para o mercado regular doméstico desistiram do negócio em função de existir pouca demanda para tanta oferta.

A escolha de uma cidade ou de uma província para a construção de um aeroporto deve ter como fundamento, a existência de uma economia no local que justifique a existência dessa infraestrutura, ou seja, as razões económicas do local de implantação do aeroporto e da sua designação como internacional devem ser a primeiras justificativas.

Alguns aeroportos com a designação de aeroporto internacional, como por exemplo, o de Nacala não tem infra-estruturas ou serviços nas suas proximidades que possam servir de suporte para o transporte de passageiros, como por exemplo, um hospital de nível provincial ou central para acolher acidentados em caso de um infortúnio com a aeronave.

A título de exemplo, quando o aeroporto de Pemba estava em reabilitação no ano de 2013, registou o maior tráfego de passageiros.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Segundo o Entrevistado A

Neste sentido, a designação dos aeroportos que servem ao tráfego internacional e/ou de ponto de entrada deve ser de forma a ter em conta o crescimento das companhias aéreas que se dedicam ao transporte aéreo regular doméstico, com vista a não sufocá-las, sem descurar a concorrência que pode haver através do surgimento de novas companhias aéreas deste seguimento.

A abertura de aeroportos em função do tráfego que servem deve ter conta o crescimento económico do país e as necessidades do mercado doméstico, sob pena de se construir e manter aeroportos que não servem o propósito destas infra-estruturas, que é de movimentar pessoas e bens.

¹⁵⁰ Trata-se do Senhor Hélder Sarmento, quem desempenha o cargo de Director Comercial da empresa Aeroportos de Moçambique, Empresa Pública, entrevista concedida no dia 20 de Fevereiro de 2024 na Sede da A.D.M.E.P.

7. Bibliografia

1. ANTUNES, Filipe da Silva. Economia em Revista. 2014.
2. BENSOUSSAN, Fábio Guimarães e GOUVÊA, Marcus De. Manual de Direito Econômico. Editora Jus Podvm. Salvador – Bahia.

3. CABRAL DE MONCADA, L Manual Elementar de Direito Público de Economia e da Regulação: Uma perspectiva luso-brasileira. 2012.
1. CAMPOS, Humberto Alves De. Falhas de Mercado e Falhas do Governo: uma revisão da literatura sobre regulação económica. Prismas.2008. Brasília.
2. CARDOSO, José Lucas. Autoridades Administrativas Independentes e Constituição. Contributo para o Estudo da génese, Caracterização e Enquadramento Constitucional da Administração Independente. Coimbra Editora.
3. CLTE-BRANCO, Nuno. Opções Económicas de Moçambique 1975-1995: Problemas, Lições e Ideias Alternativas. Brazao Mazula (editor). Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo: Elo Gráfica. 1995.
4. FERREIRA, Eduardo Paz. Lições de Direito da Economia. Associação Académica da Faculdade de Direito Lisboa. 2001.
5. GOUVEIA, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Moçambique. IDILP. Lisboa. 2015.
6. MALOA, Tomé Miranda. História da Economia Socialista Moçambicana. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 2016. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais – Area: Historia Económica. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-10112016-142148/publico/2016_TomeMirandaMaloa_VOrig.pdf acesso em 25.03.2022
7. MENDES, Carlos Magno. Introdução à Economia. 3ª Edição. Rev. e Ampl. Universidade Federal de Santa Catarina. 2015.
8. MORENO, Natália De Almeida. Smart Grids e Modelagem Regulatória de Infra-estruturas. Synergia Editora. 2015.

