



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**Interesse Público e Manifestações do
Poder Local na Edificação de Aeroportos**
Em especial, o caso do Novo Aeroporto de Lisboa

Catarina Carvalho Alves

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2024



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**Interesse Público e Manifestações do
Poder Local na Edificação de Aeroportos
Em especial, o caso do Novo Aeroporto de Lisboa**

Catarina Carvalho Alves

Orientador: Professora Doutora Marta Portocarrero

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2024

Resumo

Apesar de a querela existente em torno da instalação do Novo Aeroporto de Lisboa remontar ao século passado, a sua construção volveu a ser objeto de controvérsia após a intervenção de alguns municípios ter obstado à edificação do mesmo no Montijo, o que conduziu, inclusive, à introdução de alterações legislativas acerca da tarefa consultiva dos mesmos nos procedimentos relativos à construção, modificação ou ampliação de aeroportos. A presente dissertação visa, assim, analisar as manifestações do poder local nos procedimentos relativos à edificação de aeródromos civis nacionais, com especial enfoque na construção de aeroportos, bem como a adequação das alterações legislativas operadas nesse âmbito, à luz dos princípios do Estado unitário e da autonomia local.

Palavras-chave

Novo Aeroporto de Lisboa; Autonomia Local; Interesse Público Nacional; Intervenção Municipal.

Abstract

Although the dispute surrounding the installation of the New Lisbon Airport dates back to the last century, it's construction became the subject of controversy after the intervention of certain municipalities obstructed it's development in Montijo, so much so that it led to legislative amendments regarding their consultive role in procedures related to airport construction, modification, or expansion. This dissertation aims to analyse the manifestations of local authority in procedures concerning the construction of national civil aerodromes, with a particular focus on airport construction, as well as the suitability of the recent legislative changes implemented, considering the principles of the unitary State and local autonomy.

Keywords

New Lisbon Airport; Local Autonomy; National Public Interest; Municipal Intervention.

Índice

1. Introdução.....	6
2. O “novo” Aeroporto de Lisboa: breve enquadramento histórico.....	7
2.1. Enquadramento histórico-factual	7
2.2. Enquadramento histórico-legislativo.....	9
3. Traves-mestras do interesse público subjacente ao serviço de transporte aéreo de passageiros.....	12
3.1. A distribuição de competências entre o Estado e os Municípios: princípio do Estado unitário vs. princípio da autonomia local	12
3.2. A essencialidade do transporte aéreo de passageiros.....	21
4. Em especial: a intervenção dos municípios nos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de aeroportos	26
4.1. Da emissão de “parecer favorável” pelos municípios abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio	26
4.2. Da intervenção dos municípios ao abrigo da Lei n.º 37/2023, de 31 de julho.	34
5. Conclusão	39
6. Bibliografia.....	41

1. Introdução

O serviço de transporte aéreo desempenha, hodiernamente, um papel crucial no desenvolvimento nacional. Tendo gradualmente substituído os meios tradicionais de deslocação de longas distâncias – como as ferrovias e, até, os automóveis –, o serviço de transporte aéreo configura uma necessidade moderna que impulsiona a competitividade e que fomenta o crescimento económico.

No que toca à atividade aeroportuária em território português, parece ser difícil, quer para o leitor menos avisado quer para o leitor mais atento, não evocar a instalação do Novo Aeroporto de Lisboa. Este “velho” tema, ainda que se encontre amplamente debatido e escrutinado, continua a ter inegável relevância, principalmente em virtude de o legislador, curiosamente, ter procedido à alteração dos termos da tarefa consultiva dos municípios potencialmente afetados pela obra após os pareceres emitidos por alguns municípios interessados ter vedado a sua instalação no Montijo.

A edificação de aeródromos, devido à atividade aí desenvolvida, tem, em geral, várias implicações ao nível nacional e ao nível local em razão do seu modelo, dimensão e tráfego. No que se refere à construção de um aeroporto, seguramente se pode referir que a escolha da sua localização configura uma componente essencial na estratégia nacional de desenvolvimento, mas que, ainda assim, contende com os mais variados interesses das populações residentes nas áreas geográficas envolventes.

Neste pressuposto, a presente dissertação propõe-se analisar as traves-mestras que delineiam a intervenção municipal nos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de aeródromos civis nacionais, com especial enfoque na construção de aeroportos e sempre com recurso ao caso do novo Aeroporto de Lisboa. Para o efeito, e após o devido (e breve) enquadramento histórico-factual do mesmo, e exposição da legislação vigente e, à data da emissão dos pareceres que condicionaram a sua instalação em vigor, propomos apreciar o modelo de repartição de competências entre o Estado e os Municípios, à luz dos princípios da unicidade e da autonomia local. De modo a garantir uma melhor compreensão acerca da intervenção municipal, abordar-se-á, também, o interesse público que subjaz ao serviço de transporte aéreo, bem como os interesses em disputa nos procedimentos de construção, modificação ou ampliação de aeródromos, para, a final, examinar criticamente os efeitos emergentes da consulta dos municípios segundo os preceitos ora vigentes e outrora revogados.

2. O “novo” Aeroporto de Lisboa: breve enquadramento histórico

2.1. Enquadramento histórico-factual

O novo Aeroporto de Lisboa, que teima em não *ganhar asas*, de “novo” já nada tem ou, pelo menos, de conteúdo inovador já pouco acrescenta desde meados do século passado. Na ordem do dia têm estado notícias que informam a mais recente localização geográfica do novo Aeroporto de Lisboa (doravante, abreviadamente, “NAL”). Mas na verdade, considerando que a decisão de construção remonta a um período longínquo, é caso para notar as semelhanças que a sua implementação e o movimento do planeta Terra partilham: a translação trá-las sempre de volta ao mesmo lugar de origem. Vejamos.

Em 1969, o Executivo constituía, com vista a mitigar a falta de meios para o excesso de procura que (já à data) existia, o Gabinete do Novo Aeroporto de Lisboa¹ (GNAL) que funcionaria concomitantemente com o Ministério das Comunicações para promover a elaboração dos estudos necessários à realização da obra, assegurar a cooperação dos demais serviços e entidades que interviessem nesses estudos e fiscalizar os trabalhos realizados (cfr. alíneas a), d) e f) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 48902, de 8 de março). Em 1971, identificou cinco áreas geográficas suscetíveis de acolher o projeto²: Rio Frio, Fonte da Telha, Montijo, Porto Alto e Alcochete³.

Ao passo que eram definidos os possíveis locais da sua instalação, iniciava-se uma revolução política que pugnou pela suspensão do projeto de construção⁴. Nessa altura, o GNAL era desativado e migravam as suas competências para a recém-criada ANA (Aeroportos e Navegação Aérea), a qual encetou novos estudos entre 1972 e 1982⁵ que

¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 48902, de 8 de março de 1969.

² PARTIDÁRIO, Maria R.; COUTINHO, Miguel. The Lisbon new international airport: The story of a decision-making process and the role of Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*. 2011, Vol. 3, p.361. Disponível em sítio da internet: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.12.002>.

³ Fonte: PÚBLICO. Disponível em sítio da internet: <https://www.publico.pt/2022/11/28/video/novo-aeroporto-lisboa-ha-53-anos-papel-20221128-163828>.

⁴ PARTIDÁRIO, Maria R.; COUTINHO, Miguel. The Lisbon new international airport: The story of a decision-making process and the role of Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*. 2011, Vol. 3, p.361. Disponível em sítio da internet: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.12.002>.

⁵ MATOS, Ana Raquel *et al.* Uma controvérsia inacabada: um aeroporto sem país, o novo aeroporto de Lisboa. In: CENTEMERI, Laura.; CALDAS, José Castro. *Valores em Conflito: Megaprojetos, ambiente e território*. Coimbra: Almedina, 2016, p.191. Disponível em sítio da internet: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80289/1/Uma%20controversia%20inacabada.pdf>.

consideravam, adicionalmente, sete novas localizações: Santa Cruz, Ota, Azambuja, Alverca, Granja, Tires e Marateca⁶.

Depois de alguns anos em disputa com Rio Maior, a freguesia da Ota, por dispor previamente de uma instalação militar, foi “premiada” para receber a construção em 1999. Todavia, apesar de definidos os objetivos para a sua implementação, verificava-se um aumento de críticas das ações adotadas no âmbito do plano decisório do Governo, tendo o Instituto do Ambiente e Desenvolvimento, inclusive, procedido à realização de um estudo de avaliação ambiental de localizações alternativas para o NAL, o qual resultou na definição de Alcochete como melhor alternativa. Ainda assim, instalada uma concomitante crise económico-financeira, e aprovado o Plano Estratégico dos Transportes – Mobilidade Sustentável⁷, em 2011, a decisão de implementação do NAL foi adiada, tendo sido aprovada a decisão de rentabilizar o existente Aeroporto Humberto Delgado.

Chegados a 2012 – momento em que já vigorava na nossa ordem jurídica o Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, o qual será, em parte, devidamente analisado *infra* –, fixavam-se cinco novas alternativas para complementar o Aeroporto Humberto Delgado: Montijo, Sintra, Monte Real, Alverca e Beja. A freguesia do Montijo, destacada como solução mais exequível, passou a ser objeto de análise para operar como meio de expansão do existente Aeroporto de Lisboa e NAL⁸. Sem prejuízo, se no final dos anos 60 e início dos anos 70 os *média* referiam que o NAL ficaria concluído entre 1978 e 1980; em 2017, o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas afirmava que a nova infraestrutura (localizada no Montijo) estaria “a funcionar entre 2021 e 2022”⁹.

Certo é que à data da presente dissertação, “chumbada” a construção do aeroporto no Montijo, o NAL ainda não tem “habitação própria”, em virtude de a ANAC¹⁰ ter

⁶ Vide, por todos, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2022, de 14 de outubro, p.6.

⁷ Aprovado no âmbito do Memorando de Entendimento com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (MATOS, Ana Raquel *et al.* Uma controvérsia inacabada: um aeroporto sem país, o novo aeroporto de Lisboa. In: CENTEMERI, Laura.; CALDAS, José Castro. *Valores em Conflito: Megaprojetos, ambiente e território*. Coimbra: Almedina, 2016, p.199. Disponível em sítio da internet: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80289/1/Uma%20controversia%20inacabada.pdf>.)

⁸ República Portuguesa, Histórico do XXI Governo Constitucional. Disponível em sítio da internet: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170215-mpi-novo-aeroporto-lisboa>.

⁹ República Portuguesa, Histórico do XXI Governo Constitucional. Disponível em sítio da internet: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170215-mpi-novo-aeroporto-lisboa>.

¹⁰ O INAC passou a designar-se Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), por via do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março. 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

“chumbado”, em 2019, a sua instalação no Montijo após cinco pareceres negativos emitidos pelos municípios de Moita, do Seixal, de Sesimbra, de Setúbal e de Palmela¹¹, mesmo depois da anuência da Associação Portuguesa do Ambiente (APA)¹².

2.2. Enquadramento histórico-legislativo

Compulsado o antedito, ressalta à evidência que a construção do NAL, passados largos anos desde o início da sua previsão de implementação e, não obstante todas as adversidades com que se deparou, acabou por ficar refém da consulta negativa de alguns municípios afetados pela sua construção.

Tal competência foi exercida pelos mencionados municípios ao abrigo da alínea f) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, segundo a qual o requerimento de apreciação prévia a apresentar junto da ANAC nos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de um aeródromo (n.º 1) deveria ser instruído, à data, de um “[p]arecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afectados, quer por superfícies de desobstrução quer por razões ambientais”.

