

**Avaliação de opções estratégicas para o  
aumento da capacidade aeroportuária da região de Lisboa**

**PT6 - Análise Jurídica  
Relatório Síntese**



**Avaliação Ambiental Estratégica**

**Março de 2024**



## **Comissão Técnica Independente**

### **Avaliação de opções estratégicas para o aumento da capacidade aeroportuária da região de Lisboa**

#### **PT6 – Análise Jurídica**

##### Coordenação

Raquel Carvalho (Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Direito – Escola do Porto)

##### **Equipa Técnica**

Joana Neto Anjos – Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito

Manuel Fontaine Campos - Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Direito – Escola do Porto

Pedro Santos Azevedo - Advogado

PLMJ – Maria Zagallo e Catarina Paulino Alves

Sofia Galvão, Luís Moitinho de Almeida & Associados, Sociedade de Advogados, RL – Sofia Galvão e Luís Moitinho de Almeida



## ÍNDICE

<b>Sumário Executivo.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Parecer de viabilidade de cada uma das soluções, avaliando riscos e constrangimentos associados .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Introdução .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Análise legal do modelo de financiamento face aos regulamentos europeus, na vertente da concorrência e auxílios de estado e obrigações de notificação à União Europeia .....</b>	<b>8</b>
2.1. Vertente da concorrência .....	8
2.2. O modelo de financiamento e os auxílios de Estado .....	11
2.2.1. Enquadramento de Direito da União Europeia .....	11
2.2.2. Conceitos relevantes para a análise .....	12
2.2.2.1. <i>Regime de controlo dos auxílios de Estado</i> .....	12
2.2.2.2. <i>O conceito de auxílio de Estado</i> .....	12
2.2.2.3. <i>Os aeroportos como empresas</i> .....	12
2.2.2.4. <i>Atividades excluídas: exercício de prerrogativas de poder público</i> .....	13
2.2.2.5. <i>Seletividade dos auxílios</i> .....	14
2.2.2.6. <i>Origem pública dos auxílios</i> .....	14
2.2.2.7. <i>Concessão de uma vantagem</i> .....	15
2.2.2.8. <i>Ausência de vantagem: serviços de interesse económico geral</i> .....	16
2.2.2.9. <i>Afetação da concorrência e do comércio entre Estados-membros</i> .....	16
2.2.2.10. <i>Auxílios isentos da obrigação de notificação à Comissão Europeia</i> .....	17
2.2.3. Caracterização como auxílio de Estado do financiamento público do aeroporto de Lisboa .....	18
2.2.4. Hipóteses de compatibilidade com o mercado interno de auxílios de Estado ao novo aeroporto de Lisboa ..	18
2.2.4.1. <i>Compatibilidade dos auxílios ao funcionamento para aeroportos</i> .....	19
2.2.4.2. <i>Compatibilidade dos auxílios ao investimento para aeroportos</i> .....	19
2.2.4.3. <i>Sobre a disponibilização de terrenos do domínio público de bases aéreas ou afetos a outros interesses públicos</i> ...	22
2.2.5. Conclusões .....	23
<b>3. Análise e enquadramento das opções segundo o Contrato de Concessão vigente entre o Estado e a ANA Aeroportos, e implicações no calendário .....</b>	<b>25</b>
3.1. O enquadramento factual.....	25
3.2. O enquadramento contratual .....	27
3.2.1. O objeto do <i>Contrato</i> .....	29
3.2.2. Violação do direito de exclusivo e respetivas consequências .....	31
3.2.3. Vias de expansão da capacidade aeroportuária da área de Lisboa .....	33
3.2.3.1. <i>Conceito de NAL e respetivo procedimento</i> .....	33
3.2.3.2. <i>Alternativa da Concessionária</i> .....	34
3.2.3.3. <i>Alternativa do Concedente para o NAL</i> .....	35
3.2.3.4. <i>Encerramento da Portela</i> .....	35
3.2.3.5. <i>A opção de localização fora da constricção territorial</i> .....	38
3.3. Status quo .....	39
3.4. Análise das opções.....	41
3.4.1. OE 2 (MTJ+AHD) à OE3 (CTA) e OE7 (VNO) .....	41
3.4.2. OE5 STR .....	42
3.4.3. OE1 MTJ+AHD [CTI – OE1+OE6+OE8, com AHD como aeroporto principal] .....	43
3.4.4. OE2 – MTJ+AHD; OE6 – CTA+AHD e OE8 - VNO+AHD [CTI – apenas OE2 MTJ+AHD até AHD fechar] .....	43
3.4.5. OE4 AHD+STR.....	44
3.5. Outras consequências resultantes do contrato .....	44
3.6. <i>Phase out</i> do AHD .....	45

