



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

Ponto 3. Decisão Final: Pontes Telescópicas

I. DO ENQUADRAMENTO

1. A TAP -Transportes Aéreos Portugueses, S.A. (TAP), solicitou à ANAC, em 18 de setembro de 2018, que fosse expresso o entendimento desta Autoridade sobre um diferendo que aquela companhia aérea mantém com a ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA) decorrente de esta não prestar à TAP o serviço de operação das pontes telescópicas no Aeroporto Humberto Delgado, ao contrário do que sucede nos aeroportos do Porto e de Faro, que também dispõem deste tipo de infraestrutura e onde a operação é prestada pela gestora da infraestrutura, através da subcontratação deste serviço a outras entidades.
2. Alega ainda a TAP que este serviço, no Aeroporto Humberto Delgado, tem sido assegurado pela SPdH - Serviços Portugueses de Handling, S.A. (Groundforce), contratada e paga para o efeito diretamente pela TAP, o que acarreta custos acrescidos para esta companhia aérea.
3. Na sequência desta solicitação da TAP, e por forma a clarificar questões relacionadas com o uso de "pontes telescópicas", foi oficiada a ANA, através do ofício n.º 3498/DRE/LE-VCA, de 8 de novembro de 2018, no sentido de informar "*quais as atividades e os serviços diretamente prestados a coberto das taxas cobradas pela utilização daquele equipamento, concretamente sobre o fornecimento, operação e manutenção dos equipamentos de embarque e desembarque de passageiros*".
4. A ANA respondeu em 21 de novembro de 2018, confirmando que no Aeroporto Humberto Delgado, ao contrário do que sucede nos aeroportos do Porto e de

[Handwritten signatures and initials]
fls
385



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

Faro, não assegura a prestação dos serviços de operação das pontes telescópicas, sendo este serviço prestado diretamente às companhias aéreas pelos prestadores de assistência em escala Portway e SPdH.

5. É ainda referido nesta resposta que esta diferença de atuação decorre de razões históricas (no caso do Aeroporto Humberto Delgado) e da adoção de modelos distintos de negócio, *"tendo em conta a geografia e singularidade de cada operação aeroportuária, bem como a especificidade dos equipamentos em causa e os investimentos associados e a instalação temporalmente diferenciada das pontes telescópicas"*.
6. Posteriormente, em 12 de março de 2019, através do ofício n.º 002327, a ANA fez chegar à ANAC um parecer do Professor Paulo Otero, que sustenta que, tendo em consideração que a TAP tem procedido, ao longo dos anos, à contratação direta do serviço de operação das pontes telescópicas, tal implica *"uma reconfiguração do conteúdo das vinculações contratuais entre tais intervenientes: neste domínio específico em homenagem à tutela da aparência e ao princípio da 'primazia da materialidade subjacente', e em conformidade à situação desde sempre existente no aeroporto de Lisboa, o presente aspeto do Contrato de Concessão passa a valer, entre a TAP e a ANA, com o sentido interpretativo que emerge da prática aplicativa"*.
7. Verifica-se assim que há uma clara divergência entre as partes, dado que, enquanto a TAP entende que, no Aeroporto Humberto Delgado, compete à ANA assegurar a operação das pontes telescópicas, estando este serviço incluído na taxa de estacionamento relativa a pontes telescópicas (ponto 2.3. da tabela de taxas reguladas aplicável ao Aeroporto Humberto Delgado) que lhe é cobrada pela ANA, à semelhança do que sucede nos aeroportos do Porto e de Faro, não

fls
224



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

tendo por isso necessidade de contratar diretamente esse serviço a uma terceira entidade, a ANA entende que estamos perante modelos de negócio distintos e que, face ao histórico, não deve prestar esse serviço no Aeroporto Humberto Delgado.

8. Em face do exposto, procedeu-se à análise da situação alvo da discordância *supra* descrita:

II. METODOLOGIA DE ANÁLISE

9. Para efeitos da análise da divergência de entendimentos existente entre a TAP e a ANA, descrita no ponto anterior, a ANAC abordou a temática em análise sobre duas perspetivas distintas.
10. Por um lado, analisou o que se encontra estabelecido no quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal atribuída à ANA, sendo para isso relevante ter em consideração o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, e o próprio clausulado do Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado em 14 de dezembro de 2012 (adiante designado contrato de concessão).
11. Por outro lado, mas não menos relevante, teve-se em atenção o valor cobrado pela ANA às companhias aéreas, no âmbito da designada "taxa de estacionamento" e, em particular, na componente relativa à utilização das pontes telescópicas, para avaliar se o valor que está a ser cobrado pela



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

prestação deste serviço, nos três aeroportos em que a infraestrutura é disponibilizada, contempla, ou não, a operação das pontes telescópicas.

III. ANÁLISE

III.1. As obrigações da ANA

12. O n.º 11 do Anexo 1 do Contrato de Concessão define como Atividades e Serviços Aeroportuários, entre outras, *“o fornecimento, operação e manutenção dos equipamentos de embarque e desembarque de passageiros (pontes telescópicas) ...”*.
13. Ao contrário do que sucede noutros pontos deste Anexo 1, em que se prevê apenas a disponibilização de infraestruturas^[1], no caso das pontes telescópicas, o Contrato de Concessão precisa, de forma expressa, que o serviço a prestar envolve o fornecimento, a operação e a manutenção das pontes telescópicas.
14. Decorre assim desta previsão que a tipologia de serviço a prestar às companhias aéreas não prevê a possibilidade de desagregação das componentes do fornecimento e manutenção, por um lado, da componente de operação, por outro. Ou seja, deverá entender-se que o serviço deve ser

[1]Veja-se, a título exemplificativo, as menções constantes do n.º 1 deste Anexo, que preveem a *“disponibilização de infraestruturas aeroportuárias constituídas por pistas, caminhos de circulação e plataformas de estacionamento”*, bem como do n.º 10, que prevê a *“disponibilização de infraestruturas aeroportuárias para a prestação de serviços de assistência a aeronaves, passageiros, carga e correio”*, ou ainda do n.º 14, que estabelece a *“disponibilização de balcões de venda de bilhetes, gabinetes e de outros espaços”*.



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

prestado, de forma integrada, por parte da ANA às companhias aéreas que o requeiram.