Para o que ora releva, importa referir que o Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, é o diploma que disciplina a construção, ampliação ou modificação de aeródromos, os quais, para efeitos de aplicação do mesmo, correspondem a “área[s] definida[s] em terra ou na água, incluindo edifícios, instalações e equipamentos, destinada[s] a ser usada[s] no todo ou em parte para a chegada, partida e movimento de aeronaves.”¹³

No âmbito do Decreto-Lei distinguem-se quatro classes de aeródromos em função dos critérios de natureza operacional, administrativa, de segurança e de facilitação (cfr. o seu artigo 13.º). Enveredando pelos traços gerais dos diversos tipos de aeródromos, e sem prejuízo de outros requisitos operacionais, administrativos e funcionais dos mesmos,

atuação as atividades desenvolvidas no setor da aviação militar, bem como supervisionar ainda as condições técnicas e de segurança para a utilização das aeronaves civis em missão de Estado (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março)

¹¹ Fonte: JORNAL EXPRESSO. Disponível em sítio da internet: <https://expresso.pt/sociedade/2020-03-09-Protecao-Civil-chumba-aeroporto-no-Montijo>.

¹² Vide, por todos, da APA, a Nota à Comunicação Social n.º 56/2019. Disponível em sítio da internet: https://apambiente.pt/sites/default/files/A_APA/Comunicacao/Media/NotasOCS2019/Nota_ComSocial_2019_56_AIAAeroportoMontijo_Proposta%20DIAFavoravelCondicionada.pdf.

¹³ Cfr. a alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio.

previstos nos artigos 14.º a 18.º do referido regime, que se demonstram igualmente relevantes na sua classificação, destacamos as seguintes características:

- (i) Classe I – compreendem todos os aeródromos de uso privado, i.e., não abertos ao tráfego aéreo em geral, utilizados apenas pelo seu proprietário ou por quem este autorizar e interditos à realização de voos internacionais;
- (ii) Classe II – estão afetos por meios de comunicação garantísticos da coordenação e informação mínima necessárias à realização dos voos, e *apenas* podem ser utilizados para voos intracomunitários ou no espaço Schengen, desde que previamente autorizados pelas entidades competentes. As operações de transporte estão, no entanto, limitadas a uma média anual não superior a dois voos comerciais diários em aeronaves com peso e dimensões definidas na alínea d) do n.º 5 do artigo 15.º;
- (iii) Classe III – estão afetos por meios operacionais mais robustos, e podem ser utilizados para voos intracomunitários, no espaço Schengen (sem a limitação de operações de transporte definidas para aqueles de classe II) e extracomunitários, desde que previamente autorizados pelas entidades competentes. Compreendem equipamentos para controlo documental dos passageiros e tripulantes, para controlo aduaneiro da bagagem de passageiros, carga aérea e correio, para controlo sanitário e fitossanitário e para a prestação de serviços de apoio para o seu despacho;
- (iv) Classe IV – equivalentes à categoria de aeroporto, dispõem de forma permanente de instalações, equipamentos e serviços adequados ao tráfego aéreo internacional, sendo utilizados para a realização voos intracomunitários, no espaço Schengen e extracomunitários. Além dos equipamentos e serviços garantidos pelos aeródromos de classe III, dispõem de zonas específicas destinadas ao embarque, desembarque, transferência ou trânsito de passageiros e sua bagagem.

Ora, de acordo com a formulação *geral* do diploma, os procedimentos de construção, ampliação ou modificação de aeródromos dependem da emissão de parecer prévio da ANAC sobre a viabilidade da obra a realizar, o qual é precedido de um requerimento instruído por um conjunto determinado de elementos, entre eles, o referido parecer das câmaras municipais (vide o artigo 5.º do diploma). Esses elementos configuram, pois,

conditio sine qua non do parecer positivo da ANAC, não havendo lugar à prolação de parecer de conteúdo positivo dessa entidade sem a devida junção desses elementos no requerimento.

Conforme se mencionou *supra*, o exercício das competências atribuídas pelo diploma ora em análise aos municípios, naquilo a que respeita ao mediático NAL – um aeródromo de Classe IV, de acordo com o artigo 18.º do Decreto-Lei –, condicionou a construção do mesmo, uma vez que, à data do parecer negativo dos municípios de Moita, do Seixal, de Sesimbra, de Setúbal e de Palmela, constituía fundamento para indeferimento liminar do petitório a “inexistência do parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afectados” (n.º 3 do artigo 5.º), independentemente da classe de aeródromo em questão.

Numa “não-coincidência” entre o velho problema do Novo Aeroporto de Lisboa e a *legis* que, “no final das contas”, constituiu um entrave à sua resolução, foi o Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, alterado pela Lei n.º 37/2023, de 31 de julho, a qual procedeu à clarificação da intervenção dos municípios nesses procedimentos. Limitou-se, como se vê, a uma alteração *parcial* do conteúdo normativo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 187/2007.

Para aquilo que na presente dissertação nos importa, a alínea f) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007 passou a ter, em 01.08.2023, a seguinte redação: “[p]arecer 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”.

Essa alteração, apesar de num primeiro momento parecer meramente cirúrgica e insuscetível de modificar o reduto essencial do diploma, configura uma substancial modificação dos efeitos decorrentes do exercício da tarefa consultiva que incumbe aos municípios (afetados), pelo menos no que concerne aos procedimentos relativos a aeródromos de Classe IV, pois, de acordo com a *nova* alínea c) do n.º 3 do artigo 5.º, apenas constitui fundamento para o indeferimento liminar no procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante a essa Classe de aeródromos a *inexistência* de parecer das câmaras municipais, o qual, de acordo o mesmo preceito, já não é, pois, dotado de natureza vinculativa.

Neste pressuposto, não obstante o requerimento de apreciação prévia a apresentar junto da ANAC continuar a ter de ser instruído por um conjunto de elementos sem os quais essa entidade não poderá emitir parecer favorável acerca da viabilidade do projeto, a alteração legislativa operada em agosto de 2023 admite que, nos procedimentos edificação de um aeroporto, os municípios (que, agora, se encontrem “afetados no respetivo território pelo impacto ambiental ou pela limitação de direitos de edificabilidade em resultado a obra a licenciar”) apresentem um parecer negativo sem condicionarem a futura exequibilidade da obra.

Perante a evidente redução, *ope legis*, das externalidades decorrentes do exercício de competências de consulta dos municípios interessados, caber-nos-á, por agora, aferir a adequação desta nova conformação da esfera da intervenção autárquica.

3. Traves-mestras do interesse público subjacente ao serviço de transporte aéreo de passageiros

3.1. A distribuição de competências entre o Estado e os Municípios: princípio do Estado unitário vs. princípio da autonomia local

A organização administrativa portuguesa, enquanto pressuposto da atuação administrativa¹⁴, compreende – sem prejuízo das pessoas coletivas de direito privado que se encontram incumbidas de realizar funções de interesse público¹⁵ que aqui não iremos abordar – as pessoas coletivas de direito público que integram a administração do Estado (direta ou indireta), e as pessoas coletivas de direito público que se inserem na administração autónoma.

A administração do Estado dedica-se, *grosso modo*, à satisfação de interesses públicos nacionais, ao passo que a administração autónoma se dedica à prossecução de interesses próprios sem ingerência do Estado¹⁶. A máquina administrativa é, no entanto, fortemente caracterizada pela *dicotomia* entre a administração (central) do Estado e os municípios – uma categoria de autarquia local (cfr. n.º 1 do artigo 236.º da Constituição da República

¹⁴ OTERO, Paulo. Organização administrativa: a complexidade do sistema arquitetónico. In: GOMES, Carla Amado. et al. *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, Vol. I, p. 37.

¹⁵ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10.ª ed. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. I, p.182.

¹⁶ GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. I, pp.745 e 833. Vide, também, OLIVEIRA, Fernanda Paula.; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2022, pp.71 e 78.

Portuguesa; doravante, “CRP”), i.e., pessoas coletivas de direito público que integram a administração autónoma de base territorial –, sendo essa bifurcação aquela que nos ocupará na presente dissertação¹⁷.

Ora, a administração do Estado, como já se adiantou *supra*, visa prosseguir interesses públicos da comunidade nacional. O Estado (na sua dimensão organizatória¹⁸), apresenta-se, pois, como entidade unitária responsável pelo interesse público geral e intérprete único da vontade da população nacional. É o que estabelece, sob uma ótica jus-administrativa, o princípio da unicidade do Estado (n.º 1 do artigo 6.º da CRP).

Sem prescindir, embora unitário, informa-nos o preceito constitucional que o Estado respeita, “na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”. Com efeito, encontramos fora do âmbito do Estado a administração autónoma, onde se inserem os municípios, os quais se encontram desligados da direção e superintendência do Governo¹⁹ e desenvolvem uma atividade administrativa de cariz específico.

Assim, ainda que *uno*, demonstra-se fáctico que em cada parcela do território existem necessidades públicas cujo intérprete único não consegue satisfazer, que apenas os próprios interessados podem resolver de modo eficaz e oportuno²⁰. Tendo em consideração que as tarefas do Estado são cada vez mais alargadas, assoma à evidência que existem determinadas necessidades públicas que este não consegue satisfazer diretamente, pelo que carece de chamar à colaboração uma entidade mais idónea (*maxime*, as autarquias locais) para assumir o encargo de prosseguir determinados interesses específicos das populações respetivas²¹.

¹⁷ Exclui-se da análise que se efetuará *infra* a administração independente.

¹⁸ ALMEIDA, Mário Aroso. *Teoria Geral do Direito Administrativo*. 10.ª ed. Coimbra: Almedina, 2022, p.85.

¹⁹ AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed: Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, p.360.; ver, ainda, MOREIRA, Vital. *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp.78-79.

²⁰ CÂNDIDO, Armando. Intervenção do Estado na Administração Local (Centralização e Descentralização). In: CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-SOCIAIS. *Problemas de Administração Local*. Lisboa: Lisboa. MCMLVII, 1957, pp.481-482.

²¹ Como o sucede com a gestão de resíduos urbanos, licenciamento de obras particulares, pavimentação de arruamentos, administração de cemitérios, numeração de edifícios, entre outros. Cfr. LIMA, António Pedrosa Pires de. Centralização e Descentralização – A Função das Autarquias Locais e dos Organismos Corporativos na Vida Política e Administrativa. In: Centro de Estudos Político-sociais. *Problemas de Administração Local*. Lisboa: Lisboa. MCMLVII, 1957, p.30.

As autarquias locais, como indicia o disposto no n.º 2 do artigo 235.º da CRP, têm o propósito de prosseguir interesses próprios das populações respetivas. Concorrem – de acordo com o entendimento sufragado pelo Tribunal Constitucional²² – “(...) para a organização democrática do Estado [...] num sistema que conta precisamente com o princípio básico de que toda a pessoa tem direito de participar na adopção das decisões colectivas que a afectam”. As decisões dos assuntos públicos, de acordo com os princípios da subsidiariedade e da descentralização (a que o Estado deve respeito), devem ser tomadas pelos esquemas organizatório-políticos mais próximos das pessoas afetadas, aos quais devem ser transferidas competências para os devidos efeitos, encontrando-se a intervenção daqueles que sejam superiores da circunstância de os primeiros não conseguirem cumprir esses interesses de forma (tão) eficiente²³.

Já o princípio da autonomia local, ainda que intrinsecamente relacionado com esses, é distinto dos princípios acima mencionados. A autonomia local, como denota PEDRO COSTA GONÇALVES²⁴, consiste na “capacidade de uma pessoa coletiva pública administrar os seus interesses e de pautar a sua ação pelos seus próprios critérios, de forma autodeterminada, sem direção nem orientação de terceiros”, e impõe, *ab initio*, a garantia de existência de autarquias locais (n.º 1 do artigo 235.º da CRP). Essa capacidade efetiva de regulamentar e satisfazer os interesses próprios das respetivas populações encontra-se devidamente delimitada na conceptualização da “autonomia local” na Carta Europeia da Autonomia Local (cfr. os seus artigos 3.º e 9.º)²⁵.

Assim, as autarquias locais têm como objetivo a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, estando o princípio da autonomia local definido em termos de garantir a atribuição de um conteúdo “máximo de autonomia dentro do respeito pelo Estado unitário”²⁶. O propósito da redação da *lex superiore* sobre a autonomia local²⁷

²² Cfr. do Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 432/93 (Proc. n.º 420/93). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930432.html>.

²³ CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 1997, p.357.

²⁴ GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. I, pp.837-838.