3.7. Conclusões .....	46
<b>4. Restrições legais, designadamente ambientais, que impeçam a realização do projeto ou que impliquem riscos, bem como a estratégia para resolvê-los (riscos de desenvolvimento de cada uma das soluções e implicações no calendário) .....</b>	<b>49</b>
4.1. Restrições ambientais .....	50
4.1.1. Política ambiental .....	50
4.1.2. Poluição atmosférica .....	51
4.1.3. Biodiversidade .....	51
4.1.4. Limitações de ruído .....	62
4.1.5. Ordenamento do Território .....	63
4.1.6. Riscos ambientais .....	64
4.2. Risco de contraordenações .....	66
4.3. Conclusões .....	73
<b>5. Análise do regime de expropriações, nomeadamente análise de risco e implicações no calendário, bem como análise do enquadramento legal urbanístico .....</b>	<b>75</b>
5.1. Pressupostos .....	75
5.2. Síntese de análise .....	77
5.2.1. Desconformidade no planeamento .....	77
5.2.1.1. PDM 77 .....	
5.2.1.2. Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território .....	77
5.2.1.3. Programa e Planos Sectoriais .....	77
5.2.2. Outras desconformidades .....	79
5.2.3. Medidas previstas na lei para ultrapassar desconformidades .....	82
5.3. Análise por opção .....	83
5.3.1. MTJ+AHD e AHD+MTJ .....	83
5.3.2. CTA e AHD+CTA .....	84
5.3.3. AHD+STR e STR .....	84
5.3.4. AHD+VNO e VNO .....	85
5.4. Expropriações e outras situações geradoras de responsabilidade patrimonial .....	85
5.4.1. O procedimento da expropriação .....	86
5.4.2. A expropriação por OE .....	87
5.4.3. A expropriação pelo sacrifício .....	88
5.4.4. Mutações e desafetações dominiais .....	88
5.4.5. Riscos e medidas de mitigação .....	90
5.4.5.1. Riscos procedimentais .....	90
5.4.5.2. Risco contencioso .....	92
5.4.5.3. Caducidade no contexto das expropriações – a DUP .....	92
5.4.5.4. Risco de reversão .....	92
5.4.5.5. Risco de especulação do solo .....	93
5.5. Conclusões .....	93
<b>6. Estudo dos direitos dos antigos proprietários dos terrenos do Aeroporto Humberto Delgado, e análise dos constrangimentos inerentes à utilização dos terrenos e análise do potencial de rentabilização ....</b>	<b>96</b>
6.1. Enquadramento factual .....	96
6.2. Enquadramento jurídico .....	98
6.3. Análise dos constrangimentos inerentes à utilização dos terrenos e análise do potencial de rentabilização .....	98
6.3.1. Constrangimentos .....	99
6.3.2. Dimensão de rentabilização .....	99

6.3.3. Medidas a implementar caso feche o AHD .....	100
6.4. Conclusões .....	100
<b>7. Ações necessárias ao nível governamental e a legislação aplicável para o desenvolvimento do Projeto - alteração da legislação da certificação de aeroportos e exigência do parecer favorável vinculativo das autarquias.....</b>	<b>102</b>
7.1. Certificação .....	102
7.1.1. O procedimento de certificação e as opções em avaliação .....	102
7.1.2. Legislação mais relevante .....	103
7.1.3. Objeto de certificação.....	103
7.2. Governance.....	103
7.3. Medidas ou/e ações.....	105
7.4. A exigência de parecer vinculativo das autarquias locais.....	105
<b>B. Parecer jurídico de análise comparativa das alternativas .....</b>	<b>108</b>
1. Financiamento .....	108
2. Enquadramento contratual.....	108
3. Restrições legais, designadamente ambientais .....	110
4. Expropriações .....	111
4.1. Riscos comuns a todas as OE .....	111
4.2. Riscos comuns a algumas OE.....	111
4.3. Medidas .....	112
4.4. Tendências .....	113
5. Terrenos do AHD e potencial rentabilização.....	113
6. Alterações legislativas e certificação .....	114
7. Conclusões finais.....	114