15. No entanto, na parte introdutória deste Anexo 1 define-se as Atividades e Serviços Aeroportuários como sendo *“as atividades e serviços diretamente prestados pela Concessionária ou para que a Concessionária disponibiliza infraestruturas aeroportuárias associados a ...”*. Poderia assim depreender-se que não será exigível que o serviço de *“fornecimento, operação e manutenção dos equipamentos de embarque e desembarque de passageiros (pontes telescópicas)”* seja prestado diretamente pela ANA. No entanto, a possibilidade de este serviço não ser prestado diretamente pela Concessionária do serviço público aeroportuário deverá ser entendida como alternativa a que o mesmo seja prestado pela ANA, mas de forma indireta, isto é, através da subcontratação pela ANA a uma terceira entidade, mas nunca dissociando a obrigação da ANA, direta ou indiretamente, de assegurar a prestação deste serviço às companhias aéreas, incluindo a operação dos equipamentos.
16. Importará ainda, a este respeito, atender à referência que é feita no Apêndice A do Anexo 12 do Contrato de Concessão, em que se definem como atividades e serviços sujeitos a regulação económica a *“as atividades relativas ao processamento e à assistência a passageiros, à chegada, à partida e em transferência, que incluem a prestação de qualquer um dos seguintes serviços associados a fornecimento de pontes telescópicas”*. Muito embora nesta disposição se mencione apenas a função *“fornecimento”*, ao contrário do referido no Anexo 1, em que se detalha *“fornecimento, operação e manutenção”*, importa ter presente todo o contexto da disposição em apreço e, designadamente, que esta se refere às atividades relativas ao processamento e à assistência a passageiros, à chegada, à partida e em transferência, incluindo



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

(todos) os serviços associados às pontes telescópicas, pelo que se terá, necessariamente, de depreender que neste conjunto integrado de serviços está incluído, para além do fornecimento, a própria operação e a manutenção das pontes.

17. A ANA argumenta, contudo, que no Aeroporto Humberto Delgado *“a operação das pontes telescópicas vem sendo realizada, há décadas, por prestadores de assistência em escala – Portway, S.A., e pela SPdH, S.A. -, enquadrando-se assim, de forma consolidada, no âmbito das atividades de assistência em escala realizadas por estes prestadores, que incorporam o serviço prestado às companhias aéreas e o impacto económico do mesmo na respetiva cadeia de valor”*.
18. Esta posição da ANA é também suportada num parecer jurídico do Professor Paulo Otero, que sustenta que, perante esta realidade histórica, tal implica *“em conformidade à situação desde sempre existente no aeroporto de Lisboa, o presente aspeto do Contrato de Concessão passa a valer, entre a TAP e a ANA, com o sentido interpretativo que emerge da prática aplicativa”*. Ou seja, entende este juríconsulto que, neste caso, a prática existente se deve sobrepor ao disposto no Contrato de Concessão.
19. Ora, tal entendimento ~~afigura-se, no mínimo, questionável, dado que a~~ celebração e entrada em vigor do Contrato de Concessão implicou a alteração de muitas das práticas anteriormente seguidas, com especial destaque para a estrutura tarifária aplicável (variável mais diretamente aplicável ao caso em análise), e, para o mecanismo da atualização anual das taxas das atividades reguladas.

HS
220



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

20. Nessa medida, e por força da entrada em vigor das disposições do Contrato de Concessão, a ANA deveria ter adotado as práticas conformadoras necessárias à nova realidade contratual que vincula a sua atuação no quadro do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, não podendo afastar a aplicação das referidas disposições do Contrato de Concessão – sustentando tal desiderato na existência de práticas reiteradas – uma vez que o primado do princípio da legalidade prevalece sobre tal posição.
21. Por sua vez, admitir-se-ia tal posição, caso o Contrato de Concessão previsse tal possibilidade ou salvaguarda, o que não ocorre no presente caso. Importa não perder de vista que o Contrato de Concessão em análise é um contrato de direito público, pelo que a força dos aspetos formais prevalece sobre a existência de práticas comerciais entre empresas que, no essencial, se regem pelo direito privado.
22. Em face do exposto, e no âmbito das funções de regulação atribuídas à ANAC, entende-se que a argumentação de que a prática se deve sobrepor ao que se encontra regulado no Contrato de Concessão não pode constituir um argumento válido suscetível de contrariar o clausulado daquele contrato, sob pena de comprometer a própria aplicação do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.
23. Deste modo, e à luz do que dispõe o Contrato de Concessão, deve ser entendida como sendo da responsabilidade da ANA assegurar, de forma direta ou mediante subcontratação de terceiros para o efeito, o fornecimento, a operação e a manutenção das pontes telescópicas, repercutindo os respetivos encargos para as companhias aéreas através da componente específica da taxa de estacionamento.



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

III.2. A componente específica da taxa de estacionamento associada às pontes telescópicas

24. A taxa de estacionamento encontra-se prevista no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.
25. Estabelece o n.º 1 deste artigo que *"é devida taxa de estacionamento pelo estacionamento de cada aeronave, podendo ser definida por períodos de tempo, em função (...) do tipo de equipamentos utilizados, tais como equipamentos de GPS e pontes telescópicas"*.
26. Por outro lado, importa ter presente que, relativamente ao serviço associado às pontes telescópicas, a própria ANA reconhece que nos aeroportos do Porto e de Faro assegura o conjunto integrado dos serviços associados às pontes telescópicas, incluindo a disponibilização, operação e manutenção destes equipamentos, ao contrário do que sucede no Aeroporto Humberto Delgado, em que apenas assegura a disponibilização e manutenção dos equipamentos, sendo a sua operação contratada pelas companhias aéreas diretamente a prestadores de serviços de assistência em escala, pagando as transportadoras aéreas este encargo a estas entidades terceiras.
27. Assim sendo, procurou verificar-se se a ANA, na componente da taxa de estacionamento associada à utilização, pelas companhias aéreas, das pontes telescópicas, diferencia, nestes aeroportos, o facto de prestar serviços diferenciados no Aeroporto Humberto Delgado, face aos serviços da mesma natureza prestados nos aeroportos do Porto e de Faro, importando assegurar

HS
378 Q



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

que, no aeroporto Humberto Delgado, a ANA não esteja a cobrar um serviço que efetivamente não está a prestar, obrigando assim as companhias aéreas a suportar em duplicado o mesmo tipo de serviço, dado que, para além da componente específica da taxa de estacionamento associada à utilização das pontes telescópicas, que pagam à ANA, têm de suportar o custo da operação das mesmas, que pagam aos prestadores de serviços de assistência em escala.

28. Para o efeito, apresentou-se no quadro seguinte a evolução da componente da taxa de estacionamento cobrada relativamente à utilização de pontes telescópicas, considerando, por simplicidade de análise, apenas a taxa relativa a um minuto de utilização de uma única ponte, até ao período de duas horas^[2]:

Ano	1 ponte até 2 horas		
	Lisboa	Porto	Faro
2013	3,36	1,75	3,62
2014	3,61	1,81	3,74
2015	3,93	1,84	3,73
2016	4,04	1,87	3,78
2017	4,08	1,89	3,98
2018	4,16	1,92	2,96
2019	4,23	1,94	3,10

29. A primeira conclusão que se pode extrair do quadro anterior é que, no Aeroporto Humberto Delgado, a ANA está a cobrar às companhias aéreas uma taxa pela utilização das pontes telescópicas claramente superior à que cobra nos outros dois aeroportos, apesar de prestar um serviço incompleto, face à

[2] Note-se que a taxa no aeroporto do Porto não inclui uso de GPS, ao contrário da de Lisboa, e que no aeroporto de Faro esta taxa é diferenciada ao longo do período de duas horas, tendo-se considerado a média simples dos diversos subperíodos previstos.