²⁵ Vide, por todos, também, CORREIA, Sérvulo. O Direito Constitucional das Autarquias Locais em Portugal. *Questões Atuais de Direito Local*. 2016, n.º 11, pp.22-25.; Cfr., ainda, AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed: Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, pp.417-418.

²⁶ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.82

²⁷ Cumpre denotar, inclusive, que a autonomia local merece, na nossa Constituição, um regime de tutela análogo àquele instituído para os direitos, liberdades e garantias. Ver, com maior detalhe, GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. I, p.838.

enquanto limite material de revisão constitucional (alínea n) do artigo 28.º da CRP) é o de, nas palavras de ELIANA PINTO, “(...) proteger a autonomia local, enquanto dimensão irrecusável da organização administrativa, e não um mero direito das autarquias locais à afirmação da sua existência ou reivindicação de transferência de mais competências”²⁸ – o que se compreende, dada a evidente importância do poder local na realização de fins públicos e na redução da autoridade impositiva da máquina estadual.

O poder local, enquanto poder *emancipado* do poder estadual, confere ao Estado, tal como denota ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, um “carácter pluralista”²⁹ que importa o reconhecimento das autarquias locais como elementos fulcrais da sua ordem constitucional, isto é, que “importa o reconhecimento da existência de assuntos próprios [...], relativamente aos quais estas dispõem de uma faculdade de direcção político-administrativa para determinar livremente os seus próprios fins”³⁰.

As autarquias locais não são, pois, a expressão de um *favor* do Estado, mas o resultado de um imperativo constitucional³¹ que é justificado pelos interesses próprios das populações a que respeitam, e que se encontra intimamente ligado à circunstância das primeiras disporem de legitimidade democrática própria. No que se refere aos municípios – que, relembre-se, são a categoria de autarquia local que, para efeitos da presente dissertação, nos importa –, cumpre denotar que, mais do que o próprio Governo, cujos membros são eleitos pela Assembleia da República, os membros do órgão executivo dos primeiros são diretamente eleitos pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área³², o que legitima a existência de um conteúdo essencial que impede a administração do Estado

²⁸ PINTO, Eliana. A privatização da atividade administrativa local e o princípio da autonomia local. In: PINTO, Eliana et al. *Direito Administrativo das Autarquias Locais: Estudos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p.11.

²⁹ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p.216.

³⁰ NABAIS, José Casalta. *A autonomia local (alguns aspectos gerais)*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1990, p.57.

³¹ No mesmo sentido, CÂNDIDO, Armando. Intervenção do Estado na Administração Local (Centralização e Descentralização). In: CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-SOCIAIS. *Problemas de Administração Local*. Lisboa: MCMLVII, 1957, p.485. Ver, também, MONIZ, Ana Raquel. As autarquias locais. In: GOMES, Carla Amado. et al. *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, Vol. I, pp.562-562.

³² GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. I, p.853.

de ingerir diretamente no exercício desses assuntos³³, e a independência (maioritária) destes perante aquele (o Estado).

Neste pressuposto, e compulsado o conceito de “autarquia local” patenteado no artigo 235.º da CRP, constata-se que a prossecução de interesses específicos da comunidade local é *um dos* elementos caracterizadores da administração local, subentendida no corolário de *autoadministração* – i.e., administração pelos próprios administrados³⁴ –, e que a distingue fortemente do Estado, que atua em conformidade com os interesses nacionais dos administrados.

Assim, e como se referiu *supra*, ao passo que o Estado procura satisfazer interesses de cariz nacional (cuja concretização compete ao Governo), aos municípios cumpre prosseguir um conjunto de assuntos próprios. Esses assuntos próprios são aqueles que “têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria”³⁵.

Sem prejuízo do antedito, a delimitação do reduto essencial dos interesses locais – que são o fundamento e limite das atribuições das autarquias – *versus* a definição do núcleo duro dos interesses nacionais não é sempre tarefa simples³⁶. A definição do conceito de interesses próprios há de parecer essencial para compreender as atribuições dos municípios. Contudo, se num passado histórico a densificação desse conceito era facilmente verosímil pela evidente divisão estanque entre os assuntos locais e nacionais, atualmente – com o avanço social, científico, cultural e tecnológico³⁷ –, a determinação dos interesses locais que são impenetráveis pela ingerência do Estado é já controversa.

Ora, como as tarefas do Estado, apoiadas no aumento de recursos técnicos e humanos no seio da Administração, se foram progressivamente alargando a partir da revolução industrial, o Estado Liberal (que se limitava à mera garantia da igualdade, liberdade e

³³ Cfr. do Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 432/93 (Proc. n.º 420/93). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930432.html>. Ver, NABAIS, José Casalta. *A autonomia local (alguns aspectos gerais)*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1990, pp.57 e 65.

³⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula e DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2022, p.79.

³⁵ Cfr. do Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 432/93 (Proc. n.º 420/93). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930432.html>.

³⁶ AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed: Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, p.412.

³⁷ AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed: Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, p.416.

propriedade), passou a Estado Social, cujo objetivo passou a ser o de assegurar, além das missões que já desempenhava, as necessidades básicas humanas, como a alimentação, a saúde, a iluminação, a habitação, a educação e o trabalho. O crescimento de missões do Estado, que se tornou num verdadeiro Estado “fornecedor de serviços”, teve por consequência a perda de parte da livre ação (autonomia) da administração local. Embora estas últimas, em consequência disso, não tenham visto o seu âmbito de atuação reduzido – uma vez que, por se encontrarem mais próximas dos cidadãos, ficaram incumbidas de satisfazer um enorme leque das tarefas do Estado (abastecimento de água, de transporte, de gestão de resíduos, de eletricidade, entre outros) –, essa delegação de missões passou a exercida pelas autarquias como tarefas do Estado, e não como tarefas próprias³⁸.

A delimitação positiva da esfera de intervenção das autarquias é, hodiernamente, complexa. Se no momento que precedeu a implementação do Estado Social, os assuntos locais se distinguiam, por razões de ordem natural, dos assuntos nacionais – sendo evidente a delimitação dos assuntos cuja satisfação era da responsabilidade própria das autarquias –, hoje parece ser difícil continuar a afirmar que a autoadministração implique *meramente* a atribuição de um bloco de assuntos cabalmente locais à administração local, diferenciados e delimitados em função da localidade.

Considerando o circunstancialismo fáctico que agora escrutinamos de modo breve, constata-se que o critério de divisão estanque entre assuntos locais e assuntos gerais é insuficiente, porquanto se demonstra impossível delimitar, como quem separa dois objetos diversos, os interesses locais e os interesses gerais³⁹.

A contínua perda de interesses específicos da administração local e imediata assunção dos mesmos pela administração estadual, conduz, tal como evidenciam BURMEISTER e PAREJO ALFONSO⁴⁰, ao enfraquecimento da própria autonomia local, uma vez que a

³⁸ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, pp.129-134. Importa salientar que, tal como sufragado por ROTERS, defensor da conceção funcional da autonomia local, e a crescente intervenção do poder central se resolveu por compensação. A maior participação do poder local nos domínios dos interesses supralocais compensou aquilo que foi sacrificado no âmbito da responsabilidade própria das autarquias. Cfr. ROTERS, Wolfgang. *Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis*. In: *Deutsche Verwaltungsblätter*.1976, p.365. cit. por OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p.155.

³⁹ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p.135

⁴⁰ Estes autores concebem a o princípio da autonomia local como uma “garantia de competência para administrar todos os assuntos que afetem diretamente a esfera direitos e interesses do município, independentemente de se averiguar se tais assuntos têm também uma dimensão supra-local ou mesmo

redução das autarquias à simples gestão dos assuntos exclusivamente locais (os quais são residuais e secundários) faz com que a administração local seja reduzida a *pouco*⁴¹. Ainda assim, o princípio da autonomia local continua a implicar que as autarquias locais sejam detentoras de um conjunto de assuntos específicos (o conteúdo incomprimível da autonomia).

Conforme se depreende da *littera legis* do n.º 2 do artigo 235.º da CRP (“interesses próprios das populações respetivas”), e apesar de não oferecer, *prima facie*, uma base clara para compreender o âmbito de assuntos locais⁴², esta aponta para a efetiva existência de interesses próprios a satisfazer pela administração local, razão pela qual não se pode afirmar que a implementação do Estado Social determinou a degradação total dos interesses específicos das autarquias locais.

Ancorados no entendimento sufragado por BAPTISTA MACHADO, a administração local deve dispor de um poder de decisão livre sobre um conjunto de atribuições próprias, sob pena de o Estado se tornar absoluto⁴³. Ainda assim, deve reconhecer-se mérito a PAREJO e BURMEISTER, quando referem que o processo de defumação da linha limitadora dos interesses exclusivamente locais levado a cabo pela contínua legislação setorial própria⁴⁴ foi largamente instalado no ordenamento jurídico há largos anos.

Como escreve ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA⁴⁵ a este propósito, a delimitação segura da atividade administrativa que separa os assuntos locais dos assuntos nacionais “não está de acordo com a realidade do nosso tempo e o conceito de “assuntos locais”

estadual”. Assim, de acordo com esta conceção, não existe um catálogo delimitado de tarefas com significado exclusivo para as autarquias locais, nem tão pouco deve existir a distinção de interesses próprios da administração autónoma e interesses próprios da administração estadual, pelo que, em vez de um sistema *dual* de interesses, existe um bloco de assuntos unos, de âmbito nacional, que possibilita e demanda o contacto direto entre o poder central e o poder local. Ver, OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p.155. Cfr., ainda, ALFONSO, Luciano Parejo. *Estado Social y Administración Pública – Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Editorial Civitas, 1983, pp.156 e 174-175.

⁴¹ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, pp.152-154. Ver, também, ALFONSO, Luciano Parejo. *Estado Social y Administración Pública – Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Editorial Civitas, 1983, pp.154-155.

⁴² Neste sentido, e em semelhança do que sucede no ordenamento jurídico espanhol, explica ALFONSO, Luciano Parejo. *Estado Social y Administración Pública – Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Editorial Civitas, 1983, p.152.

⁴³ MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982, pp.15 e ss.

⁴⁴ ALFONSO, Luciano Parejo. *Estado Social y Administración Pública – Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Editorial Civitas, 1983, pp.172-173.

⁴⁵ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.119.

aplicado conseqüentemente conduziria à crescente perda de significado da autonomia pelo esvaziamento da noção de interesses exclusivamente locais”.

Como temos vindo a aludir, a distinção entre interesses locais e interesses nacionais é duvidosa. Não existe, na corrente jurisprudencial, um critério definidor do conteúdo essencial dos assuntos locais, nem se tenciona com a presente dissertação descobrir a solução para um tema que há muito é debatido. De todo o modo, demonstra-se imperativo compreender que reduzir a autonomia local à atuação das autarquias aos assuntos exclusivamente locais resultaria, indubitavelmente, numa perda de ação efetiva das autarquias locais. Não existe, como nos é ensinado pela Jurisprudência do Tribunal Constitucional, “(...) uma separação constitucionalmente estabelecida, estanque e inflexível de atribuições do Estado e das autarquias, fundada numa distinção material rígida entre assuntos locais [...] e assuntos nacionais”⁴⁶ – o mesmo é dizer que não existe uma clara separação horizontal de interesses, porquanto os interesses próprios da comunidade local não são estaticamente diferentes dos interesses gerais do Estado, i.e., não são *exclusivos* de uma certa comunidade inscrita numa determinada parcela do território nem estão à margem dos interesses nacionais.

Todavia, não se aceita, pela sua especial perigosidade, que a atividade da administração local seja reduzida ao simples direito de participação⁴⁷. Se os órgãos das autarquias são eleitos por legitimidade democrática direta – eleitos pela população local e perante ela responsáveis –, então representam, a título direto, a vontade política daquela comunidade e, por inerência, são aptos ao exercício de um poder decisório livre sobre os seus assuntos próprios⁴⁸. Nas palavras de ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, “difícilmente se poderá falar de autonomia onde não houver um poder de decisão sob responsabilidade própria dos municípios sobre um conjunto de assuntos da administração pública”⁴⁹.