## **Anexos**

[Parecer A + Anexo com esclarecimentos - Parecer do Prof. Manuel Fontaine e anexo com esclarecimentos](#)

[Parecer B + Esclarecimentos - Parecer jurídico da PLMJ, subscrito pelas Senhoras Dras. Maria Zagallo e Catarina Paulino Alves](#)

[Parecer C e quadros 1 \[por nível normativo\] e 2 \[por FCD\] - Relatório de legislação ambiental, com dois quadros organizativos por níveis normativos e por FCD](#)

[Parecer D - Relatório Final Preliminar de Análise Jurídica da Viabilidade das Opções Estratégicas de Aumento da Capacidade Aeroportuária da Região De Lisboa, em Matérias de Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente \(Versão Consolidada\)](#)

[Informação E - Informação da coordenadora sobre Terrenos do AHD](#)

[Informação F - Informação da coordenadora sobre a certificação de aeroportos e pareceres vinculativos das autarquias locais e de outras entidades.](#)



**ACRÓNIMOS E SIGLAS**

<b>AAE</b>	Avaliação Ambiental Estratégica
<b>A CDM</b>	Airport Collaborative Decision Making
<b>ACI EUROPE</b>	Airports Strategy
<b>AHD</b>	Aeroporto Humberto Delgado
<b>ANAC</b>	Autoridade Nacional de Aviação Civil
<b>AIA</b>	Avaliação de Impacte Ambiental
<b>ANEPC</b>	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
<b>APA</b>	Agência Portuguesa do Ambiente
<b>APP2030</b>	Acordo de Parceria Portugal 2030
<b>CCDR</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
<b>CDB</b>	Convenção sobre a Diversidade Biológica
<b>CEP</b>	Convenção Europeia da Paisagem
<b>CLRTAP</b>	Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância
<b>CPPMCN</b>	Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural
<b>CTAlcochete</b>	Campo de Tiro de Alcochete
<b>CTI</b>	Comissão Técnica Independente
<b>CZH</b>	Convenção sobre Zonas Húmidas
<b>DA</b>	Declaração Ambiental
<b>DIA</b>	Declaração de Impacte Ambiental
<b>DL</b>	DL
<b>EEEU</b>	Eficiência energética EU
<b>EMSI</b>	Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente
<b>EP2030</b>	Estratégia Portugal 2030
<b>EPS 2030</b>	Estratégia de Proteção do Solo da UE para 2030
<b>ERAE</b>	Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas
<b>ERIP</b>	Entidades Representativas de Interesses Públicos
<b>ET2027</b>	Estratégia Turismo 2027
<b>FCD</b>	Fator Crítico de Decisão
<b>IBA</b>	Important Bird Areas
<b>ICNF</b>	instituto de Conservação da Natureza e Florestas
<b>INE</b>	instituto Nacional de Estatística
<b>IPSS</b>	Instituição Particular de Solidariedade Social
<b>LNEC</b>	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
<b>LVT</b>	Lisboa e Vale do Tejo
<b>MaB</b>	Programa Man and the Biosphere
<b>MIE</b>	Mecanismo Interligar a Europa