[Handwritten signatures and initials]
LS
277



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

amplitude do serviço prestado nos aeroportos do Porto e de Faro. Aliás, no aeroporto de Lisboa a taxa cobrada representa quase o dobro da que é praticada no aeroporto do Porto (considerando, adicionalmente, a taxa GPS que é cobrada no aeroporto do Porto), não obstante em Lisboa não assegurar a operação das pontes, que tem de ser paga pelas companhias aéreas, adicionalmente, às entidades prestadoras do serviço de assistência em escala.

30. Não obstante a evidência decorrente da constatação anterior, poderia ainda argumentar-se que tal discrepância entre o valor da taxa praticada no aeroporto de Lisboa, face à que é praticada nos outros dois aeroportos, não decorre da diferenciação de serviços, mas sim da Receita Regulada Média Máxima (RRMM) que vigora em cada aeroporto, dado que a RRMM no aeroporto de Lisboa tem vindo a sofrer aumentos mais expressivos.
31. De forma a considerar esta possibilidade, evidenciou-se nos quadros seguintes a relação entre a componente da taxa de estacionamento associada à utilização das pontes telescópicas e a RRMM aprovada para cada aeroporto^[3]:

(Valores em euros)

Ano	RRMM		
	Lisboa	Porto	Faro
2013	9.57	7.49	7.70
2014	9.93	7.69	7.90
2015	10.42	7.80	7.88
2016	10.81	7.84	7.86
2017	10.82	7.86	8.04
2018	10.92	8.02	8.26
2019	11.85	8.17	8.33

Percentagem da taxa relativa à
utilização de uma ponte durante duas
horas, em relação à RRMM

Ano	RRMM		
	Lisboa	Porto	Faro
2013	35%	23%	47%
2014	36%	24%	47%
2015	38%	24%	47%
2016	37%	24%	48%
2017	38%	24%	49%
2018	38%	24%	36%
2019	36%	24%	37%

[3] No caso de Lisboa considerou-se a RMM do Grupo de Lisboa, por simplicidade de análise, dado o peso muito significativo que o Aeroporto Humberto Delgado tem neste Grupo, o que não permite distorcer a análise pretendida.



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

32. Resulta do quadro anterior que a taxa de estacionamento associada à utilização das pontes telescópicas representa, em Lisboa, 36% da RRMM, o que é muito semelhante ao que sucede em Faro, pelo que seria expectável que o âmbito do serviço prestado, que é remunerado por esta taxa, fosse idêntico. Contudo, e conforme descrito anteriormente, o âmbito do serviço que a ANA está a cobrar em Lisboa é claramente inferior ao prestado em Faro, dado que não engloba a componente de operação das pontes telescópicas.
33. Quando se faz a comparação entre os aeroportos de Lisboa e do Porto verifica-se que o custo que é exigido às companhias aéreas no aeroporto do Porto, pela disponibilização, operação e manutenção das pontes telescópicas representa 24% da RRMM fixada para aquele aeroporto, enquanto no aeroporto de Lisboa a ANA cobra às companhias aéreas, por um serviço que não engloba a componente de operação, uma taxa que representa 36% da RRMM fixada para este aeroporto, ou seja, mais 50% do que é cobrado no aeroporto do Porto, em termos relativos, apesar de o serviço prestado ter uma amplitude inferior.
34. Face ao que antecede, no caso do aeroporto de Lisboa, não se encontra justificação para a ANA alegadamente estar a cobrar por um serviço que, de acordo com o Contrato de Concessão, deveria prestar mas que, efetivamente, não presta - a operação das pontes telescópicas - obrigando assim as companhias aéreas a contratar diretamente a entidades terceiras tais serviços que deveriam ser assegurados, direta ou indiretamente, pela gestora da infraestrutura, conduzindo a que estas companhias tenham de suportar este encargo em duplicado.



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

35. Importa ainda, finalmente, clarificar que o entendimento expresso na presente decisão não implica qualquer tipo de alteração ao modelo regulatório vigente, como poderia depreender-se da consideração final formulada pela ANA no seu ofício n.º 010654^M, anteriormente referido, dado que este entendimento resulta, exclusivamente, do clausulado do próprio Contrato de Concessão, bem como da estrutura tarifária que se encontra em vigor e que resulta, quase exclusivamente, das propostas de atualização da mesma que têm sido formuladas pela ANA, não sendo perceptível que este entendimento tenha de implicar, necessariamente, uma revisão em alta da componente da taxa de estacionamento relativa à utilização das pontes telescópicas, no caso do Aeroporto Humberto Delgado.

IV. CONCLUSÃO PRELIMINAR

36. Em face do exposto e do respetivo enquadramento jurídico, concluiu o CA, que:

a. ~~O serviço associado à disponibilização de pontes telescópicas engloba não só a disponibilização das respetivas infraestruturas, como também a operação e manutenção das mesmas;~~

[4] É referido pela ANA que "qualquer modificação do atual enquadramento da operação das pontes telescópicas, em especial no caso do aeroporto de Lisboa, terá impacto no modelo de negócio e estrutura tarifária aplicáveis, (...) impacto este que se afigura significativo atentos os condicionalismos da atividade em causa e que terá forçosamente de se acomodar no modelo regulatório vigente".

fls 2
224



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

- b. Nos termos do Contrato de Concessão constitui obrigação de serviço público cometida à ANA a disponibilização, a operação e a manutenção das pontes telescópicas às companhias aéreas que o solicitem;
- c. Os encargos suportados pela ANA com a prestação deste serviço devem estar refletidos na componente da taxa de estacionamento relativa à utilização das pontes telescópicas;
- d. A composição da estrutura tarifária praticada pela ANA, no que se refere, em particular, à componente da taxa de estacionamento relativa à utilização das pontes telescópicas, não indicia que, no aeroporto de Lisboa, tal taxa não reflita o encargo que deveria ter sido suportado pela ANA com a operação desta componente da infraestrutura aeroportuária.
- e. A atividade associada à utilização das pontes telescópicas é uma atividade de assistência em escala, prevista no Anexo I ao Decreto-Lei n.º 275/99, de 23 de julho;
- f. Os prestadores de serviços autorizados a exercerem a assistência a operações em pista (categoria de serviços 5, modalidade 5.4) são a SPdH e a Portway;
37. Em face das conclusões acima preconizadas que consubstanciam a posição da ANAC, o CA deliberou notificar qual o sentido provável da decisão, nos seguintes termos:
- a. Emitir uma instrução à ANA para que, em sintonia com o disposto no Contrato de Concessão, altere os procedimentos instituídos no Aeroporto Humberto Delgado, de forma a que passe, no espaço de tempo mínimo indispensável à formalização dos respetivos instrumentos contratuais, a



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

assegurar, diretamente ou através de entidades terceiras legalmente habilitadas, o serviço de operação das pontes telescópicas, dado que o mesmo está incluído na respetiva taxa que cobra às companhias aéreas.

