NOTA TÉCNICA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Proposta de Lei n.º 39/XV/1.ª (GOV)

Título: Clarifica a intervenção dos municípios nos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de um aeródromo

Data de admissão: 11 de outubro de 2022

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Elaborada por: Luísa Colaço e Filipa Paixão (DILP), Carolina Caldeira (DAPLEN), Luís Marques e Elodie Rocha (DAC)

Data: 11.11.2022

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa proceder à 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio[1], o qual consagra 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.

Atendendo à respetiva exposição de motivos, o proponente considera essencial rever e clarificar a legislação atualmente em vigor, com o intuito de garantir a dispensa de pareceres autárquicos aplicáveis à concretização de investimentos considerados de superior interesse nacional, em particular, a construção de aeroportos.

Importa também referir que pretende clarificar que os pareceres dos municípios só são juridicamente relevantes em caso de potenciais impactos ambientais ou potencial afetação do concelho pela limitação de direitos de edificabilidade em resultado da obra a licenciar.

Por este motivo, justifica a necessidade de alterar o referido diploma com a criação de um sistema diferenciado de certificação para os aeródromos e aeroportos, considerando que os pareceres das autarquias locais são indispensáveis no que concerne a projetos locais, porém não podem produzir efeitos jurídicos, com fundamento político, no que concerne a projetos de âmbito regional ou nacional.

[1] Diploma retirado do sítio na Internet do Diário da República Eletrónico (https://dre.pt/). Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição)[2] e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por quaisquer estudos, documentos e pareceres que eventualmente a tenha fundamentado, referidos no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma, nos termos do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro[3], que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

[2] As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.
[3] Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

A presente iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro das Infraestruturas e da Habitação, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, e ainda pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 29 de setembro 2022, ao abrigo da competência prevista na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A iniciativa deu entrada a 11 de outubro de 2022, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada a 12 de outubro de 2022.

A iniciativa deu entrada com pedido de prioridade e urgência, nos termos do disposto no artigo 61.º do Regimento.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Desde logo cumpre referir que a iniciativa em apreço contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (29 de setembro 2022) e as assinaturas do Primeiro-Ministro, da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares e do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário.

A proposta de lei, que «clarifica a intervenção dos municípios nos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de um aeródromo», tem um título que traduz

sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento.

Através da consulta do *Diário da República Eletrónico* confirma-se que, em caso de aprovação, esta poderá constituir a segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio. A iniciativa refere no artigo 1.º o diploma alterado, indicando o respetivo número de ordem da alteração e o diploma que lhe introduziu alterações anteriores, cumprindo assim o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que dispõe que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 3.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio[4], alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 55/2010, de 31 de maio, fixa as condições de construção, certificação e exploração dos aeródromos civis nacionais e estabelece os requisitos operacionais, administrativos, de

[4]Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

segurança e de facilitação a aplicar nessas infraestruturas, procedendo à classificação operacional dos aeródromos civis nacionais para efeitos de ordenamento aeroportuário, como forma de disciplinar a construção, ampliação ou modificação e a certificação e exploração das infraestruturas aeroportuárias, com vista à segurança das operações aéreas e à proteção de pessoas e bens à superfície.

São excluídos da aplicação deste diploma legal os aeródromos sob gestão, comando ou responsabilidade de entidades públicas às quais estejam cometidas funções de defesa militar, manutenção da ordem pública, segurança, fiscalização e investigação criminal, ainda que utilizados em operações com aeronaves civis; as pistas para aeronaves ultraleves; as pistas para fins agrícolas; os heliportos utilizados exclusivamente em emergência médica; e as pistas e heliportos utilizados por meios aéreos de combate a incêndios ou outros fins de proteção civil[5].

O parecer prévio da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) é condição de viabilidade da construção, ampliação ou modificação de um aeródromo. O requerimento a suscitar a emissão desse parecer deve, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, ser instruído com diversos documentos, destacando-se aqui a declaração da câmara municipal da área comprovativa de que a localização pretendida é compatível com o respetivo plano diretor municipal, uma memória descritiva e justificativa da finalidade do projeto, o parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados, e o parecer técnico vinculativo emitido pela autoridade nacional competente no domínio da meteorologia. A inexistência dos dois últimos pareceres referidos constitui fundamento para indeferimento liminar do requerimento.

Para além de prever as regras para a certificação de aeródromos, este diploma procede ainda à classificação dos aeródromos, dividindo-os em quatro classes, dependendo da verificação dos requisitos operacionais previstos nos artigos 14.º a 17.º.

As servidões aeronáuticas decorrentes da construção deste tipo de infraestruturas encontram-se reguladas pelo Decreto-Lei n.º 45 987, de 22 de outubro de 1964, que estabelece o regime a que ficam sujeitas a servidões aeronáuticas as zonas confinantes com aeródromos civis e instalações de apoio à aviação civil, cometendo à então

[5] Cfr. n.º 3 do artigo 1.º.