⁴⁶ Do Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 296/2013 (proc. n.º 354/13). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130296.html>.

⁴⁷ Em sentido contrário, ALFONSO, Luciano Parejo. *Estado Social y Administración Pública – Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Editorial Civitas, 1983.

⁴⁸ No mesmo sentido, vide, AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed: Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, pp.416-418. Cfr., também, OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.121. Consultar, ainda, FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionismos Constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp.95-97.

⁴⁹ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.120.

Desta feita, o princípio da autonomia local determina, por um lado, que as autarquias locais sejam detentoras de um direito de decisão *próprio* sobre os assuntos que tenham de ser resolvidos a nível local, “quer pela sua proximidade em relação aos respetivos habitantes, quer pelo facto de não porem em causa o princípio da boa administração”⁵⁰. Como bem salienta a Jurisprudência do Tribunal Constitucional, o pleno exercício da autonomia local “pressupõe um conjunto de poderes autárquicos que asseguram uma sua atuação relativamente livre e incondicionada face à administração central no desempenho das suas atribuições, visando a prossecução do interesse da população local”⁵¹.

Por outro lado, a circunstância de as autarquias locais disporem de um poder de decisão próprio sobre assuntos intrinsecamente locais não implica que estas não possam intervir nos processos de decisão do Estado que se repercutam no território local⁵², ainda que a competência decisória não lhes caiba.

Assim o é porque, numa análise de *ultima ratio*, uma parte expressiva dos assuntos não são exclusivamente locais pela impossibilidade de os singularizar dos interesses da nação, pelo menos numa perspetiva de grande escala, o que implica que quase tudo o que é local tem de ser enquadrado numa política pública definida a nível nacional⁵³ – assim o defende, também, ANDRÉ FOLQUE⁵⁴: “[h]á, sem dúvida, um interesse geral na satisfação de todas as necessidades colectivas, por mais prosaicas que estas se apresentem; o interesse de ver todas as necessidades colectivas regularmente preenchidas pela actividade administrativa”. O mesmo se diga para as políticas nacionais, as quais devem ser igualmente adaptadas pela sua marcada dimensão regional e local⁵⁵.

⁵⁰ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.121.

⁵¹ Cfr, do Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 494/2015 (Proc. n.º 1129/14). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150494.html>.

⁵² OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, pp.120-121.

⁵³ Aliás, saliente-se que, inclusive, grande maioria das vezes, aquando da contraposição litigiosa de interesses em discussão, o nosso Tribunal Constitucional, através de interpretação teleológica, conclui pela relevância nacional do interesse em crise. Sobre o tema, vide, por todos, MAURÍCIO, Artur. A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional. In: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/textos/textos0202052.pdf>.

⁵⁴ FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p.95.

⁵⁵ AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed: Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, p.416. Cfr, também, CÂNDIDO, Armando. Intervenção do Estado na Administração Local (Centralização e Descentralização). In: Centro de Estudos Político-sociais. *Problemas de Administração Local*. Lisboa: Lisboa. MCMLVII, 1957, p.494.

Apesar da garantia de não ingerência do Estado nos assuntos próprios do município e da salvaguarda da intervenção deste último nos processos de decisão que caibam ao primeiro e afetem interesses da comunidade local (nos “assuntos de interesse para o município”⁵⁶), a autonomia local nunca poderá afetar a integridade da soberania do Estado, estando os poderes locais limitados, também, por natureza, porquanto não podem comprimir espaços de atuação que devem permanecer reservados à esfera da comunidade nacional⁵⁷.

Quando os assuntos não sejam da responsabilidade própria, mas se demonstrem de interesse para certo(s) município(s), é imperioso que o legislador, de modo a salvaguardar o princípio da autonomia local, garanta a intervenção municipal no procedimento desencadeado para a prática do ato final (decisório), cuja prolação afetará os interesses daquela comunidade. Referimo-nos à criação de uma relação entre o ato consequente e o ato pressuposto ou à exigência da prévia prolação de parecer (vinculativo ou não) sobre a temática⁵⁸.

3.2. A essencialidade do transporte aéreo de passageiros

Exposto, sinteticamente, o modelo de distribuição de competências entre o Estado e as autarquias locais (*maxime*, os municípios), e entrando agora na matéria que nos ocupa, importa formular algumas considerações gerais atinentes ao serviço de transporte aéreo.

Ora, à atividade aeroportuária, entendida como aquela que é incindível da navegação aérea, dos aeroportos e aeródromos, dos aviões e aparelhos similares, bem como do transporte aéreo de mercadorias e pessoas⁵⁹, subjaz indubitavelmente um interesse público. Apesar de a competência de exploração do serviço de transporte aéreo não pertencer ao Estado ou a outro ente público, o mesmo constitui um serviço de interesse económico geral que é tutelado pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na alínea h) do n.º 2 do seu artigo 1.º.

⁵⁶ FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p.97.

⁵⁷ AMARAL, Maria Lúcia. *A forma da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p.385.

⁵⁸ Ver com maior detalhe, FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp.126-1277.

⁵⁹ MARTÍNEZ, Rosa Maria. Derecho Aeronáutico. In: FERNANDÉZ, Frederico. *Diccionario jurídico*. Madrid: El Derecho Editores, 2009, p.445.

O serviço de transporte aéreo, que durante as últimas décadas substituiu as ferrovias e o setor automóvel no transporte de pessoas e mercadorias⁶⁰, é concebido hodiernamente como pedra basilar da circulação de pessoas e/ou bens, “não sendo mais um setor apenas acessível a uma elite [...] [mas] uma *commodity* dos nossos tempos, de que depende, em larga medida [...] a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional e [...] a realização do mercado interno sem fronteiras (...)”⁶¹. Espera-se, inclusive, que no ano de 2024 o tráfego aéreo atinja 9,4 mil milhões de passageiros⁶². No que tange ao território português, cumpre notar que, em julho de 2023, ficou registado que os aeroportos nacionais movimentaram sete milhões de passageiros, o que importou um aumento de 12,5% face a julho do ano imediatamente anterior e a fixação, na altura, de um novo recorde nacional⁶³. Logo de seguida, em agosto de 2023, alcançou-se novo recorde, tendo-se registado a movimentação de 7,2 milhões de passageiros nos aeroportos nacionais⁶⁴.

Afinal, dizemos nós, o alcance do bem comum é colocado a jusante da mera sobrevivência do Homem, situando-se, pois, na prossecução da sua verdadeira vivência. Isso é constatável pelas regras aplicáveis ao setor aeroportuário, que visa a prestação contínua do serviço, em benefício de todos os utentes e em todo o território nacional, com tarifas acessíveis, uniformes de e qualidades semelhantes para todos os indivíduos⁶⁵ - veja-se o normativo ínsito no Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de abril, o qual visa regular a fixação de obrigações de serviço público e as ajudas do Estado relativamente a serviços aéreos para regiões insulares, periféricas ou em desenvolvimento (quer através de mecanismos de subsídio ou compensações, quer através imposições quanto à

⁶⁰ Cfr., HARDAWAY, Robert. *Airport regulation, law and public policy: the management and growth of infrastructure*. Nova Iorque: Quorum Books, 1991, p.1.

⁶¹ COSTA, Carlos Filipe. O serviço de transporte aéreo é “serviço público essencial” para efeitos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho?. *Data Venia*. 2022, n.º 13, pp.319-320. Disponível em sítio da internet: https://datavenia.pt/ficheiros/edicao13/datavenia13_p305_324.pdf.

⁶² Fonte: AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL. Disponível em sítio da internet: <https://aci.aero/2023/09/27/latest-air-travel-outlook-reveals-2024-to-be-a-milestone-for-global-passenger-traffic/>.

⁶³ Fonte: INSTITUTO NACIONAL DA ESTATÍSTICA. Disponível em sítio da internet: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=59487248_0&DESTAQUESmodo=2.

⁶⁴ Fonte: JORNAL DE NOTÍCIAS. Disponível em sítio da internet: <https://www.jn.pt/3838504471/novo-recorde-de-passageiros-nos-aeroportos-em-agosto/>.

⁶⁵ Cfr. as conclusões do advogado geral apresentadas em 20 de outubro de 2009, no Processo C-265/08 (Federulity, Assogas, Libarna Gas spa, Collino Commercio spa, Sadori gas spa, Egea Commerciale, E.On Vnedita srl, Sorgenia spa contra Autorità per l'energia elettrica e il gas) *ex vi* COSTA, Carlos Filipe. O serviço de transporte aéreo é “serviço público essencial” para efeitos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho? *Data Venia*. 2022, n.º 13, p.320. Disponível em sítio da internet: https://datavenia.pt/ficheiros/edicao13/datavenia13_p305_324.pdf.

continuidade, regularidade ou pontualidade dos serviços, quer através de requisitos mínimos operacionais e de equipamento, padrões mínimos de qualidade e frequência e horário de serviço – cfr. n.º 1 do artigo 6.º), de modo a assegurar a regularidade e qualidade da exploração do serviço.

Estabelecido, por interpretação teleológica e de acordo com o critério *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, que o serviço de transporte *aéreo* de passageiros configura um serviço público essencial⁶⁶, cumpre tomar a consciência de que, apesar de o Estado não deter competência exclusiva de exploração do serviço, este é titular de um conjunto de funções relevantes ligadas à atividade de transporte aéreo em geral.

Uma das tarefas que incumbe ao Estado versa, precisamente, sobre a oferta de infraestruturas e dos serviços conexos ao desenvolvimento da atividade aeroportuária. O transporte aéreo desenrola-se – como o próprio nome evidencia –, no espaço aéreo; todavia, e como é de conhecimento generalizado, o exercício dessa atividade pressupõe uma organização complementar colocada ao seu serviço, a qual compreende diversas infraestruturas e equipamentos instalados em terra e no espaço, que incluem os aeródromos propriamente ditos, a definição de rotas, os serviços de radiocomunicações, os serviços de saneamento e os serviços meteorológicos⁶⁷.

Desta feita, e pelo impacto significativo no interesse público, raras não são as vezes em que encontramos uma atuação mais intensa do Estado no desenvolvimento, gestão e regulação do serviço de transporte aéreo, especialmente nos casos em que é atinente o tráfego aéreo comercial em mercado não doméstico. No que concerne aos aeródromos propriamente ditos (*maxime*, aeroportos) estes tornaram-se num dos maiores elos da interconexão global, sendo evidente que, enquanto estrutura de apoio, a sua construção, coordenação e organização é dotada de um valor de natureza coletiva que deve ser prosseguida pela administração pública.

Como tivemos oportunidade de referir no primeiro capítulo da presente dissertação, o Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, fixa as condições de construção, certificação e exploração dos aeródromos civis nacionais, estabelece os requisitos operacionais,

⁶⁶ Para uma explanação mais densificada sobre a temática, vide, por todos, COSTA, Carlos Filipe. O serviço de transporte aéreo é “serviço público essencial” para efeitos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho? *Data Venia*. 2022, n.º 13. Disponível em sítio da internet: https://datavenia.pt/ficheiros/edicao13/datavenia13_p305_324.pdf.

⁶⁷ ESCALADA, Federico Videla. *Manual de Derecho Aeronautico*. 2.ª ed. Buenos Aires: Zavalia Editor, 1978, pp.77-78.

administrativos, de segurança e de facilitação a aplicar nessas infraestruturas e procede à classificação operacional dos aeródromos civis nacionais para efeitos de ordenamento aeroportuário.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 186/2007, alterado pelo Decreto-Lei n.º 55/2010, de 31 de maio, a construção, ampliação ou modificação de aeródromos carece de “parecer prévio” da ANAC acerca das condições de viabilidade da obra a realizar, sendo que uma das condições de que depende esse parecer se prende com a compatibilidade da localização e operacionalidade do aeródromo com a utilização civil ou militar do espaço aéreo (alínea e) do artigo 4.º). Nessa matéria, deve a Força Aérea Portuguesa (FAP) emitir o seu parecer, cuja natureza é vinculativa se desfavorável.