38. Na sequência da deliberação do CA, foi a mesma dada a conhecer à ANA e à TAP, para se pronunciarem, querendo-o, sobre o sentido provável da decisão final da ANAC¹⁹, conforme dispõe os artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo.

V. AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS

39. A TAP, através do ofício n.º 000144, de 01.08.2019, pronunciou-se nos termos e com os fundamentos que a seguir se transcrevem:

1º). Antes de mais, importa referir que a TAP se revê integralmente no entendimento veiculado pela Autoridade Nacional da Aviação Civil ("ANAC") no projeto de decisão em apreço.

2º). Na verdade, à luz do ponto 11, do Anexo 1, do Contrato de Concessão celebrado entre o Estado Português e a ANA em 14 de dezembro de 2012 ("Contrato de Concessão"), não pode subsistir a mínima dúvida de que a prestação do serviço associado à operação de pontes telescópicas é da responsabilidade da ANA.

3º). Efetivamente, é ao texto do clausulado contratual e, outrossim, dos seus anexos, que se deve atender, em primeira linha, para determinar o

¹⁹ Reunião de 02.05.2019.

115 Q
272



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

sentido das declarações das partes por referência a um contrato; sendo certo que apenas releva convocar outros elementos interpretativos se o texto em si não for suficientemente claro, o que, convenhamos, não acontece no caso vertente.

- 4°). *Nesta medida, o entendimento da ANA sobre esta matéria, que é referido no mencionado projeto de decisão da ANAC, contraria frontalmente o que foi pactuado entre as partes do aludido Contrato de Concessão, não podendo por isso prevalecer.*
- 5°). *Aliás, esse entendimento colide ainda com as regras jurídicas de interpretação aplicáveis aos contratos em geral - incluindo aos contratos administrativos, e, por isso, ao Contrato de Concessão - que constam dos arts. 236.º a 239.º do Código Civil ("CC").*
- 6°). *Em concreto, vale a pena recordar a regra constante do n.º 1 do art.º 238.º do CC que determina que "Nos negócios formais não pode a declaração valer com um sentido que não tenha um mínimo de correspondência no texto do respetivo documento, ainda que imperfeitamente expresse" e do respetivo n.º 2 que estatui que "Esse sentido pode, todavia, valer, se corresponder à vontade real das partes e as razões determinantes da forma do negocio se não opuserem a essa validade.*
- 7°). *Ora, se se admitisse a posição defendida pela ANA, ancorada em tal entendimento, estar-se-ia a acolher uma interpretação que não teria o mínimo de correspondência com a letra do Contrato de Concessão (em especial, com o ponto 11 do invocado Anexo 1), sem nada apontar no*

[Handwritten signatures and initials]
a fls
371



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

sentido de que a vontade real das partes, apurada por apelo às regras ínsitas nos arts.º 236.º e 237.º do CC, seria realmente essa.

8º). *A circunstância de a ANA não ter operado as pontes telescópicas no Aeroporto Humberto Delgado nos últimos anos (fazendo-o, contudo, noutros aeroportos quando o Contrato de Concessão é o mesmo e não cria nenhuma situação de exceção para o Aeroporto Humberto Delgado) não legitima tal conduta omissiva à luz do Contrato de Concessão; antes traduz uma ostensiva violação do mesmo.*

9º). *Por último, refira-se que a TAP secunda, de igual modo, a análise económica realizada pela ANAC, que evidencia que, não obstante a ANA não preste um serviço que é da sua responsabilidade, o custo associado a esse serviço tem sido incluído na designada "taxa de estacionamento" e, portanto, cobrado indevidamente por esta Concessionária à TAP.*

10º). *Significa isto, em suma, que a TAP tem vindo a suportar o custo desse serviço em duplicado, o que, naturalmente, é inadmissível..."*

40. Por ofício n.º 691912, de 05.08.2019, veio a ANA pronunciar-se, e a sua posição assenta, essencialmente, nos termos e fundamentos que a seguir se transcreve:

"...

II. Do não enquadramento da instrução nos poderes da ANAC

8. *Não pode, porém, deixar de começar por dizer que não se vislumbra base legal para a ANAC vir a emitir a "instrução" que manifesta a intenção de emitir, pelo menos se se entender emprestar a tal instrução - ela própria uma figura de qualificação indefinida - carácter vinculativo.*

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

9. *Em primeiro lugar, o ofício de instrução incide diretamente sobre a interpretação e o cumprimento do contrato de concessão pela concessionária, uma matéria que extravasa reconhecidamente o ius imperii do contraente público, nos termos do n.º 1 do artigo 307.º do Código dos Contratos Públicos.*

10. *E, se tal vale para o contraente público, valerá por igual razão para a autoridade reguladora que é criada e posta pelo contraente público, por devolução de poderes, a executar as tarefas de natureza pública no setor específico, neste caso a ANAC.*

(...)

14. *Em segundo lugar, o Ofício de instrução da ANAC nasce de um diferendo entre a ANA e a TAP e visa deliberadamente resolver este diferendo.*

15. *Sucede que a ANAC não tem poderes para resolver diferendos entre regulados, especialmente quando os mesmos têm origem em supostos direitos e deveres contratuais.*

16. *Os reguladores não têm competência para decidir diferendos entre os regulados, a não ser eventualmente, por via da constituição de centros de arbitragem voluntária, aceites pelas partes.*

(...)

18. *Assim, quando muito, o que poderia fazer a ANAC era propor uma arbitragem voluntária entre as partes nesta matéria, eventualmente organizada pela própria ANAC (o que, aliás, está previsto no n.º 3 do artigo 46.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março),*

[Handwritten signatures and initials]
f15
269



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

(...)

20. *Em terceiro lugar, a matéria em apreço não se insere no âmbito dos poderes de autoridade conferidos à ANAC pelos seus Estatutos.*

(...)

III. Da inexistência de obrigação de operação das pontes telescópicas no Aeroporto Humberto Delgado. Da interpretação do disposto no Contrato de Concessão

28. *Não pode a ANAC concluir que o Contrato de Concessão impõe a operação pela ANA das pontes telescópicas no Aeroporto Humberto Delgado ("AHD") só porque entende que essa é permitida ou sugerida pelo elemento literal do texto contratual.*

(...)

30. *O contexto da operação das pontes telescópicas é claro: no AHD esta operação foi feita historicamente pela SPDH, empresa antigamente detida pela TAP e ainda hoje por ela participada, e não pela ANA.*

(...)

33. *Ou seja, no AHD, esta operação nunca fez parte do serviço público prestado pela ANA, nem foi necessário que o fosse dado ser prestada por uma empresa privada (embora parcialmente de propriedade pública).*

(...)

