ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 39/XV/1.ª (GOV) – CLARIFICA A INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS NOS PROCEDIMENTOS DE CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MODIFICAÇÃO DE UM AERÓDROMO

PARECER

A Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação solicitou à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei em epígrafe.

EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS

A presente Proposta de Lei procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 55/2010, de 31 de maio, que fixa as condições de construção, certificação e exploração dos aeródromos civis nacionais, estabelece os requisitos operacionais, administrativos, de segurança e de facilitação a aplicar nessas infraestruturas e procede à classificação operacional dos aeródromos civis nacionais para efeitos de ordenamento aeroportuário, na medida em que o legislador entende ser necessário proceder à clarificação no que respeita à intervenção dos municípios nos processos de construção, ampliação ou modificação de um aeródromo.

Assim, o legislador pretende explicitar que, sendo os municípios pessoas coletivas de base territorial, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, o parecer das respetivas câmaras municipais, previsto no referido regime jurídico, deve reportar-se apenas aos eventuais impactes no âmbito territorial do concelho, não podendo naturalmente produzir efeitos jurídicos com base em outras considerações políticas, de âmbito regional ou nacional, que extravasam a competência territorial das autarquias locais e condicionam as decisões de âmbito nacional dos órgãos de soberania. Ou seja, o parecer das câmaras municipais só é juridicamente relevante quanto aos dois elementos expressamente referidos na lei: a potencial afetação do concelho pelos limites à edificabilidade para garantir superfícies de desobstrução e por razões ambientais, sempre com esse objeto e a devida fundamentação.

Por fim, pretende-se também distinguir a natureza do parecer municipal em função da diversa classificação dos aeródromos, passando a exigir-se o parecer favorável das câmaras municipais dos concelhos afetados apenas quando se esteja perante aeródromos de âmbito local (classes I a III).
Caso se trate de aeródromos de relevante interesse nacional (classe IV/aeroportos), o parecer das câmaras municipais não tem natureza vinculativa, devendo ser emitido no prazo de 90 dias após ser requerido, sob pena de presunção da respetiva prolação.

POSIÇÃO DA ANMP

A ANMP, em 23 de março de 2021, emitiu parecer sobre a Proposta de Lei n.º 76/XIV/2.ª (Gov), a qual assentava em pressupostos idênticos aos que agora são enunciados na presente Proposta de Lei.
Nesta conformidade, a ANMP entende que se mantêm válidos e atuais os considerandos produzidos no anterior parecer emitido, reafirmando-se os mesmos de seguida:

- A ANMP reconhece a existência de um conjunto de situações em que se coloca a necessidade de interação e de articulação entre o Estado e os municípios, seja pela existência de projetos com dimensão e abrangência nacional, mas com relevantes implicações locais, seja pela existência de projetos locais que carecem de pareceres vinculativos e da intervenção da Administração Central;

- Nestes casos, defende a ANMP a necessidade da existência de um verdadeiro mecanismo de articulação entre o Estado e os municípios, em obediência ao princípio da reciprocidade, bem como a concertação e harmonização dos interesses nacionais e locais em causa;

- A ANMP defende também o princípio de que não se devem alterar as normas legais com processos de decisão a decorrer, uma vez que as leis devem ser gerais e abstratas e não concretas;

- Face à existência de projetos com uma dimensão nacional e um carácter estruturante para o país, cuja satisfação e decisão cabem Governo, entende também a ANMP que em tal matéria deve ser legalmente instituído um mecanismo de concertação e harmonização de interesses, que propicie que o Estado e os municípios articulem as suas políticas e os interesses a proteger – nacionais e locais -, à semelhança do que atualmente ocorre em matérias de ordenamento do território.

- Em suma, é ao legislador que compete definir as atribuições e competências das autarquias locais, no quadro da Constituição, sendo que as decisões de interesse nacional que tenham um profundo impacto nas comunidades locais devem ser tomadas com a participação dos representantes eleitos das autarquias e da sociedade civil.