A emissão de parecer sobre a viabilidade da obra depende, todavia, de um requerimento a apresentar junto do ANAC pelo interessado, que deve ser instruído, nomeadamente, pelo parecer técnico vinculativo do IPMA, I.P.⁶⁸ e, até muito recentemente, pelo parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados, sob pena de indeferimento liminar do mesmo (cfr. alíneas f) e g) do n.º 2 e o n.º 3 do artigo 5.º).

Assim, constata-se que o exercício das competências da ANAC se encontra, *grosso modo*, condicionado por três pareceres vinculativos se desfavoráveis. Apesar de partilharem o carácter vinculativo, apenas o parecer da FAP é analisado aquando da apreciação do *mérito* da obra a realizar. Quer dizer, ao passo que o parecer da FAP tem relevância na fase da verificação das condições de viabilidade da obra – por ser nesse momento procedimental em que se exige a sua prolação –, os pareceres do IPMA e dos municípios afetados são emitidos numa fase anterior, na fase de instrução do pedido, e constituem condição *formal* do mesmo, sem os quais a ANAC se encontra impedida de apreciar o mérito (i.e., as condições de viabilidade) da obra a realizar.

Ainda assim – e com exceção dos casos em que, por via da mais recente alteração legislativa, esteja em causa um aeroporto –, o conteúdo negativo dos três pareceres terá o mesmo desfecho: a não aprovação da construção, ampliação ou modificação do aeródromo, quer pelo pedido não ter sido devidamente instruído, quer pela não verificação das condições de viabilidade da obra.

⁶⁸ O IPMA, I.P. (Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.) é a autoridade nacional competente no domínio da meteorologia, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março.

No que se refere ao parecer a emitir pelos municípios, constata-se que a distribuição de competências que se operou aquando da aprovação e entrada em vigor do presente Decreto-Lei lhes conferiu um poder de intervenção na edificação de aeródromos manifestável desde os *simples* procedimentos de construção/ampliação/modificação de aeródromos de uso privativo até aos mais *complexos* procedimentos de implementação de aeroportos internacionais. Até ao momento da alteração legislativa operada em julho de 2023, era indeferido liminarmente o requerimento inicial endereçado à ANAC que não fosse instruído do parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados, da classificação do aeródromo objeto do procedimento.

As atribuições das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei (n.º 1 do artigo 237.º da CRP), de acordo com interesses locais e nacionais em jogo⁶⁹, desde que o legislador sempre respeite o núcleo incompressível da autonomia. Ora, a atribuição de competências operada aquando da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 186/2007, significou, por parte do legislador, o reconhecimento da atividade de edificação de aeródromos como uma atividade que repercute os seus efeitos ao nível da população local de modo *direto* (aumento de emissão de gases e de ruído, perturbação da fauna e da flora e limitação de direitos de edificabilidade...) e *indireto* (assegurar a mobilidade e a recolha de resíduos urbanos do meio envolvente...).

Com efeito, numa lógica de “condomínio de interesses”⁷⁰ locais e gerais, o legislador procurou estabelecer uma solução que acomodasse ambos os interesses através de um mecanismo de cooperação – a ANAC não pode, sequer, conhecer do mérito da obra a realizar sem que os municípios potencialmente afetados (*i*) sejam previamente consultados e (*ii*) emitam um parecer favorável sobre o assunto.

Contudo, adiantando já aquilo que nos ocupará no próximo capítulo, e partindo de uma análise razoável das *coisas*, somos em crer que a uniformização da participação local nos procedimentos de edificação de qualquer classe de aeródromos se demonstra inadequada. O facto de o legislador se ter absterido de criar um modelo normativo que acautelasse, de forma balanceada e proporcional, diversos graus de participação dos municípios em virtude das diferentes classes de aeródromos objeto dos procedimentos identificados

⁶⁹ Cfr, do Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 494/2015 (Proc. n.º 1129/14). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150494.html>.

⁷⁰ Cfr, do Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 494/2015 (Proc. n.º 1129/14). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150494.html>.

supra, teve por consequência a desconsideração absoluta dos interesses subentendidos no objeto mediato dos procedimentos sob exame, oferecendo-se tratamento igual a realidades substancialmente diferentes entre si – o que, note-se, ficou bastante perceptível aquando da proposta de construção do NAL no Montijo.

Que os municípios devem poder intervir na tomada de decisão acerca da construção de aeródromos, julgamos que não existem dúvidas. Os municípios gozam, afinal, de atribuições no domínio do ambiente e do ordenamento do território. A questão que aqui se discute não versa sobre a (in)existência de atribuições dos municípios nesta matéria, i.e., sobre se os municípios deveriam ter, sequer, a faculdade de *participar* ou *não participar* nas decisões sobre a edificação de aeródromos, mas sobre o *grau* de participação dos municípios nessas decisões.

Precisamente almejando uma solução mais proporcional na salvaguarda da intervenção dos municípios, e como temos vindo a adiantar *supra*, foi o Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, alterado pela Lei n.º 37/2023, de 31 de agosto, através do qual, agora, o requerimento deve ser instruído de “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” (cfr. nova redação da alínea f) do artigo 5.º do DL n.º 186/2007). Mas não implicará isto uma redução da autonomia local? Vejamos.

4. Em especial: a intervenção dos municípios nos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de aeroportos

4.1. Da emissão de “parecer favorável” pelos municípios abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio

Conforme se referiu, a atribuição de competências aos municípios, no âmbito do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, nos procedimentos de construção, ampliação e modificação de aeródromos teve, decerto, fundamento na circunstância de a edificação *stricto sensu* e de a atividade aeroportuária aí desenvolvida repercutirem efeitos diretos e indiretos na população local dessa área.

Como tal, compreende-se que a posição dos municípios potencialmente afetados pelas mesmas deva ser salvaguarda através da garantia de consulta dos órgãos locais que os representam. Sendo os municípios aqueles que se encontram mais próximos da população

local que representam, e sendo os órgãos que os compõem eleitos e responsáveis perante essa comunidade, não pode deixar de se defender que os municípios devam ter um certo poder sobre a decisão desses assuntos, dado que a construção das infraestruturas dos aeródromos e as respetivas operações aeronáuticas levadas a cabo fomentam o ruído, a alteração da qualidade do ar, e da biodiversidade, ao passo que aumentam o risco de produção de efeitos negativos na saúde humana e limitam direitos de edificabilidade.

Sem prejuízo de não pretendermos desviar a presente dissertação do seu objeto imediato, consideramos relevante, ainda assim, analisar genericamente os impactos associados à atividade aeroportuária e à implantação de aeródromos para compreender as razões pelas quais sufragarmos a necessidade de assegurar a participação dos municípios nesses procedimentos. Como é sabido, tanto os serviços aeroportuários, como as operações e construção de novos aeródromos têm impactos ao nível do ambiente e da qualidade de vida. No que tange ao ruído, este pode afetar a comunidade que se encontra na periferia dos mesmos e causar interrupções do sono, problemas de audição, *stress* e dificuldades de comunicação. No que se refere à qualidade do ar – que se repercute diretamente na saúde pública – produzem-se várias substâncias perigosas, como partículas em suspensão (PM), compostos orgânicos voláteis (COV), poluentes atmosféricos perigosos e monóxido de carbono (CO)⁷¹.

Assim, e apesar de contribuírem para o crescimento da economia, a criação de postos de trabalho, de acesso ao mercado, de produtividade, de turismo e de desenvolvimento regional, cumpre não olvidar todos os efeitos negativos das operações aeroportuárias, como a poluição do ar, a poluição sonora, o aumento da emissão de gases de efeito estufa, o distúrbio do *habitat* natural, o aumento de produção de resíduos, a poluição da água, a aglomeração de pessoas, qualidade de vida, saúde pública e congestionamento de vias públicas⁷² – principalmente quando *in casu* esteja um aeroporto/aeródromo de Classe IV.

Neste pressuposto, outra coisa não se poderá concluir senão que o legislador, ao abrigo do princípio da autonomia local, decidiu bem ao delimitar um espaço de atuação dos municípios afetados pela edificação de aeródromos no âmbito dos procedimentos da sua

⁷¹ SAHRIR, Syazwani, et al. Environmental and Health Impacts of Airport Infrastructure Upgrading: Kuala Lumpur International Airport 2. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*.2014, Vol. 153, pp.520-521. Disponível em sítio da internet: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.10.085>.

⁷² MONTERRUBIO, Carlos, et al. Residents' perceptions of airport construction impacts: A negativity bias approach. *Tourism Management*. 2020, Vol. 7, p.3. Disponível em sítio da internet: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2019.103983>.

construção, ampliação ou modificação, independentemente da sua classe. Isto porque, racionalize-se corretamente: quer o procedimento diga respeito a um aeródromo de Classe I, quer a um aeródromo de Classe IV, este sempre afetará a área territorial onde o mesmo se localiza.

Ora, neste ensejo, ainda que se aventasse que os procedimentos que respeitam a aeródromos de Classe IV são de interesse nacional, sempre deveria ser assegurada a intervenção dos municípios afetados, uma vez que esse interesse nunca seria, em momento algum, *exclusivamente* nacional. Tal como expusemos *supra*, a edificação de aeródromos de Classe IV tem, em bom rigor, impactos mais significativos na população local do que a edificação de quaisquer aeródromos de outras classes, que ou nem sequer admitem voos comerciais, nem noturnos, ou apenas admitem voos comerciais espacial e temporalmente limitados. Nessa medida, não podem vingar, salvo melhor opinião, quaisquer espécies de teses que visem expurgar, no todo ou em parte, a intervenção municipal deste tipo de procedimentos, uma vez que a administração local deve estar presente onde estejam interesses próprios dos respetivos habitantes⁷³.

Essa intervenção é justificada pelas atribuições municipais no domínio do ambiente e do ordenamento do território e urbanismo (alíneas k) e n) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), e fomentada pelo princípio da cooperação entre entidades públicas e, ainda que *indiretamente*, pelo princípio geral da participação dos interessados. As áreas do ambiente e do ordenamento do território e do urbanismo exigem a colaboração do Estado e das autarquias locais, por se tratarem de matérias em que, por acento constitucional e intervenção legislativa, existe um condomínio de interesses⁷⁴, pelo que não choca qualquer intérprete mais avisado que, nestes domínios, o legislador pugne por assegurar a participação de várias entidades públicas na tomada de decisão no desiderato de promover “a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana” (alínea e) do n.º 2 do artigo 66.º da CRP).

No que se refere aos procedimentos que respeitam à edificação de aeródromos, constata-se que a técnica legislativa utilizada pelo legislador foi a de assegurar a intervenção municipal no plano da instrução do pedido. Todavia, ao descrever um dos

⁷³ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.229.

⁷⁴ LOPES, Dulce. O princípio da subsidiariedade: o seu contributo para a organização administrativa. In: GOMES, Carla Amado. et al. *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, Vol. I, p.146.

elementos que, obrigatoriamente, deve instruir o requerimento de apreciação prévia a apresentar junto da ANAC, fez *uso* de uma expressão que uniformizou a participação local nos procedimentos de edificação de aeródromos: a expressão “*favorável*”.

De acordo com a versão anterior da alínea f) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, esse requerimento deveria de ser acompanhado de um “[p]arecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afectados, quer por superfícies de desobstrução quer por razões ambientais” (realce nosso), sob pena de indeferimento liminar do mesmo, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º do mesmo diploma.

O mesmo é dizer que a instalação, modificação ou ampliação de qualquer aeródromo está dependente de um *parecer vinculativo* – cfr. n.º 1 do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo. Em concreto, a emissão de parecer sobre a viabilidade da obra a realizar encontra-se condicionado, entre outros, pelo parecer vinculativo (se desfavorável) dos municípios potencialmente afetados com a mesma.

O parecer vinculativo, quando desfavorável, “implica um efeito simultaneamente conformativo (a decisão tem que ser homologada) e preclusivo (inviabilizando, por inutilidade, o exercício das competências dispositivas próprias do órgão principal)”⁷⁵. No caso dos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de aeródromos, a necessidade da emissão de parecer coloca-se a *montante*, na fase de instrução do pedido, e, se desfavorável, impede a análise do mérito da viabilidade da obra a realizar. Quando seja favorável, tal não determinará que a ANAC tenha de acatar, *ipsis verbis*, os argumentos nele inscrito, porquanto a autorização da realização da obra depende da verificação de um conjunto de condições de viabilidade. Todavia, quando seja desfavorável, o conteúdo do parecer é vinculativo na medida em que inviabiliza *diretamente* a edificação do aeródromo.