38. *Desde logo, não existe na letra do Contrato de Concessão um único indício que permita concluir que houve intenção de rever o paradigma histórico na operação das pontes no AHD,*

As Q
2/2



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

(...)

40. *O que simplesmente existe é uma lista genérica de atividades e serviços aeroportuários que, precisamente por ser genérica, não distingue as realidades dos vários aeroportos abrangidos na concessão.*
41. *Muito embora o prómio do Anexo 1 ao Contrato de Concessão indique claramente que a lista de atividades é uma lista heterogénea, insuscetível de leitura rígida, porquanto se refere claramente que as atividades de serviços aeroportuários são atividades e serviços diretamente prestados pela Concessionaria ou para que esta disponibilize infraestruturas aeroportuárias.*
42. *O Professor Doutor Paulo Otero salienta perspicazmente esta duplicidade de sentidos possíveis do texto literal, ao dizer que é interpretação possível da letra do contrato que a concessionária fornece e disponibiliza as pontes telescópicas, "permitindo que sejam terceiros a operar, num exercício indireto de tais serviços aeroportuários - trata-se agora de uma interpretação também conforme a letra do Contrato de Concessão, pois diz, em termos alternativos aos serviços prestados diretamente pela Concessionária, que esta também disponibiliza infraestruturas aeroportuárias".*

(...)

58. *Em face do exposto, é firme entendimento da ANA, de boa-fé, que o Contrato de Concessão não alterou, nem visou alterar, o paradigma existente em matéria de operação de pontes telescópicas no AHD, mantendo-se essa uma função privada, a ser desenvolvida pelos handlers.*

Handwritten signatures and initials:
A large signature at the top right.
Below it, the letter 'm'.
Below that, 'f15'.
At the bottom right, '367'.



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

B. Da não computação dos custos com operação das pontes telescópicas nas taxas e RMM do AHD

59. A operação das pontes telescópicas no AHD nunca foi considerada na base de custos das taxas fixadas pela ANA, designadamente da taxa de estacionamento.

60. Mais uma vez, nada mudou neste plano antes e depois da celebração do Contrato de Concessão (e da privatização da ANA): já antes deste momento era cobrada uma taxa pelo uso de pontes telescópicas, paga à ANA.

61. Esta taxa não remunerava a operação das pontes telescópicas pela ANA, dado que nunca foi esta que a fez, mas apenas a disponibilização da infraestrutura aeroportuária pela ANA e a manutenção das pontes.

62. A situação não mudou depois da outorga do Contrato de Concessão. Embora tenha mudado o regime de regulação económica, e mantida uma majoração da taxa de estacionamento pelo uso das pontes, a operação das pontes no AHD nunca foi considerada na formação do valor da taxa e na Receita Media Máxima ("RMM").

63. O primeiro elemento demonstrativo de que estes custos não são computados nas taxas cobradas pela ANA é este: o elemento histórico.

64. Pode ser facilmente constatado pela ANAC que a operação das pontes no Aeroporto de Lisboa não está incluída na formação do valor da taxa associada à utilização das mesmas.

65. Este facto pode ser comprovado pela ANAC, nos vários dossiers anuais de consulta das propostas das taxas reguladas. Assim, no Anexo 2 dos



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

dossiers que caracterizam o modelo de regulação da ANA (que a ANAC possui), no seu ponto sobre as infraestruturas, equipamentos e serviços financiados pelas taxas reguladas, vem claramente definido que ao nível da taxa de estacionamento com uso das pontes telescópicas os itens que concorrem para o financiamento desta taxa são:

- Infraestruturas - Plataformas de estacionamento (em função da área e horas utilizadas)*
- Equipamentos: pontes e outros equipamentos de stand*
- Serviços/atividades: Supervisão do aeroporto, manuseamento das pontes (casos em que é realizada apenas pela entidade gestora)*
- Manutenção (em função das horas homem realizadas).*

66. Esta conclusão é, aliás, suportada pela diferente atuação se compararmos com o que se passou relativamente aos sistemas de CUPPS/ CUSS e BRS. Neste caso ao ser assumido que a ANA ficaria responsável pela contratualização e disponibilização dos mesmos aos clientes (companhias aéreas ou operadores de assistência em escala), o valor da RMM inicial definida no contrato de concessão pelo Concedente teve subjacente o acréscimo necessário de receita que seria necessário para financiar estes sistemas, sendo as atividades associadas a estes sistemas consideradas como reguladas.

67. O que poderá ser comprovado com clareza no dossier da proposta das taxas reguladas para 2013, que a ANAC possui, em que o valor da RRMM no aeroporto do Porto foi deduzido no montante correspondente ao CUPPS/

Handwritten signatures and initials, including '9. Hs' and '1365'.



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

CUSS e BRS porque o sistema ainda não estava a ser gerido pela ANA, apenas começou a ser a partir de 2014 (cfr. respetiva página 32).

68. Tal nunca aconteceu relativamente aos custos com a operação das pontes telescópicas, que não foram repercutidos nas taxas cobradas pela ANA.

69. A análise comparativa dos valores destas taxas feita pela ANAC assenta em pressupostos errados, caindo pela base.

70. A ANAC erra nos pressupostos da sua análise porque analisa comparativamente os valores das taxas como se a operação das pontes fosse o único fator relevante para a fixação dessa taxa, quando há diversos outros fatores relevantíssimos e que produzem um impacto significativo no valor da taxa.

71. Entre os quais, está, desde logo, o facto de as taxas no AHD terem sido sempre historicamente mais altas do que as dos restantes aeroportos, sem que tal fosse sempre um reflexo dos custos subjacentes, mas também o maior congestionamento do AHD e a superior mais-valia que o uso de pontes telescópicas representa neste aeroporto.

72. É, aliás, sabido que as taxas nem sempre são fixadas com base nos custos, mas também com base na vantagem retirada da utilização dos bens sobre a qual incide a cobrança de taxas.

73. Sabendo-se ainda que, atualmente, de acordo com o princípio vigente em matéria de regulação económica, há liberdade da concessionária em fixar a estrutura e os montantes das várias taxas dentro da RMM aplicável, sem que, por conseguinte, as taxas tenham de refletir rigidamente os custos subjacentes.

HS
264



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

(...)