Associação Nacional de Municípios Portugueses
4 de novembro de 2022

Em anexo, juntamos os contributos de dois municípios, solicitando-se a melhor atenção do Governo.

Câmara Municipal de Lisboa
Presidência

Exma. Senhora
Dra. Luísa Salgueiro
Presidente da Associação Nacional
Municípios Portugueses
presidente@anmp.pt

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data
GAOM/AML	31/102022	OF/180/GPCML/CML/22	2022-10-27

Assunto: Proposta de Lei nº 39/XV – "Clarifica a intervenção dos municípios nos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de um aeródromo"

Em conformidade com o Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio os procedimentos de construção, ampliação ou modificação de um aeródromo são sujeitos a parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados, quer por superfícies de desobstrução quer por impactes ambientais.

Ora, na exposição de motivos do presente projeto de lei pretende-se proceder à clarificação e alteração ao Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, restringindo-se o alcance do parecer das respetivas câmaras municipais somente aos eventuais impactes no âmbito territorial do concelho, sem produção de efeitos jurídicos assentes em considerações políticas, de âmbito regional ou nacional, que extravasam a competência territorial das autarquias locais e condicionam as decisões de âmbito nacional dos órgãos de soberania.

Ainda de acordo com o projeto-lei apresentado esclarece-se que o parecer das câmaras municipais só é juridicamente relevante quanto aos dois elementos expressamente referidos na lei: a potencial afetação do concelho pelos limites à edificabilidade para garantir superfícies de desobstrução e por razões ambientais, sempre com esse objeto e a devida fundamentação.
Este projeto de lei não constitui surpresa porque no OE para 2022, já se indicava que seria apresentado.

Trata-se de uma alteração que pretende em primeiro lugar limitar a intervenção dos municípios, sendo que no artigo 5.º nr.2 alínea c) - no âmbito da instrução do requerimento de apreciação prévia de viabilidade - se constata a substituição da declaração da câmara municipal da área comprovativa por uma declaração da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Neste novo mecanismo, passa a competir à CCDR territorialmente competente a análise da conformidade com os programas e planos territoriais aplicáveis, ainda que, para esse efeito, seja necessário ouvir os municípios. Caso a CCDR entenda que o projeto colide com os referidos programas e planos, há lugar ao procedimento de suspensão ou alteração dos referidos programas e planos por motivos de interesse público nacional previstos no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual.

Para além de ficar patente uma subalternização dos municípios relativamente às CCDR (que não são efetivas Regiões Administrativas), assinala-se que os titulares destes organismos de coordenação territorial não são democraticamente eleitos pelas populações dos seus territórios de intervenção, sendo nomeados pelo Governo e, consequentemente, sensíveis às suas intenções.

Acresce que se constata a supressão da designação de "favorável" ao parecer das câmaras municipais, incluído até agora no art.5.º n.º 2 al. f) e no n.º 3 do mesmo artigo, pelo que o parecer das câmaras municipais deixa de ser vinculativo, ainda que fundamentadamente e na defesa dos interesses das suas populações, obstaculize a viabilidade da obra de construção ou ampliação do aeródromo em causa.

Em segundo lugar introduz-se a distinção da natureza do parecer municipal em função da classificação dos aeródromos (art. º5 n.º 3) constituindo fundamento para o indeferimento liminar respeitante a aeródromos de classe IV/aeroportos, a inexistência de parecer sem natureza vinculativa das câmaras municipais.

O Governo pretende suprimir, deste regime legal, o parecer vinculativo das câmaras municipais

dos concelhos mais profundamente afetados pela existência e funcionamento de um aeroporto, mas introduz a possibilidade de indeferimento liminar caso o referido não exista, admitindo-se, ainda assim, o requerimento desde que seja feita prova do pedido daquele parecer há mais de 90 dias. Trata-se de um artificio legal que afronta o princípio da autonomia local previsto na Constituição da República Portuguesa e que se espera possa ser sindicado pelo Tribunal Constitucional.