Ora, os pareceres apenas têm carácter vinculativo quando tal resulte da lei e, pela simples circunstância de transformarem o órgão consultivo em órgão decisório, são *excepcionais*⁷⁶. Os pareceres vinculativos, ainda que não configurem o ato final decisor

⁷⁵ GONÇALVES, Pedro Costa. Apontamento sobre a Função e a Natureza dos Pareceres Vinculantes. *CJA*. 1996, n.º 0, p.8.

⁷⁶ AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª ed: Coimbra: Almedina, 2016, Vol. II, p.251.

que extingue o procedimento⁷⁷, determinam que o órgão decisório não possa, em regra, decidir em sentido contrário. Ora, apesar de o efeito dos pareceres dos municípios afetados se cingirem, quando negativos, à *formalidade* do requerimento, continua a ser correto afirmar que estes acabam por decidir, pelo menos num primeiro momento e pela *negativa*, se um aeródromo irá ser objeto de construção, modificação ou alteração. Quer dizer, apesar de não serem aqueles que, *diretamente*, autorizam a realização da obra, a verdade é que as conclusões do parecer desses municípios condicionam a prática do ato decisório a final, uma vez que a emissão de parecer negativo por algum desses constitui fundamento para indeferimento liminar do requerimento a apresentar junto da entidade decisória e, conseqüentemente, impede a avaliação do mérito da sua viabilidade.

Foi precisamente o que sucedeu no caso da instalação do NAL no Montijo, recorde-se. Mesmo depois da anuência da APA, a ANAC indeferiu o pedido de realização da obra depois de emitidos cinco pareceres negativos por parte dos municípios de Moita, do Seixal, de Sesimbra, de Setúbal e de Palmela⁷⁸. Volvendo, então, ao caso concreto do NAL – que foi o incentivo primordial da elaboração da presente dissertação –, resulta ainda mais evidente a perplexidade perante a norma, que desconsidera em absoluto os interesses subentendidos no âmbito desses procedimentos, tratando por igual a edificação de qualquer Classe de aeródromo quando indubitavelmente existiam (e existem) características que lhes são intrínsecas e reclamavam tratamento *diferenciado*.

O espanto é de tal ordem porque, de uma análise atenta àquilo que sucedeu no caso do NAL, se constata que, de modo genérico, aqueles pareceres tiveram conteúdo negativo pelo impacto que a sua construção iria ter ao nível do ambiente e da qualidade de vida dos habitantes nessas regiões⁷⁹, quando a declaração de impacte ambiental foi favorável (ainda que condicionada)⁸⁰.

⁷⁷ Cfr. do SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, o Acórdão de 06.12.2005 (Proc. n.º 0239/04). Disponível em [sítio da internet: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d372ed1d9216ace8802570dd003f16f5?OpenDocument&ExpandSection=1](https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d372ed1d9216ace8802570dd003f16f5?OpenDocument&ExpandSection=1).

⁷⁸ Mas o teor legislativo contido no Decreto-Lei n.º 186/2007 valia, saliente-se, para todo o tipo de aeródromos que não se encontrassem excluídos do seu âmbito de aplicação, independentemente da sua Classe.

⁷⁹ Vide, por todos, o Parecer da Comissão de Avaliação relativo ao Aeroporto do Montijo e Respetivas Acessibilidades, de outubro de 2019, pp.251-269. Disponível em [sítio da internet: https://siaia.apambiente.pt/AIADOC/AIA3280/aia3280_parecerca2020121222345.zip](https://siaia.apambiente.pt/AIADOC/AIA3280/aia3280_parecerca2020121222345.zip).

⁸⁰ Cfr. a Declaração de Impacte Ambiental da APA. Disponível em [sítio da internet: https://siaia.apambiente.pt/AIADOC/AIA3280/aia3280_dia_tua202012217290.pdf](https://siaia.apambiente.pt/AIADOC/AIA3280/aia3280_dia_tua202012217290.pdf).

Que os municípios possam expor as razões de facto e de direito pelas quais não concordam com a construção do NAL (ou qualquer outro aeródromo) no Montijo (ou em qualquer outra localidade) não nos choca. Como já tivemos oportunidade de referir, a lei deve assegurar e garantir que a administração local esteja presente onde estiverem os interesses próprios da respetiva população local. Todavia, aquilo que nos deixa com sérias dúvidas acerca da *razoabilidade* da norma ínsita nesse preceito é a abertura legal que possibilita que essa construção fique refém do entendimento de alguns municípios (mesmo que jurídica e tecnicamente válido), independentemente do impacto ou da sua gravidade⁸¹.

É certo que as normas devem ser gerais e abstratas, mas nos espaços abertos à concorrência do Estado e das autarquias locais, as medidas legislativas devem passar pela sua adequação e proporcionalidade⁸² – e bastou subsumir-se à hipótese legal um concreto caso relativo a um aeroporto de maior dimensão para imediatamente resultar claro para o intérprete a sua deficiência. Os pareceres negativos emitidos pelos municípios fundaram-se, maioritariamente, em razões de ordem ambiental, e impossibilitaram a instalação do NAL no Montijo quando o sentido decisório da APA acerca dessa temática foi favorável.

Não pode senão ressaltar à evidência que a técnica legislativa (leviana⁸³) utilizada pelo legislador português acabou por atribuir, dizemos nós, a competência para (não-)autorizar a instalação do NAL numa certa e determinada localização, a título indireto, aos municípios afetados. Se o fundamento para essa competência é o plano ambiental, então atente-se o reparo de CARLA AMADO GOMES⁸⁴, que relembra a circunstância de não existir previsão normativa semelhante no âmbito da construção de aterros sanitários, ou da exploração de pedreiras. Apesar do evidente condomínio de interesses na construção do NAL, exige-se entre o Estado e as autarquias locais, em matéria de promoção da

⁸¹ GOMES, Carla Amado. O sequestro do aeroporto: a propósito de um “direito de veto” dos municípios à instalação de um novo aeroporto internacional no Montijo. *Revista de Direito Administrativo*. 2020, n.º 8, p.94.

⁸² Cfr, do Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 494/2015 (Proc. n.º 1129/14). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150494.html>.

⁸³ Vide, por todos, GOMES, Carla Amado. O sequestro do aeroporto: a propósito de um “direito de veto” dos municípios à instalação de um novo aeroporto internacional no Montijo. *Revista de Direito Administrativo*. 2020, n.º 8, p.94.

⁸⁴ GOMES, Carla Amado. O sequestro do aeroporto: a propósito de um “direito de veto” dos municípios à instalação de um novo aeroporto internacional no Montijo. *Revista de Direito Administrativo*. 2020, n.º 8, p.93.

qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, colaboração e não co-decisão⁸⁵. Atento a circunstância de que a proteção do ambiente configura uma tarefa primária do Estado (alínea e) do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 66.º da CRP), deve a competência para a autorização da construção do aeroporto ou para o seu funcionamento numa determinada localização pertencer-lhe.

No domínio do ordenamento do território e urbanismo, tanto o Estado como os entes locais têm competências primárias para definirem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, mas nem por isso o legislador deixou de apenas exigir uma mera “declaração da câmara municipal da área comprovativa de que a localização pretendida é compatível com o respectivo plano director municipal” (alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º do CL n.º 186/2007)⁸⁶, pelo que não se compreende como é que, num primeiro momento, se admite a execução de um projeto incompatível com o plano diretor municipal (porque se exige uma mera declaração), mas, num segundo momento, se permite que os municípios a impeçam pela existência de “superfícies de desobstrução”⁸⁷.

Ora, a dimensão nacional de um interesse público existe sempre. Isso não significa, porém, que o legislador deva impor a necessidade de uma intervenção direta da administração estadual⁸⁸. Mas no plano da determinação da localização do aeroporto a construir, é o próprio legislador que considera que o Estado deve reservar para si essa tarefa. A intervenção municipal não é, nestes casos, um modo indireto de prosseguir o interesse geral subjacente à obra a realizar, mas uma garantia de participação nessa tomada de decisão. Nessa medida, se se reconhece essa competência ao Estado, então deveria (o legislador) ter pugnado por impedir que os entes locais pudessem exercer, ainda que indiretamente, competências de natureza decisória nesses procedimentos – pelo

⁸⁵ Veja-se, para o efeito, a nota de rodapé de GOMES, Carla Amado. O sequestro do aeroporto: a propósito de um “direito de veto” dos municípios à instalação de um novo aeroporto internacional no Montijo. *Revista de Direito Administrativo*. 2020, n.º 8, p.93.

⁸⁶ Mais um reparo muito bem notado por GOMES, Carla Amado. O sequestro do aeroporto: a propósito de um “direito de veto” dos municípios à instalação de um novo aeroporto internacional no Montijo. *Revista de Direito Administrativo*. 2020, n.º 8, p.93.

⁸⁷ As superfícies de desobstrução de linhas aéreas “[s]ão constituídas por superfícies paralelas com as das superfícies limitativas de obstáculos em geral, e a elas referenciadas. Essas superfícies definem os limites acima dos quais, em princípio, nenhum elemento de uma linha aérea se deve encontrar”. Cfr, da agora ANAC, a Circular de Informação Aeronáutica n.º 10/03, de 8 de maio – Limitações em Altura e Balizagem de Obstáculos Artificiais à Navegação Aérea. p.6.

⁸⁸ FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p.173.

menos, para aquilo que releva para nós, no âmbito dos aeródromos de “maior” interesse (*maxime*, aeroportos).

Deveria a elaboração da norma, salvo melhor opinião, ter sido precedida, no mínimo, de uma ponderação metodológica acerca de eventuais critérios ou elementos que tornam um aeródromo como de interesse *intrinsecamente* geral. A construção, ampliação ou modificação de um aeródromo de âmbito nacional – i.e. aeródromo de Classe IV –, corresponde a um interesse público que extravasa o âmbito das autarquias locais. A relevância do serviço de transporte aéreo que será realizada nesses aeródromos não pertence, sem dúvida alguma, ao domínio dos interesses exclusivos das autarquias. Trata-se de uma matéria que respeita ao interesse nacional e que ultrapassa os interesses específicos da comunidade local, mas que – reconhece-se –, por afetar diretamente essa comunidade, deve salvaguardar a sua intervenção.

O exercício do poder local não pode olvidar que “o modelo organizativo da Administração Pública portuguesa, fa[z] do Estado “uma Administração de Administrações””⁸⁹, e que, por via disso, o princípio da unidade deve ser sempre salvaguardado, não podendo esse poder invadir espaços de atuação que devem permanecer reservados à comunidade nacional⁹⁰.

A previsão normativa, ainda que bem-intencionada, peca por fazer perigar o princípio do Estado unitário e, inclusive, o princípio da autonomia local. Isto porque, além de admitir a ingerência indevida da administração local nos assuntos que devem caber ao Estado, a norma acaba por possibilitar que certos municípios fiquem impedidos de prosseguir os seus próprios interesses (locais) em detrimento de outros, em virtude, eventualmente, de um “um concílio político conjuntural.”⁹¹

Aquilo que, na nossa opinião, deveria ter sucedido aquando da elaboração do presente preceito passava pela tentativa de encontrar critérios que definissem a *medida da intensidade* da intervenção dos municípios afetados nesses procedimentos: quanto maior fosse a amplitude do interesse associada ao aeródromo em questão, menos intensa deveria

⁸⁹ OTERO, Paulo. Organização administrativa: a complexidade do sistema arquitetónico. In: GOMES, Carla Amado. et al. *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, Vol. I, p.64.

⁹⁰ AMARAL, Maria Lúcia. *A forma da República – Uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p.385.