76. *De qualquer maneira, e voltando ao plano principal da argumentação, se é verdade que a taxa de estacionamento com uso de pontes telescópicas no AHD é superior aos restantes aeroportos, tal não é, de todo, de estranhar, se olharmos para a questão do prisma do benefício correspondente ao uso das pontes telescópicas no AHD comparativamente aos demais aeroportos, e se somarmos ainda a maior escassez deste bem no AHD para satisfazer as necessidades de todas as transportadoras aéreas.*
77. *Já acima se salientou que cada taxa aeroportuária sujeita a regulação económica, individualmente considerada, não está sujeita a uma estrita equivalência aos custos ou às vantagens retiradas, dada a liberdade da concessionária de fixar a estrutura e montantes das taxas, dentro da RMM (fazendo, assim, com que o princípio da equivalência em matéria de taxas aeroportuárias seja garantido pela RMM).*
78. *Porém, se tal equivalência tivesse de existir, as taxas poderiam ter tanto uma ligação aos custos suportados pela entidade pública (neste caso, a concessionária) como a utilidade retirada pelo particular, e nada teria de estranho - faria, aliás, sentido económico - que tivessem uma maior ligação à utilidade do que aos custos.*
79. *Assim, o nível de congestionamento e tempos de percurso das plataformas remotas até à aerogare, por serem superiores aos restantes aeroportos, fazem com que o uso das pontes seja uma muito superior mais-valia no tempo de rotação de uma aeronave no AHD do que nos demais aeroportos.*

[Handwritten signature]
m
q 115
363



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

80. *Após consideração dos fatores acima mencionados, é ainda mais difícil de perceber o entendimento da ANAC. A análise comparativa de taxas de vários aeroportos e das razões da superioridade de umas face a outras não pode nunca ser feita com base na consideração de uma única variável, para mais quando essa variável não é determinante.*
81. *Por outras palavras, o facto de no aeroporto de Lisboa se aplicarem taxas mais elevadas do que nos restantes aeroportos não significa que como consequência se tenha considerado o serviço de operação das pontes na base para definição da taxa de estacionamento.*
82. *Finalmente, argumenta a ANAC que poderia entender-se que "tal discrepância entre o valor da taxa praticada no aeroporto de Lisboa, face ao que é praticado nos outros dois aeroportos, não decorre da diferenciação de serviços, mas sim da Receita Regulada Média Máxima (RRMM) que vigora em cada aeroporto".*
83. *De forma a acautelar esta possibilidade, apresenta um quadro sobre a "percentagem da taxa relativa à utilização de uma ponte durante duas horas, em relação à RRMM".*
84. *O problema constante da análise deste quadro pela ANAC é que existe uma panóplia de fatores para além destas duas variáveis que, mais uma vez, evita que a comparação possa ser feita considerando isoladamente estes fatores.*
85. *Além de que comparação de receitas totais das taxas reguladas por passageiro com o valor unitário por minuto e até duas horas da taxa de estacionamento com ponte telescópica é uma comparação que toma por base elementos manifestamente distintos e não relacionados.*

fls 262



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

86. *Com efeito, as percentagens presentes nos cálculos da ANAC podem variar consoante o uso das pontes telescópicas, a quantidade de equipamentos disponíveis versus o tráfego do aeroporto, entre outros, sendo que estes fatores nada têm que ver com o valor da taxa mas influenciam a receita total cobrada por via da mesma.*

87. *Por todas as razões supra indicadas, não só se pode depreender que o facto do valor da taxa do AHD ser superior em nada se relaciona com a inclusão do serviço de operação de pontes telescópicas como também se pode verificar que as diferenças para com os restantes aeroportos se devem a uma conjugação de fatores que também, em nada se relacionam, com a prestação ou não deste serviço..."*

VI. ANÁLISE DA PRONÚNCIA DOS INTERESSADOS E ENQUADRAMENTO JURÍDICO

a) Da competência da ANAC

41. Face ao que antecede, tendo em conta os fundamentos de facto e de direito aduzidos nas pronúncias apresentadas no âmbito da audiência de interessados realizada, bem como as resultantes da documentação junta ao processo, impõe-se proceder à análise e ao enquadramento jurídico da questão em apreço.

42. A matéria controvertida assenta no facto da transportadora aérea TAP, enquanto utilizadora do AHD entender que a entidade gestora desse

[Handwritten signatures and initials]
361



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

aeroporto - ANA, Concessionária do Contrato de Concessão, se encontra a incumprir o clausulado do referido Contrato de Concessão nos aeroportos situados em Portugal Continental ao não prestar, ou pelo menos assegurar, aos utilizadores desse aeroporto o serviço de operação/manuseamento das pontes telescópicas, tal como sucede nos restantes aeroportos do Continente - Porto e Faro, igualmente abrangidos pelo Contrato de Concessão, situação que, em seu entender, lhe está a provocar prejuízos.

43. Verifica-se assim que, a matéria em causa não se insere no âmbito de um litígio contratual entre duas entidades privadas, não emergindo, a montante, de uma qualquer relação contratual existente entre a ANA e a TAP, pelo que a intervenção desta Autoridade, no caso em apreço, não visa a resolução de um litígio contratual entre regulados, nem tão pouco pronunciar-se sobre os respetivos direitos contratuais.

44. A questão submetida ao conhecimento e à apreciação desta Autoridade prende-se tão-somente com a aferição do cumprimento do Contrato de Concessão, especificamente, com o cumprimento das regras de regulação económica nele previstas, por parte da Concessionária, bem como com o cumprimento da respetiva legislação, sendo a ANAC chamada a intervir não pela existência de um diferendo contratual entre a ANA e a TAP, mas antes pelo facto de, alegadamente, a ANA se encontrar a violar ou infringir as regras da regulação económica legalmente previstas e constantes do referido Contrato de Concessão.

45. Assim sendo, e considerando que a ANAC é a autoridade reguladora independente com competências de regulação económica no setor aeroportuário, conforme decorre dos vários normativos enquadradores das



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

suas atribuições, previstas no artigo 4.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março;

46. Considerando que, nos termos do n.º 1 do artigo 31.º dos seus Estatutos “A ANAC é a autoridade competente para a aplicação das regras de regulação económica no setor aeroportuário”, podendo, por essa razão, “praticar todos os atos inerentes ao poder de supervisão e fiscalização do cumprimento destes poderes de regulação, designadamente proceder a auditorias aos sistemas de contabilidade de custos e de medição da qualidade de serviço” (cfr. n.º 2 do mesmo artigo);
47. Considerando que, o n.º 3 do artigo 35.º dos Estatutos da ANAC estabelece expressamente que “Em caso de incumprimento (...) das obrigações legais e contratuais em geral, ou dos padrões de qualidade regulamentarmente definidos, a ANAC pode recomendar ou determinar às entidades licenciadas, certificadas ou concessionárias a adoção das competentes medidas corretivas (...)”;
48. Considerando que, o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 108/2013, de 31 de julho, é o diploma que, entre outros aspetos, (i) estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA, S.A.; (ii) define as regras e os princípios comuns aplicáveis às taxas sujeitas a regulação económica, e fixa os indicadores de qualidade de serviço a observar nos aeroportos e aeródromos situados em território português (cfr. n.ºs 1 e 5, respetivamente, do artigo 1.º);
49. Considerando que este mesmo diploma estabelece que é a ANAC a autoridade reguladora independente em matéria de regulação económica aeroportuária,