Neste contexto, é absolutamente necessário e essencial que a ANMP, no cumprimento da sua missão de defesa dos interesses dos municípios seus associados, emita um parecer negativo ao projeto de diploma aqui em apreciação, assegurando a autonomia das autoridades locais, tal como está consagrado no artigo 6.º da CRP.

O Governo devia instituir um mecanismo que indicasse os fundamentos que as autarquias poderiam invocar para inviabilizar a obra projetada:

i) sempre que o projeto conflituasse com programas ou planos municipais legalmente aprovados pelos órgãos locais, o parecer desfavorável das câmaras municipais deveria manter-se vinculativo (sem prejuízo da eventual suspensão ou revisão daqueles instrumentos, nos termos da lei);

ii) Ainda que estivesse conforme aos programas e planos atrás referidos, o parecer manter-se negativo caso, na sequência de um referendo local, as populações afetadas pelos impactos diretos do aeroporto expressassem a sua oposição ao projeto;

iii) Manter a vinculação do parecer caso os níveis de emissões de Co2 registadas num período a definir excedessem os limites indicados pela União Europeia.

Desta forma a posição das câmaras ficaria juridicamente vinculada, mas não seria suprimida ou esvaziada nesta legislação.

Independentemente, estamos de acordo em eliminar a possibilidade de projetos de interesse nacional serem obstaculizados por meras razões de divergência política.

É ao legislador que compete definir as atribuições e competências das autarquias locais, no quadro da Constituição, sendo que as decisões de interesse nacional que tenham um profundo

impacto nas comunidades locais devem ser tomadas com a participação dos representantes eleitos das autarquias e da sociedade civil.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal de Lisboa,

Carlos Moedas

AT/RM

Assunto:	RE: Pedido de parecer - Proposta de Lei n.º 39/XV/1.ª (GOV)
Data:	Wed, 26 Oct 2022 10:23:09 +0000
De:	João Martins <Joao.Martins@cm-figfoz.pt>
Para:	
CC:	Pedro Santana Lopes <pedro.santana.lopes@CM-FigFoz.pt>, Cláudia Rocha <claudia.rocha@cm-figfoz.pt>

Exmos(as). Senhores(as),

Por incumbência do Sr. Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, Dr. Pedro Santana Lopes, e conforme solicitado no email infra, envia-se, para cada uma das alterações previstas na iniciativa legislativa em análise, sugestões de alteração (vermelho rasurado – texto a eliminar / azul – texto a adicionar) à nova redação proposta e respetiva fundamentação, sendo que em forma de enquadramento, coloca-se previamente a cada uma das sugestões de alteração, a respetiva redação em vigor e a nova redação proposta:

Artigo 5.º (Apreciação prévia de viabilidade)
1- […].
2- O requerimento de apreciação prévia referido no número anterior deve ser instruído com os seguintes elementos:
a) […];
b) […];

Redação em vigor da alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º do DL 186/2007:
c) Declaração da câmara municipal da área comprovativa de que a localização pretendida é compatível com o respetivo plano diretor municipal, ou, no caso da sua implantação incidir sobre mais de um concelho, declaração das respetivas câmaras municipais, exceto no caso de modificações dentro do aeródromo;

Nova redação proposta da alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º do DL 186/2007:
c) Exceto no caso de modificações dentro do aeródromo, declaração da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente na área de implantação de que a localização pretendida é compatível com os programas e planos territoriais aplicáveis, ouvidos os municípios, ou declaração da CCDR que identifique os instrumentos de gestão territorial cuja elaboração, alteração ou suspensão seja necessária, por razões de interesse público nacional, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual;

Proposta de alteração da nova redação da alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º do DL 186/2007:
c) Exceto no caso de modificações dentro do aeródromo e ouvidos os municípios, declaração da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente na área de implantação de que a localização pretendida é compatível com os programas e planos territoriais aplicáveis, ~~ouvidos os municípios,~~ ou declaração da CCDR territorialmente competente que identifique os instrumentos de gestão territorial cuja elaboração, alteração ou suspensão seja necessária, por razões de relevante interesse público ~~nacional~~, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual;

Fundamentação da proposta de alteração: entende-se que a declaração a emitir pela CCDR territorialmente competente deve também salvaguardar a eventual possibilidade/necessidade de elaboração, alteração ou suspensão de instrumentos de gestão territorial por razões de relevante interesse público regional e/ou municipal.