⁹¹ GOMES, Carla Amado. O sequestro do aeroporto: a propósito de um “direito de veto” dos municípios à instalação de um novo aeroporto internacional no Montijo. *Revista de Direito Administrativo*. 2020, n.º 8, p.94.

ser a participação dos municípios. Poderá avar-se o cenário contrário? Quanto maior for a relevância do aeródromo, maior será o seu impacto na comunidade local e, por via disso, mais intensa deverá ser a participação dos municípios afetados? Lá iremos.

De todo o modo, note-se que falamos, propositadamente, de intensidade e não de subsistência, porquanto consideramos que deve ser *sempre* assegurada a sua intervenção nestes assuntos.

4.2. Da intervenção dos municípios ao abrigo da Lei n.º 37/2023, de 31 de julho

Após a “queda” da instalação do NAL no Montijo pelos pareceres negativos emitidos por alguns municípios afetados pela sua construção, foi o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio, alterado pela Lei n.º 37/2023, de 31 de julho, a qual visou “clarificar” a intervenção dos municípios nos procedimentos de construção, ampliação ou modificação dos aeródromos civis nacionais.

Para o que ora releva, dispõe a alínea f) do n.º 2 do artigo 2.º do diploma, que o requerimento a apresentar junto da ANAC deve ser instruído, do “[p]arecer 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”. Mais a mais, de acordo com as alíneas b) e c) do n.º 3 do mesmo preceito, “a inexistência de parecer favorável” das câmaras municipais nos procedimentos de apreciação prévia de viabilidade respeitante aos aeródromos das Classes I a III, constitui fundamento para o indeferimento liminar do mesmo. Todavia, nos procedimentos de apreciação prévia de viabilidade respeitante a aeródromos de Classe IV, apenas constitui fundamento para o indeferimento liminar do requerimento “a inexistência de parecer sem natureza vinculativa”, exceto se houver comprovativo de que o mesmo foi requerido há pelo menos 90 dias, o que constitui presunção da respetiva prolação.

Do teor do preceito acima transcrito podem, pois, retirar-se várias conclusões:

- (i)** É obrigatório, independentemente da classe dos aeródromos objeto do procedimento de apreciação prévia de viabilidade⁹², o 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;
- (ii)** Presume-se emitido o 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 que haja sido requerido há pelo menos 90 (noventa) dias nos procedimentos respeitantes aos aeródromos das Classes IV;
- (iii)** É vinculativo o 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 nos procedimentos respeitantes aos aeródromos das Classes I, II e III;
- (iv)** Não é vinculativo o 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 nos procedimentos respeitantes aos aeródromos das Classes IV;

Constata-se que o legislador finalmente reconheceu que os procedimentos reclamam tratamento diferenciado consoante o aeródromo em questão, o que é de louvar. Assim, o momento que determinará em concreto a natureza vinculativa dos pareceres a emitir pelos municípios afetados é aquele em que um determinado aeródromo seja classificado como de Classe IV, o momento em que se verifiquem cumpridos os requisitos ínsitos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de maio.

De acordo com o novo teor do artigo 2.º, constitui fundamento para indeferimento liminar do requerimento a inexistência do 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. Desta feita, ainda que o seu conteúdo não seja vinculativo para o órgão decisório, o legislador evidencia o intérprete de que o

⁹² Concluimos que o parecer é, também, obrigatório nos procedimentos respeitantes aos aeródromos de Classe IV porque, além de não existir menção expressa acerca do seu carácter facultativo (cfr. n.º 2 do artigo 91.º do CPA), a inexistência do mesmo constitui fundamento para indeferimento liminar do requerimento de apreciação prévia de viabilidade.

parecer é, ainda assim, de carácter obrigatório, uma vez que a não solicitação desse[s] parecer[es] por parte do requerente no procedimento de construção, modificação ou alteração do aeroporto impede a ANAC de apreciar o mérito da obra a realizar.

O parecer das câmaras municipais dos concelhos afetados pela implementação de aeródromo de Classe IV nunca será prescindível. Não o é na fase do seu requerimento pelo interessado aos municípios competentes, nem o é mesmo quando, após esse pedido de emissão, o parecer não seja prolatado no prazo de 90 dias. Durante o momento instrutório do pedido de edificação de um aeroporto, se a emissão desse parecer tiver sido solicitada mas não tiver ocorrido no prazo especial de 90 dias, não há lugar a indeferimento liminar do pedido e o procedimento prossegue os seus trâmites normais. Todavia, tal não significa que a sua emissão se tornou prescindível – pelo contrário, a tramitação do procedimento de edificação dessa classe de aeródromos apenas se consubstancia possível porque o legislador faz operar uma presunção (*iure et de iure*) da sua prolação, o que demonstra a sua obrigatoriedade.

O que dizer acerca da natureza não vinculativa do parecer? Se os aeródromos de Classe IV são de maior relevância para a comunidade nacional em detrimento do tipo de tráfego e mercado aí desenvolvido, bem como da sua elevada procura, não será a sua instalação igualmente impactante para a população local respetiva? Não deve ser, por via disso, a participação dos entes locais nessa tomada de decisão mais intensa?

O interesse público a prosseguir, relativamente à sua instalação, não é inteiramente local, mas não deixa de ser local, é um facto. Contudo, diremos que, *in casu* e salvo melhor opinião, a intervenção municipal não deverá ser mais intensa pela circunstância de o serviço de transporte a aéreo ser mais expressivo naquele aeroporto a instalar. Por outras palavras, não consideramos que o parecer a emanar pelos municípios afetados deva ter natureza vinculativa porque, em primeiro lugar, a comunidade política estadual não perde a sua unidade pela justaposição de cada população⁹³ – ainda que os municípios representem diretamente a vontade dos seus munícipes, a vontade dessa comunidade local não se pode sobrepor à vontade da comunidade nacional num assunto primariamente nacional.

⁹³ FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p.33.

Importa não olvidar que um dos fundamentos desta intervenção municipal é o interesse ambiental, o qual é devidamente salvaguardado pela APA no âmbito do procedimento de avaliação de impacte ambiental do projeto, onde é garantida a participação pública (ao abrigo do n.º 10 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro) – se, nessa sede, os pareceres solicitados não têm natureza vinculativa, por que o haveriam de ter na fase instrutória da análise da viabilidade do projeto? Também no domínio do ordenamento do território, parece encontrar-se justificada a “supremacia” do Estado em confronto com eventuais limitações de direitos de edificabilidade, uma vez que aquela parcela do território visa a realização de uma tarefa específica que lhe está incumbida⁹⁴.

Neste pressuposto, parecem não existir razões que fundamentam a natureza *vinculativa* dos pareceres exigidos nos procedimentos relativos à edificação de aeroportos. Não se julgue, porém, que não se reconhece que a intenção do legislador é garantir o pluralismo e assegurar a adoção de soluções que reproduzam a vontade local. Contudo, ao fim e ao cabo, exigir dos municípios um parecer favorável acerca da instalação de um aeroporto é admitir uma sua intervenção em total incompatibilidade com os interesses da nação. O projeto gera um interesse para a população local, mas nem por isso se converte em interesse próprio da comunidade, não sendo adequado que a simples discórdia de alguns municípios impeça, sequer, a análise da viabilidade do mesmo.

Podemos aceitar, isso sim, que seja obrigatória a sua consulta e, por via disso, a existência de *simples* pareceres pelos entes locais afetados que, quando sejam de conteúdo negativo, façam emergir na esfera da entidade decisória um dever de fundamentação acrescido acerca das razões pelas quais decidiu não acompanhar o entendimento neles postulado.

Em nossa opinião, a Lei n.º 37/2023 constitui um avanço naquilo que contende com o respeito pelos princípios do Estado unitário e da autonomia local. A instalação de aeroportos, pela circunstância de disporem, permanentemente, de instalações, equipamentos e serviços adequados a todo o tipo de tráfego aéreo internacional, é seguramente de interesse supralocal, e apresenta-se como uma componente essencial na estratégia nacional de desenvolvimento, pois, além do impacto que a estrutura do espaço aéreo e o seu controlo têm na articulação de entes supralocais, a importância do seu

⁹⁴ FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p.24.

tráfego e integração na rede transeuropeia de aeroportos transformam essa decisão numa decisão da nação que não se pode encontrar subordinada aos interesses locais próprios.

Havendo interesses locais em jogo, devem os municípios estar presentes no processo de decisão da sua edificação, mas deve igualmente aceitar-se de ânimo leve que essa decisão não esteja inscrita na esfera dos primeiros, resumindo-se essa sua intervenção a um poder de consulta⁹⁵. É isso, precisamente, que resulta do teor da Lei n.º 37/2023, de 31 de julho, a qual (bem) considerou os diversos graus de interesses subjacente à edificação de um aeroporto.

Poderá aventar-se pela *medida certa* que o regime oferece ao NAL. A Lei n.º 37/2023 não surge, seguramente, de um mero acaso. Todavia, importa notar que as alterações que veio introduzir assomavam-se urgentes para a coesão do Estado e para o respeito pela autonomia local. Ainda que altere “as regras a meio do jogo”⁹⁶, essa mudança é, salvo melhor opinião, justificável, dado ser inconcebível aceitar-se a vigência de um normativo suscetível de, concomitantemente, ferir a esfera intangível do Estado e a autonomia local com fundamento nas situações jurídicas constituídas ao seu abrigo. Essa discussão é, em nosso ver, despicienda, porquanto a alteração legislativa, ainda que ocorresse em momento anterior, sempre teria lugar no âmbito da instalação do NAL pela sua secularidade.

Ainda assim, reconhece-se que a Lei não procede à “clarificação” da intervenção municipal – carece de clarificação o assunto que se encontre redigido ou apresentado de obscuro; a clarificação não visa alterar o conteúdo material do assunto, mas aclarar o seu significado sem adaptar o sentido inicialmente conferido. Não é, como bem se vê, o caso: o legislador veio alterar o carácter vinculativo dos pareceres emitidos pelos municípios potencialmente afetados pelo procedimento de edificação de aeródromos de Classe IV, não existindo, à data anterior a essa alteração, qualquer elemento suscetível de fazer o intérprete crer de que esses pareceres (obrigatórios) não tinham natureza vinculativa.

⁹⁵ OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, pp.229.

⁹⁶ GOMES, Carla Amado. O sequestro do aeroporto: a propósito de um “direito de veto” dos municípios à instalação de um novo aeroporto internacional no Montijo. *Revista de Direito Administrativo*. 2020, n.º 8, p.94.

5. Conclusão

Aqui chegados, e face ao exposto, urge indagar se será desta que o “novo-velho” Aeroporto de Lisboa irá encontrar habitação própria. Apesar de o tempo ser o fator crucial para apurarmos a devida resposta, importa, desde logo, reconhecer que as alterações introduzidas pela Lei n.º 37/2024 impedem, de modo adequado, cremos, que a instalação do NAL volte a ficar refém da consulta municipal.

Não obstante aplaudirmos as alterações introduzidas nessa matéria ao Decreto-Lei n.º 186/2007, decerto podemos concluir que a manutenção de uma *parte* normativa desse regime – mormente, a participação dos municípios interessados no âmbito dos procedimentos de construção, ampliação ou modificação de aeroportos – é uma decisão legislativa positiva. Afinal, e de acordo com o princípio da autonomia local, deve a posição dos munícipes ser adequadamente salvaguardada através da garantia de consulta dos órgãos locais que os representam. Tendo em consideração os impactes ambientais e os eventuais direitos de edificabilidade que se encontrarão limitados em virtude da atividade a ser desenvolvida no aeroporto que se propõe construir, deve, pois, ser acautelado o espaço de atuação dos municípios – o mesmo vale, saliente-se, para os procedimentos relativos aos aeródromos das demais classes.

Ainda que a instalação de um aeroporto configure uma componente essencial na estratégia nacional de desenvolvimento e, por via disso, seja de interesse seguramente supralocal, nem por isso devem os municípios afetados pela mesma se encontrar vedados de intervir no seu processo de decisão. Se assim fosse, e uma vez que, numa análise de *ultima ratio*, uma parte expressiva dos assuntos não são exclusivamente locais (pela impossibilidade de os singularizar dos interesses da nação), a atuação dos entes locais estaria reduzida a *pouco*, o que faria perigar o respeito pelo princípio da autonomia local.