Direcção-Geral da Aeronáutica Civil a competência para a fiscalização e licenciamento de trabalhos em zonas sujeitas a servidões aeronáuticas e para as restantes decisões previstas naquele diploma. Subsidiariamente, aplicam-se a estas servidões as regras previstas no Decreto-Lei n.º 45986, de 22 de outubro de 1964, que regula as servidões militares.

A ANAC é a entidade nacional em matéria de aviação civil, exercendo funções de regulação, fiscalização e supervisão deste setor, e regendo-se pelos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, em conformidade com o regime estabelecido na Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto[6], que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes.

Nos termos do artigo 4.º dos seus Estatutos, a «ANAC tem por missão regular e fiscalizar o setor da aviação civil e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor, excluindo-se do seu âmbito de atuação as atividades desenvolvidas no setor da aviação militar».

De entre as suas atribuições, destacam-se: assegurar o bom ordenamento das atividades no âmbito da aviação civil, regulando e fiscalizando as condições do seu exercício e promovendo a proteção dos respetivos utentes; assegurar a regulação de segurança do setor da aviação civil; promover a segurança aérea, regulamentando, supervisionando, auditando, inspecionando e fiscalizando as organizações, as atividades, os equipamentos, os sistemas e as instalações do setor da aviação civil; estabelecer objetivos de segurança na sua vertente *safety* para a operação de meios aéreos ou de infraestruturas de apoio à operação de meios aéreos; e supervisionar e garantir o cumprimento das normas europeias que regulam o céu único europeu bem como das restantes normas internacionais em matéria de navegação aérea, enquanto autoridade supervisora nacional.

Importa também referir o Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro[7], que estabelece o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, transpondo a Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro,

[6] Texto consolidado.
[7] Texto consolidado.

relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

Nos termos deste diploma, ficam sujeitos a avaliação de impacte ambiental a «construção de vias para o tráfego ferroviário de longo curso e aeroportos cuja pista de descolagem e de aterragem tenha um comprimento de pelo menos 2100 m[8]».

Finalmente, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) regem-se pelo Decreto-Lei n.º 228/2013, de 25 de outubro, que aprova a sua orgânica, e têm por missão «executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional, ao nível das suas respetivas áreas geográficas de atuação, e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.»

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE[9]) dispõe no n.º 2 do seu artigo 100.º que «*o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos*». Além disso, o artigo 191.º do TFUE preceitua que a política da União no domínio do ambiente basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

A Diretiva 2011/92/UE[10] relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, também designada de Diretiva AIA, tem como objetivo garantir um elevado nível de proteção do ambiente e que as preocupações ambientais são integradas na preparação e autorização de projetos. Esses projetos, sejam projetos públicos ou privados, constam enumerados nos anexos I e II (abrangendo, por exemplo,

[8] Cfr. ponto 7. a) do anexo I.
[9] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF
[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32011L0092

aeroportos, instalações nucleares, vias-férreas, estradas, instalações de eliminação de resíduos, estações de tratamento de águas residuais, etc.) da diretiva. O anexo I, na alínea a) do seu ponto 7, prevê *a* «construção de vias para o tráfego ferroviário de longo curso e de aeroportos cuja pista de descolagem e de aterragem tenha um comprimento de, pelo menos, 2100 metros». Nos termos do disposto no seu artigo 4.º, *os* «projectos incluídos no anexo I serão submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º».

A Diretiva 2014/52/UE[11], que entrou em vigor em 25 de abril de 2014, veio alterar a Diretiva 2011/92/UE no sentido de criar uma regulamentação mais inteligente através da redução do ónus administrativo, aumentando o nível de proteção do ambiente de modo a permitir a tomada de decisões comerciais mais sólidas, previsíveis e sustentáveis em investimentos públicos e privados e tendo em conta as ameaças e desafios atuais. Assim, no quadro do processo AIA, o autor do projeto pode requerer que a autoridade competente especifique o que deverá ser abrangido pela informação da AIA a ser fornecida, devendo o dono da obra fornecer informação sobre o impacto ambiental, as autoridades ambientais e o público, bem como as autoridades locais e regionais[12] devem ser informados e consultados, devendo o público ser informado da respetiva decisão.

Na sequência da pandemia de COVID-19 e dos seus impactos ulteriores nos transportes, o Parlamento aprovou, em 19 de junho de 2020, a resolução sobre os transportes e o turismo em 2020 e nos anos seguintes[13], apelando a que se apoiem os setores dos transportes e do turismo de forma célere a curto e a longo prazo, a fim de garantir a sua sobrevivência e competitividade.