Redação em vigor da alínea f) do n.º 2 do artigo 5.º do DL 186/2007:
f) Parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados, quer por superfícies de desobstrução quer por razões ambientais;

Nova redação proposta da alínea f) do n.º 2 do artigo 5.º do DL 186/2007:
f) Parecer das câmaras municipais dos concelhos afetados no respetivo território pelo impacto ambiental ou pela limitação de direitos de edificabilidade em resultado da obra a licenciar, tendo por objeto a avaliação dos referidos impactes ou limitações;

Proposta de alteração da nova redação da alínea f) do n.º 2 do artigo 5.º do DL 186/2007:
f) Parecer das câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados no respetivo território pelo impacto ambiental ou pela limitação de direitos de edificabilidade em resultado da obra a licenciar, tendo por objeto a avaliação dos referidos impactes ou limitações;

Fundamentação da proposta de alteração: apenas se propõe que se mantenha, conforme previsto na redação em vigor, a palavra "potencialmente", visto que o impacto ambiental e/ou de limitação de direitos de edificabilidade poderá eventualmente não se verificar aquando da análise pormenorizada da respetiva câmara municipal para efeitos de emissão de parecer. De qualquer forma, verifica-se, nesta proposta de nova redação, um especial cuidado em clarificar o âmbito/alcance dos pareceres a emitir pelas câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados.

Redação em vigor do n.º 3 do artigo 5.º do DL 186/2007:
3 – Constitui fundamento para indeferimento liminar a inexistência do parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados, conforme previsto na alínea f) do número anterior, bem como a inexistência do parecer técnico mencionado na alínea g) do ponto do número anterior.

Nova redação proposta do n.º 3 do artigo 5.º do DL 186/2007:
3 – Constitui fundamento para o indeferimento liminar:
a) a inexistência do parecer técnico mencionado na alínea g) do número anterior;
b) no procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante aos aeródromos das classes I a III, a inexistência de parecer favorável das câmaras municipais, proferido ao abrigo da alínea f) do número anterior;
c) No procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante a aeródromo de classe IV/aeroportos, a inexistência de parecer sem natureza vinculativa das câmaras municipais, proferido ao abrigo da alínea f) do número anterior, salvo a existência de mero comprovativo que o mesmo foi requerido a estas há pelo menos 90 dias, que constitui presunção da respetiva prolação.

Proposta de alteração da nova redação do n.º 3 do artigo 5.º do DL 186/2007:
3 – Constitui fundamento para o indeferimento liminar:
a) a inexistência do parecer técnico mencionado na alínea g) do número anterior;
b) no procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante aos aeródromos das classes I a III, a inexistência de parecer favorável das câmaras municipais, proferido ao abrigo da alínea f) do número anterior, salvo a existência de mero comprovativo que o mesmo foi requerido a estas há pelo menos 90 dias, que constitui presunção da respetiva prolação;
c) No procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante a aeródromo de classe IV/aeroportos, a inexistência de parecer sem natureza vinculativa das câmaras municipais, proferido ao abrigo da alínea f) do número anterior, salvo a existência de mero comprovativo que o mesmo foi requerido a estas há pelo menos 90 dias, que constitui presunção da respetiva prolação.

Fundamentação da proposta de alteração: propõe-se que se preveja também para os aeródromos das classes I a III, a existência de mero comprovativo para efeitos de presunção de prolação, mantendo-se o objetivo desta proposta de nova redação em distinguir a natureza do parecer municipal em função da classificação dos aeródromos.

Com os melhores cumprimentos,
João Martins