9. NEVES, António Francisco Frota e Santana, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade económica em face da nova ordem jurídica. Uniceub. Vol. 7. 2017
10. PALMA, Maria Fernanda, Dias, Augusto Silva e Mendes, Paulo de Sousa. Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras. Coimbra Editora. 2009.
11. RICHIE, Natália. Análise Económica do Direito, Formas de Posicionamento do Estado na Economia, Intervenção do Estado no Domínio Económico, Contribuições de Intervenção no Domínio Económico – CIDE.
12. SARTORI, Marcelo Vanzella. As falhas do Mercado Diante da Análise Económica do Direito Ambiental e do Património Cultural como Bens Coletivos. Universitas. 2009
13. RODRIGUES, Nuno Cunha. Regulação em Geral e Regulação da Saúde. Seminário sobre Regulação da Saúde. Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa. 2017.
14. SALDANHA SANCHES, J.L. A Regulação: História Breve de um conceito. In: Revista de Ordem dos Advogados. Lisboa. 2000.
15. VICENTE, Marta de Sousa Nunes. A Quebra da Legalidade Material na Actividade Normativa de Regulação Económica. 1ª Edição. Coimbra Editora.
16. WATY, Teodoro Andrade. Direito Tributário.
17. WATY, Teodoro Andrade. Direito Económico. W&W Editora, Limitada. Maputo.
18. YOUNG, Seth e WELLS, Alexander. Aeroportos: Planeamento e Gestão. Tradução de Ronald 6 Edição. Porto Alegre. Bookman.

8. Legislação

1. Constituição da República Popular de Moçambique, de Junho de 1975, Boletim da República n.º 1, I Série.
2. Lei n.º 3/2018 de 19 de Junho. Publicada no Boletim da República, I Série, n.º 120.
3. Lei n.º 5/2016 de 14 de Junho, Publicada no Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 70.
4. Lei n.º 10/2013, de 11 de Abril, Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 29.
5. Lei n.º 6/2012 de 8 de Fevereiro, Publicada no Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 6.
6. Lei n.º 21/2009 de 28 de Setembro, Publicada no Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 38.
7. Lei n.º 17/91 de 3 de Agosto, Publicada no 2º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 31.
8. Lei n.º 21/97, de 01 de Outubro, Publicada no Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 40.
9. Decreto n.º 82/2018 de 26 de Dezembro, Publicado no Boletim da República, I Série, n.º 252.
10. Decreto n.º 17/2022 de 5 de Maio, Publicado no Boletim da República, I Série, n.º 85
11. Decreto n.º 35/2018 de 10 de Agosto, Publicado no Boletim da República, I Série, n.º 106.
12. Decreto n.º 39/2011 de 2 de Setembro, Publicado no 2º Suplemento do Boletim da República, n.º 70, I Série, n.º 35.

13. Decreto n.º 39/98 de 2 de Setembro, Publicado no 2º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 34.
14. Decreto n.º 73/2009 de 15 de Dezembro, Publicado no 5º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 49.
15. Decreto n.º 41/2001 de 11 de Dezembro, Publicado no 2º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 49.
16. Decreto n.º 3/98 de 10 de Fevereiro, Publicado no 2º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 1.
17. Decreto n.º 74/98 de 23 de Dezembro, Publicado no 2º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 51
18. Decreto nº 22/92, de 10 de Setembro, Publicado no Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 37.
19. Decreto n.º 8/80 de 19
20. Resolução n.º63/2008 de 28 de Novembro, Publicada no 5º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 19.
21. Resolução n.º 40/2002 de 14 de Maio, Publicada no 2º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 48.
22. Resolução n.º 41/2002 de 14 de Maio, Publicada no 2º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 19.
23. Resolução n.º 5/97 de 25 de Fevereiro, Publicada no 3º Suplemento do Boletim da República, I Série, n.º 7.

9. Outras fontes:

1. https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf acesso em 03.12.2022;
2. <https://www.transportesenegocios.pt/mocambique-quer-apenas-tres-aeroportos-internacionais/> acesso em 04.12.2022;

3. <https://www.opaís.co.mz/companhia-fastjet-suspende-voos-em-mocambique/> acesso em 07.12.2022;
4. <https://www.opaís.co.mz/companhia-fastjet-suspende-voos-em-mocambique/> acesso em 09.12.2022;
5. <https://newsavia.com/ethiopian-airlines-suspende-voos-domesticos-em-mocambique/> acesso em 09.12.2022.
6. <https://www.cfm.co.mz/index.php/pt/sobre-o-cfm/um-breve-historial> acesso em 03.07.2023
7. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/16232>. acesso em 30.06.2023