No que concerne a aeródromos, o Regulamento (UE) n.º 139/2014[14] tinha por objetivo introduzir os requisitos aplicáveis em toda a União Europeia para a gestão, a certificação e a operação de aeródromos, que substituem as regras nacionais em matéria de

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32014L0052
[12] O n.º 1 do artigo 6.º estipula que "*Os Estados-membros tomam as medidas necessárias para assegurar que as autoridades a quem o projeto possa interessar, em virtude da sua responsabilidade específica em matéria de ambiente ou das suas competências a nível local e regional, tenham a possibilidade de emitir o seu parecer sobre as informações fornecidas pelo dono da obre e sobre o pedido de autorização, tendo em conta, se for caso disso, os casos referidos no artigo 8.º-A n.º3. Para o efeito, os Estados-Membros designam as autoridades a consultar, em geral ou caso a caso. (…)*".
[13] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_PT.html
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014R0139

segurança de aeródromos. Estabelece que os Estados-membros devem assegurar a realização das consultas sobre os impactos das propostas de construções na segurança, bem como no que respeita aos riscos relacionados com as atividades humanas e a afetação de terrenos. O anexo I do Regulamento (UE) n.º 139/2014 foi alterado em 2018 pelo Regulamento (UE) n.º 2018/401[15] no que respeita à classificação das pistas.

Além disso, o Regulamento (CE) n.º 1108/2009[16], de 21 de outubro de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 216/2008 no que se refere aos aeródromos, à gestão do tráfego aéreo e aos serviços de navegação aérea, e que revoga a Diretiva 2006/23/CE, veio alargar as responsabilidades da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA[17]) no sentido de abranger os aeródromos. Por fim, cumpre referir o Regulamento de execução (UE) n.º 628/2013[18], de 28 de junho de 2013, relativo aos métodos de trabalho da Agência Europeia para a Segurança da Aviação no respeitante à realização de inspeções de normalização e ao controlo da aplicação das regras do Regulamento (CE) n.º 2016/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 736/2006.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP) sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição versando sobre matéria idêntica ou conexa.

[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32018R0401
[16] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009R1108
[17] https://www.easa.europa.eu/
[18] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0628

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIV Legislatura não se verificou a existência de petições sobre a matéria, mas foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexa:

- Proposta de Lei n.º 76/XIV/2.ª (GOV) - «Altera as condições de construção, certificação, exploração e os requisitos operacionais, administrativos, de segurança e de facilitação dos aeródromos civis nacionais para efeitos de ordenamento aeroportuário». *Caducada, a 28 de março de 2022*.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da 6.ª Comissão promoveu, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

A ANMP no seu parecer defende «a necessidade da existência de um verdadeiro mecanismo de articulação entre o Estado e os municípios, em obediência ao principio da reciprocidade, bem como a concertação e harmonização dos interesses nacionais e locais em causa; (...) ; (...) defende também o princípio de que não se devem alterar as normas legais com processos de decisão a decorrer (...)». Em anexo ao parecer foi comunicada a posição do Câmara Municipal de Lisboa, «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». Adicionalmente, a Câmara Municipal da Figueira da Foz apresentou propostas de alteração de redação às alíneas c) e f) do n.º 2, e do n.º 3, do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio.

A ANAFRE comunicou que não emite parecer.

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em causa, o Presidente da 6.ª Comissão deliberou solicitar os pareceres escritos da ANAC, da ANA-Aeroportos de Portugal, do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) e do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC).

A ANAC no seu parecer sugere «a seguinte redação alternativa da alínea *f)*: «Parecer das câmaras municipais dos municípios ~~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, **ou que possuam aeródromos no seu município cujo funcionamento possa ser afetado por conflitos relacionados com as superfícies de desobstrução existentes e futuras, no que respeita ao projeto em apreciação;**»; (...) propõe-se que a redação da alínea *c)* do n.º 3 seja alterada no seguinte sentido: «No procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante a aeródromos **~~de classe IV/aeroportos~~ abrangidos pela alínea *e)* do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018 e a certificar nos termos do Regulamento (UE) n.º 139/2014**, da Comissão, de 12 de fevereiro de 2014, 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.”»

Adicionalmente, a ANAC «junta em anexo ao presente Parecer, proposta de articulado que visa aprofundar a Proposta de Lei n.º 39/XV/1.ª (GOV). (...) Sem prejuízo da urgência associada à aprovação da presente Proposta de Lei, a ANAC gostaria de assinalar a necessidade de se efetuar uma revisão do Decreto-Lei n.º 186/2007, de modo a conformá-lo com a legislação europeia relacionada com a certificação dos aeródromos abrangidos pelo âmbito de aplicação dos Regulamentos (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho e n.º 139/2014, da Comissão, e pelos demais aeródromos excluídos de tal âmbito e sujeitos apenas à legislação nacional dos Estados-Membros».

O CSOP transmitiu que não emite parecer. O IMPIC no seu parecer transmite «que não tem nada a opor ou a aditar ao diploma».