Sem prescindir, e como já foi exaustivamente explanado *supra*, somos da opinião de que a intensidade dessa participação carecia, efetivamente, de um reexame, pelo menos no plano da edificação de aeródromos de Classe IV. A exigência de parecer(es) vinculativo(s) – através do recurso da lei à expressão “favorável” –, mais não significava do que a atribuição de um poder conformativo da decisão e preclusivo de um procedimento que se reporta à esfera de deliberação da comunidade nacional. Ainda que os efeitos decorrentes dos pareceres se cingissem, quando de conteúdo negativo, à

formalidade do requerimento, os mesmos “inquinavam” o procedimento e obstavam à análise do mérito da viabilidade da obra, tendo sido isso que, precisamente, ocorreu, no NAL.

Apesar do evidente condomínio de interesses que a construção de um aeroporto convoca e das boas intenções do legislador, deve a competência para a sua instalação numa determinada localização pertencer ao Estado, não podendo este olvidar que o poder local se encontra limitado pela unicidade do mesmo. Mais do que lembrar que os entes locais não devem poder ingerir indevidamente nos assuntos que cabem ao Estado, cumpre notar que a anterior versão do diploma acabou por possibilitar que certos municípios ficassem impedidos de prosseguir os seus próprios interesses (locais) em detrimento de outros, o que demonstrou, e perdoe-se o plebeísmo, que se autonomia local “*não morre da doença, morre da cura*”.

Não se julgue que não se reconhece que a alteração efetuada ao Decreto-Lei n.º 186/2007 não deriva de uma mera coincidência, nem que a mesma, sequer, vem “clarificar” o seu conteúdo. Contudo, não pode deixar de se notar que a mesma se assomava urgente para garantir o respeito pelos princípios acima identificados. A obrigatoriedade de pareceres vinculativos nesta matéria consubstanciava uma incompatibilidade desproporcional com os interesses da nação, principalmente considerando que (i) os interesses ambientais e urbanísticos se encontram acautelados por outras vias – *maxime*, através do procedimento de AIA e da declaração de conformidade do projeto com o plano diretor municipal e que (ii) a entidade decisória, não acompanhando o entendimento postulado nos pareceres, está incumbida de um dever de fundamentação acrescido.

Havendo interesses locais em jogo, devem os entes locais participar no processo da sua decisão; mas deve igualmente aceitar-se que a decisão relativa a aeródromos de evidente interesse nacional não se encontre inscrita na esfera dos primeiros. Deve, isso sim, acautelar-se a intervenção dos mesmos através da sua consulta, a qual foi, agora, devidamente garantida pelo legislador, através das alterações previstas na Lei n.º 37/2023, de 31 de julho, em total respeito com os interesses subjacente à edificação de um aeroporto.

6. Bibliografia

1. Monografias e Artigos Científicos

ALFONSO, Luciano Parejo. *Estado Social y Administración Pública – Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Editorial Civitas, 1983, pp.152, 154-156 e 172-175.

ALMEIDA, Mário Aroso. *Teoria Geral do Direito Administrativo*. 10.^a ed. Coimbra: Almedina, 2022, p.85.

AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 4.^a ed: Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, pp.360, 412, 416-418.

AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 3.^a ed: Coimbra: Almedina, 2016, Vol. II, p.251.

AMARAL, Maria Lúcia. *A forma da República – Uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p.385.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10.^a ed. Coimbra: Almedina, 2001, Vol. I, p.182.

CÂNDIDO, Armando. Intervenção do Estado na Administração Local (Centralização e Descentralização). In: CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-SOCIAIS. *Problemas de Administração Local*. Lisboa: Lisboa. MCMLVII, 1957, pp.481-482, 485 e 494.

COSTA, Carlos Filipe. O serviço de transporte aéreo é “serviço público essencial” para efeitos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho?. *Data Venia*. 2022, n.º 13, pp.319-320.

CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 1997, p.357.

CORREIA, Sérvulo. O Direito Constitucional das Autarquias Locais em Portugal. *Questões Atuais de Direito Local*. 2016, n.º 11, pp.22-25.

ESCALADA, Federico Videla. *Manual de Derecho Aeronautico*. 2.^a ed. Buenos Aires: Zavalía Editor, 1978, pp.77-78.

FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp.24, 33, 95-97, 126-127 e 173.

GOMES, Carla Amado. O sequestro do aeroporto: a propósito de um “direito de veto” dos municípios à instalação de um novo aeroporto internacional no Montijo. *Revista de Direito Administrativo*. 2020, n.º 8, p.93 e 94.

GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. I, pp.745 e 833,837-838, 853.

GONÇALVES, Pedro Costa. Apontamento sobre a Função e a Natureza dos Pareceres Vinculantes. *CJA*. 1996, n.º 0, p.8.

HARDAWAY, Robert. *Airport regulation, law and public policy: the management and growth of infrastructure*. Nova Iorque: Quorum Books, 1991, p.1.

LIMA, António Pedrosa Pires de. Centralização e Descentralização – A Função das Autarquias Locais e dos Organismos Corporativos na Vida Política e Administrativa. In: Centro de Estudos Político-sociais. *Problemas de Administração Local*. Lisboa: Lisboa.MCMLVII, 1957, p.30.

LOPES, Dulce. O princípio da subsidiariedade: o seu contributo para a organização administrativa. In: GOMES, Carla Amado. et al. *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, Vol. I, p.146.

MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982, pp.15 e ss.

MARTÍNEZ, Rosa Maria. Derecho Aeronáutico. In: FERNANDÉZ, Frederico. *Diccionario jurídico*. Madrid: El Derecho Editores, 2009, p.445.

MATOS, Ana Raquel et al. Uma controvérsia inacabada: um aeroporto sem país, o novo aeroporto de Lisboa. In: CENTEMERI, Laura.; CALDAS, José Castro. *Valores em Conflito: Megaprojetos, ambiente e território*. Coimbra: Almedina, 2016, pp.191 e 199.

MAURÍCIO, Artur. A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional. In: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MONIZ, Ana Raquel. As autarquias locais. In: GOMES, Carla Amado. et al. *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, Vol. I, pp.562-562.

MONTERRUBIO, Carlos, et al. Residents' perceptions of airport construction impacts: A negativity bias approach. *Tourism Management*. 2020, Vol. 7, p.3.

MOREIRA, Vital. *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp.78-79.

NABAIS, José Casalta. *A autonomia local (alguns aspectos gerais)*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1990, pp.57 e 65.

OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 1.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, pp.129-135, 152-155 e 216.

OLIVEIRA, António Cândido. *Direito das Autarquias Locais*. 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, pp.119-121 e 229.

OLIVEIRA, Fernanda Paula.; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 2022, pp.71, 78 e 79.

OTERO, Paulo. Organização administrativa: a complexidade do sistema arquetónico. In: GOMES, Carla Amado. et al. *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, Vol. I, pp.37 e 64.

PARTIDÁRIO, Maria R.; COUTINHO, Miguel. The Lisbon new international airport: The story of a decision-making process and the role of Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*. 2011, Vol. 3, p.361.

PINTO, Eliana. A privatização da atividade administrativa local e o princípio da autonomia local. In: PINTO, Eliana et al. *Direito Administrativo das Autarquias Locais: Estudos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p.11.

ROTTERS, Wolfgang. Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis. In: *Deutsche Verwaltungsblätter*.1976, p.365.

SAHRIR, Syazwani, et al. Environmental and Health Impacts of Airport Infrastructure Upgrading: Kuala Lumpur International Airport 2. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*.2014, Vol. 153, pp.520-521.

2. Materiais em suporte eletrónico

AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL. Disponível em sítio da internet: <https://aci.aero/2023/09/27/latest-air-travel-outlook-reveals-2024-to-be-a-milestone-for-global-passenger-traffic/>.

ANAC. Circular de Informação Aeronáutica n.º 10/03, de 8 de maio – Limitações em Altura e Balizagem de Obstáculos Artificiais à Navegação Aérea. p.6.

APA. Declaração de Impacte Ambiental. Disponível em sítio da internet: https://siaia.apambiente.pt/AIADOC/AIA3280/aia3280_dia_tua202012217290.pdf.

APA. Nota à Comunicação Social n.º 56/2019. Disponível em sítio da internet: https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Comunicacao/Media/NotasOCS2019/Nota_ComSocial_2019_56_AIAAeroportoMontijo_Proposta%20DIAFavoravelCondicionada.pdf.

COSTA, Carlos Filipe. O serviço de transporte aéreo é “serviço público essencial” para efeitos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho?. *Data Venia*. 2022, n.º 13, pp.319-320. Disponível em sítio da internet: https://datavenia.pt/ficheiros/edicao13/datavenia13_p305_324.pdf.

INSTITUTO NACIONAL DA ESTATÍSTICA. Disponível em sítio da internet: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESd_est_boui=594872480&DESTAQUESmodo=2.

JORNAL DE NOTÍCIAS. Disponível em sítio da internet: <https://www.jn.pt/3838504471/novo-recorde-de-passageiros-nos-aeroportos-em-agosto/>.

JORNAL EXPRESSO. Disponível em sítio da internet: <https://expresso.pt/sociedade/2020-03-09-Protacao-Civil-chumba-aeroporto-no-Montijo>.

MATOS, Ana Raquel *et al.* Uma controvérsia inacabada: um aeroporto sem país, o novo aeroporto de Lisboa. In: CENTEMERI, Laura.; CALDAS, José Castro. *Valores em Conflito: Megaprojetos, ambiente e território*. Coimbra: Almedina, 2016, pp.191 e 199. Disponível em sítio da internet: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80289/1/Uma%20controversia%20inacabada.pdf>.

MAURÍCIO, Artur. A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional. In: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/textos/textos0202052.pdf>.

MONTEERRUBIO, Carlos, et al. Residents’ perceptions of airport construction impacts: A negativity bias approach. *Tourism Management*. 2020, Vol. 7, p.3. Disponível em sítio da internet: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2019.103983>.

Parecer da Comissão de Avaliação relativo ao Aeroporto do Montijo e Respetivas Acessibilidades, de outubro de 2019, pp.251-269. Disponível em sítio da internet: https://siaia.apambiente.pt/AIADOC/AIA3280/aia3280_parecerca2020121222345.zip

PARTIDÁRIO, Maria R.; COUTINHO, Miguel. The Lisbon new international airport: The story of a decision-making process and the role of Strategic Environmental

Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*. 2011, Vol. 3, p.361. Disponível em sítio da internet: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.12.002>.

PÚBLICO. Disponível em sítio da internet: <https://www.publico.pt/2022/11/28/video/novo-aeroporto-lisboa-ha-53-anos-papel-20221128-163828>.

República Portuguesa, Histórico do XXI Governo Constitucional. Disponível em sítio da internet: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170215-mpi-novo-aeroporto-lisboa>.

SAHRIR, Syazwani, et al. Environmental and Health Impacts of Airport Infrastructure Upgrading: Kuala Lumpur International Airport 2. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2014, Vol. 153, pp.520-521. Disponível em sítio da internet: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.10.085>.

3. Jurisprudência

Tribunal de Justiça da União Europeia. Conclusões do advogado geral apresentadas em 20 de outubro de 2009, Processo C-265/08 (Federulity, Assogas, Libarna Gas spa, Collino Commercio spa, Sadori gas spa, Egea Commerciale, E.On Vnedita srl, Sorgenia spa contra Autorità per lénergia elettrica e il gas).

Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 432/93 (Proc. n.º 420/93). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930432.html>.

Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 296/2013 (proc. n.º 354/13). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130296.html>.

Tribunal Constitucional, o Acórdão n.º 494/2015 (Proc. n.º 1129/14). Disponível em sítio da internet: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150494.html>.

Supremo Tribunal Administrativo, o Acórdão de 06.12.2005 (Proc. n.º 0239/04). Disponível em sítio da internet: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d372ed1d9216ace8802570dd003f16f5?OpenDocument&ExpandSection=1>.