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

competindo-lhe por isso, não só definir, como também controlar a aplicação dos princípios, das regras e dos critérios, relativos à cobrança de taxas pagas pelos utilizadores do aeroporto constantes do Contrato de Concessão, que devem enquadrar a definição da estrutura tarifária a ser feita pela ANA, conforme decorre expressamente do disposto no n.º 1 do artigo 68.º do *supra* referido diploma legal;

50. Considerando ainda que o controlo da aplicação destes princípios, regras e critérios surge reforçado pelos poderes gerais atribuídos aos reguladores independentes na respetiva Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, mormente nas alíneas a) e c) do n.º 3 do seu artigo 40.º;

51. Considerando ainda que, o Contrato de Concessão outorgado entre o Estado Português e a ANA, define igualmente a ANAC como a Autoridade Reguladora, desde logo, nas definições constantes do Capítulo I. e na cláusula 40. («Regulação económica») do referido contrato de concessão, que estabelece que *“Compete à Autoridade Reguladora assegurar que a regulação económica da Concessão respeita as regras do presente Contrato de Concessão e a Lei aplicável, incluindo o regime contratual de regulação económica e de qualidade de serviço do setor aeroportuário nacional, constante do Anexo 12.”*;

52. Considerando ainda a pertinência do papel do regulador no quadro de uma concessão que atribui à Concessionária o monopólio da exploração e gestão dos aeroportos nacionais, onde não existe concorrência com outras entidades gestoras e onde os utilizadores não têm alternativa de escolha de infraestruturas aeroportuárias, pelo menos na mesma área geográfica;

53. A ANAC, ao abrigo dos seus poderes, competências e atribuições acima considerados, tem competência para, pode e deve intervir na situação objeto



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

de análise, podendo e devendo emitir instruções que visem a correção de situações que violem as regras da regulação económica da Concessão presentes no Contrato de Concessão, bem como na Lei aplicável.

b) Da obrigação de operação das pontes telescópicas constante do Contrato de Concessão

54. A este respeito, importa antes de mais, começar por referir que o serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal se encontra legalmente atribuído à entidade gestora aeroportuária, inicialmente enquanto empresa pública criada em 1979, com a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 246/79, de 25 de julho, situação que se manteve ao longo dos anos através dos sucessivos regimes jurídicos aplicáveis à referida entidade gestora, constantes do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de dezembro e, posteriormente, do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, que veio estabelecer o quadro jurídico geral da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA.

55. Verifica-se, assim, que ao longo dos tempos se manteve a entidade gestora aeroportuária como a entidade responsável por assegurar o serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, não obstante se assistir à sua evolução natural, adequando-se às necessidades existentes em cada momento por forma a acompanhar a evolução da aviação civil.

fls
357



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

56. Dito isto, e passando à análise do Contrato de Concessão, estabelece a sua cláusula 5.ª que a Concessão *"tem por objeto a prestação de Atividades e Serviços Aeroportuários, designadamente os enunciados no Anexo I"*.
57. No ponto 11 do mencionado Anexo I do Contrato de Concessão, define-se as Atividades e Serviços Aeroportuários da responsabilidade da Concessionária, referindo-se aí expressamente o *"fornecimento, operação e manutenção dos equipamentos de embarque e desembarque de passageiros (pontes telescópicas)"*.
58. E ao contrário do que sucede noutros pontos do Anexo I do referido contrato, em que se prevê apenas a disponibilização de infraestruturas, no caso das pontes telescópicas, o Contrato de Concessão precisa, de forma expressa, que o serviço a prestar envolve o fornecimento, a operação e a manutenção das pontes telescópicas, pelo que a tipologia deste serviço a prestar às transportadoras aéreas implica a prestação agregada das três componentes que o integram - o fornecimento, a operação e a manutenção.
59. Verifica-se assim que o Contrato de Concessão transferiu da esfera do Estado para a esfera da ANA a responsabilidade jurídica pelo fornecimento, operação e manutenção das pontes telescópicas em todos os aeroportos a que o contrato se refere, incluindo, naturalmente, as pontes telescópicas do AHD.
60. No entanto, como na parte introdutória do mencionado Anexo I do Contrato de Concessão se define as Atividades e Serviços Aeroportuários como sendo *"as atividades e serviços diretamente prestados pela Concessionária ou para que a Concessionária disponibiliza infraestruturas aeroportuárias associados a (...)"*, admite-se que não seja exigível que o serviço de *"fornecimento,*

f15
256



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

operação e manutenção dos equipamentos de embarque e desembarque de passageiros (pontes telescópicas)" seja prestado diretamente pela ANA.

61. Contudo, a possibilidade deste serviço não ser prestado diretamente pela Concessionária do serviço público aeroportuário não afasta a necessidade/obrigação do mesmo serviço ser assegurado pela ANA, mesmo que de forma indireta, isto é, através da subcontratação pela ANA a uma terceira entidade, porquanto o Contrato de Concessão assim o impõe à Concessionária. A obrigação de assegurar este serviço às transportadoras aéreas, enquanto utilizadores do aeroporto, ainda que o possa ser de forma indireta, cabe à Concessionária.
62. Em coerência com o disposto no citado ponto 11 do Anexo I do Contrato de Concessão, o Anexo 12 do referido contrato (sobre a regulação económica da concessão) define Atividades Reguladas como todas as atividades e serviços sujeitos a Regulação Económica referidos no Apêndice A.
63. E no ponto 2 do mencionado Apêndice A, sobre as atividades relativas ao processamento e à assistência a passageiros, à chegada, à partida e em transferência, é indicado o serviço de "*fornecimento de pontes telescópicas*".
64. A este respeito, atendendo à referência que é feita no Apêndice A do Anexo 12 do Contrato de Concessão, em que se define como atividades e serviços sujeitos a regulação económica "*as atividades relativas ao processamento e à assistência a passageiros, à chegada, à partida e em transferência, que incluem a prestação de qualquer um dos seguintes serviços associados a fornecimento de pontes telescópicas*" verifica-se que, muito embora nesta disposição contratual se mencione apenas o "*fornecimento*", ao contrário do referido no Anexo 1, em que se detalha o "*fornecimento, operação e*



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

manutenção", importa ter presente todo o contexto da disposição em apreço e, designadamente, que esta se refere às atividades relativas ao processamento e à assistência a passageiros, à chegada, à partida e em transferência, incluindo (todos) os serviços associados às pontes telescópicas, pelo que neste conjunto integrado de serviços está incluído, para além do fornecimento, a própria operação e a manutenção das pontes.

65. Assim, para além de se confirmar a responsabilidade da ANA em relação ao fornecimento de pontes telescópicas, do disposto no Anexo 12 resulta, igualmente, a responsabilidade da ANA em relação a uma "*atividade regulada*", sendo que os custos inerentes ao fornecimento de pontes telescópicas que a Concessionária suporta são contabilizados para o cálculo das receitas que a mesma é autorizada a obter por via da cobrança de taxas aos utilizadores.

66. A admitir a posição defendida pela ANA, por recurso ao elemento histórico, estar-se-ia a acolher uma interpretação que não teria o mínimo de correspondência com a letra do Contrato de Concessão (em especial, com o ponto 11 do invocado Anexo 1), sem nada apontar no sentido de que a vontade real das partes seria realmente essa.

67. E o facto da ANA não ter operado as pontes telescópicas no AHD nos últimos anos, não legitima a conduta omissiva da Concessionária à luz do Contrato de Concessão, uma vez que nos outros aeroportos do Continente onde o mesmo Contrato de Concessão se aplica integralmente e da mesma forma, a Concessionária adotou um comportamento distinto e consentâneo com o clausulado do contrato, sem que o mesmo contrato preveja nenhuma situação de exceção para o AHD face aos restantes aeroportos.

f15
254



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

68. Se a vontade contratual fosse diferente da expressamente vertida no Contrato de Concessão então esta situação em concreto teria sido expressamente acautelada, em respeito, pelo menos, pelo elemento histórico defendido pela ANA, o que não ocorre.
69. Assim, mesmo que se considere o recurso ao elemento histórico para justificar a possibilidade de recorrer a entidades terceiras para prestação do serviço de operação das pontes telescópicas tal como a ANA o faz, situação que, como se viu, acaba por ficar ultrapassada atento o preceituado na parte introdutória do Anexo I do Contrato de Concessão, ao admitir que a Concessionária possa não prestar diretamente o referido serviço, tal não prejudica o dever que a Concessionária tem perante o concedente de assegurar, ainda que indiretamente, este serviço, tal como acontece nos aeroportos de Porto e Faro.
70. Pelo que, à data da celebração do contrato a Concessionária deveria ter adotado as práticas conformadoras necessárias à nova realidade contratual que vincula a sua atuação, no quadro do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, não podendo ser afastada a aplicação das referidas disposições constantes do Contrato de Concessão – sustentando-se tal desiderato na existência de práticas reiteradas – uma vez que o primado do princípio da legalidade prevalece sobre tal posição.
71. Deste modo, e à luz do que dispõe o Contrato de Concessão, é a ANA que deve assegurar de forma direta ou indireta, mediante subcontratação de terceiros para o efeito, o fornecimento, a operação e a manutenção das pontes telescópicas, repercutindo, depois, naturalmente, os respetivos encargos nos utilizadores, através da componente específica da taxa de estacionamento, tal como acontece nos aeroportos do Porto e Faro.

Handwritten signature and initials: "G" and "m".
Handwritten numbers: "91", "fls", and "353".



Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

c) Da não computação dos custos com operação das pontes telescópicas nas taxas e RMM do AHD

72. Alega a ANA que *"...A operação das pontes telescópicas no AHD nunca foi considerada na base de custos das taxas fixadas pela ANA, designadamente da taxa de estacionamento ..."*

73. Esquece, contudo, a Concessionária, que o sistema de regulação económica não é *"cost base"*, tal como acaba por reconhecer na sua pronúncia, ao assumir que as taxas do AHD são mais altas do que as dos restantes aeroportos, sem que tal seja sempre um reflexo dos custos subjacentes, assumindo que *"as taxas nem sempre são fixadas com base nos custos"*.

74. A ANA, ao referir na sua pronúncia que o custo da operação das pontes telescópicas nunca foi considerado na base de custos das taxas fixadas pela ANA no AHD, e em simultâneo afirmar que o custo do serviço prestado (que seria suposto ser remunerado pela respetiva taxa que lhe está associada) não deva ser considerado como uma variável determinante para a fixação de tal taxa, a ser verdade, contrariaria o próprio conceito de taxa.

75. O modelo de regulação em causa não é baseado num sistema aditivo de custos, pelo que a ANA nunca apresentou à ANAC o detalhe e quantificação dos custos inerentes a cada taxa que pratica.

76. E apesar da ANA referir que a operação das pontes telescópicas no AHD não foi considerada na base de custos das taxas fixadas pela ANA, depois contradiz-se, ao referir que as taxas não estão sujeitas a uma estrita

fls
352



REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019
19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

equivalência de custos, fazendo mais sentido que a sua fixação esteja associada à utilidade dessas taxas.

77. Ainda assim, é possível afirmar que a receita média máxima (RMM) do Grupo de Lisboa e a receita regulada média máxima (RRMM) do AHD, que está na base das taxas cobradas pela ANA, pressupõe a inclusão dos custos associados ao manuseamento das pontes telescópicas.

78. A RMM, e por consequência a RRMM, foram estabelecidas no Contrato de Concessão, que por sua vez também estabelece que a Concessionária tem a obrigação de operar as pontes telescópicas direta, ou indiretamente.

79. Deste modo, a RMM definida inclui, necessariamente, uma previsão de custos associada à operação das pontes telescópicas.

80. Finalmente, de forma a tornar esta situação ainda mais óbvia, a ANAC realizou a comparação entre taxas de estacionamento praticadas no AHD, relativas a pontes telescópicas e as taxas de idêntica natureza praticadas nos outros dois aeroportos nacionais onde esta infraestrutura existe, procurando clarificar que as taxas praticadas no AHD, apesar de disponibilizarem um serviço de menor âmbito, são quase o dobro das taxas idênticas praticadas no Aeroporto Sá Carneiro (no Porto), apesar de estas últimas envolverem um serviço mais abrangente, dado que incluem o serviço de operação das pontes.

81. Porém, o exercício de comparação apenas pretendeu demonstrar que comparativamente as taxas no AHD são mais altas e que os serviços que lhes estão subjacentes são menos abrangentes.

82. Não obstante o exposto, a questão central não se prende com o *quantum* das taxas, mas sim com a obrigatoriedade por parte da ANA de prestar o serviço



ANAC
Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

REUNIÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SESSÃO ORDINÁRIA N.º 40/CA/2019

19 de dezembro de 2019, às 10 horas

ATA

de operação das pontes telescópicas, direta, ou indiretamente, a qual resulta expressamente do Contrato de Concessão, como se referiu.

VII. DECISÃO FINAL

Face ao que antecede, e tendo por base todos os fundamentos de facto e de direito considerados, o CA delibera manter o sentido da decisão comunicado à ANA através do ofício n.º 50/PCA/2019.

Assim, ao abrigo do disposto nos artigos 4.º, 31.º e 35.º n.º 3 dos Estatutos da ANAC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março e das alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 40.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e em cumprimento do disposto no Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado em 14 de dezembro de 2012, determina-se que a Concessionária ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. altere os procedimentos instituídos no Aeroporto Humberto Delgado, e adote as diligências necessárias de forma a que, no espaço de tempo mínimo indispensável à formalização dos respetivos instrumentos contratuais, passe a assegurar, diretamente ou indiretamente através de entidades terceiras legalmente habilitadas, o serviço de operação das pontes telescópicas.