<b>OACI</b>	Organização da Aviação Civil Internacional
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>P3AC</b>	Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas
<b>PAC</b>	Política Agrícola Comum
<b>PAC 23-27</b>	Plano Estratégico da PAC 2023-2027
<b>PAAAC</b>	Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas
<b>PAMUS – AML</b>	Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa
<b>PC2II</b>	Programa de Captação de Investimento para o Interior
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PDMA:</b>	Plano Diretor Municipal de Alcochete
<b>PDMB:</b>	Plano Diretor Municipal de Benavente
<b>PDMP:</b>	Plano Diretor Municipal de Palmela
<b>PEEU</b>	Política Energética EU
<b>PFN</b>	Plano Ferroviário Nacional
<b>PMOT</b>	Planos Municipais de Ordenamento do Território
<b>PNEC 2030</b>	Plano Nacional Energia e Clima 2030
<b>PVI</b>	Programa de Valorização do Interior
<b>QAP para Rede Natura 2000</b>	Quadro de ação Prioritária para a rede natura 2000
<b>QAS</b>	Questões Ambientais e de Sustentabilidade
<b>QE</b>	Questões Estratégicas
<b>QRE</b>	Quadro de Referência Estratégico
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>REN</b>	Reserva Ecológica Nacional
<b>RFCN</b>	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
<b>RNA2100</b>	Roteiro para a Adaptação 2100
<b>RNAP</b>	Rede Nacional de Áreas Protegidas
<b>RNC 2050</b>	Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050
<b>SAU</b>	Superfície Agrícola Utilizada
<b>SNAC</b>	Sistema Nacional de Áreas Classificadas
<b>TEM</b>	Tetos de Emissão Nacionais
<b>TFUE</b>	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
<b>VEPREP 20-30</b>	Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020- 2030
<b>ZPE</b>	Zona de Proteção Especial

**DIPLOMAS<sup>1</sup>**

<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro
<b>CE</b>	Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro
<b>EERRN</b>	Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, aprovado pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril
<b>ENAR2020</b>	Estratégia Nacional para o Ar, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2016, de 26 de agosto
<b>EN H2</b>	Estratégia Nacional de Hidrogénio, anexa à Resolução do Conselho de Ministros nº 63/2020, de 14 de agosto
<b>ENAAC 2020</b>	Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho
<b>ENCNB 2030</b>	Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030, anexa à Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, 7 de maio
<b>ENF2030</b>	Estratégia Nacional das Florestas 2030, anexa à Resolução do Conselho de Ministros n.º 6 B/2015, de 4 de fevereiro
<b>LBA</b>	Lei de Bases do Ambiente, aprovada pelo Lei n.º 19/2014, de 14 de abril
<b>LBC</b>	Lei de Bases do Clima, aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro
<b>LBPC</b>	Lei de Bases do Património Cultural, aprovada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro
<b>LBPS</b>	Lei de Bases de Política Florestal, aprovada pela Lei n.º 33/96, de 17 de agosto;
<b>LBSOTU</b>	Lei de Bases dos Solos, Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro
<b>LIEM</b>	Lei de Infraestruturas Militares, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto
<b>LQCA</b>	Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto.
<b>LTRH</b>	Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, aprovada pela Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro
<b>MIE e REG 2021/1153</b>	Regulamento (UE) 2021/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021
<b>NRJCP</b>	Novo Regime Jurídico do Cadastro Predial, aprovado pelo DL n.º 72/2023, de 23 de agosto
<b>PDMLou:</b>	Plano Diretor Municipal de Loures, revisão publicada através do Aviso n.º 6808/2015 de 18 de Junho, Diário da República n.º 117/2015, 2.ª série, alterado através do Aviso n.º 1676/2018 de 6 de Fevereiro, Diário da República n.º 26/2018, 2.ª série, objeto de correção material através do Aviso n.º 17753/2019 de 8 de Novembro, Diário da República n.º 215/2019, 2.ª série, alterado quanto à delimitação da Reserva Ecológica Nacional, pelo Aviso n.º 7842/2020 de 18 de Maio, no Diário da República n.º 96/2020 de 18 de Maio, 2.ª série e da alteração simplificada através do Aviso n.º 1372/2023 de 19 de Janeiro, Diário da República n.º 14/2023, 2.ª série
<b>PDMLX:</b>	Plano Diretor Municipal de Lisboa, aprovado em 24 de Julho de 2012, pela Deliberação n.º 46/AML/2012 e pela Deliberação n.º 47/AML/2012, publicadas pelo Aviso n.º 11622/2012, no Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 30 de Agosto de 2012, alterado por adaptação pela Deliberação n.º 347/CM/2020, de 2 de Julho de 2020 e republicado através da Declaração n.º 70/2020, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 173, de 4 de Setembro de 2020, retificada através da Declaração de Retificação n.º 703/2020, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 202, de 16 de Outubro de 2020, na redação atual, e objeto de alterações simplificadas publicadas

<sup>1</sup> Todos os diplomas se referem às versões em vigor, dispensando-se a descrição dos diplomas que os alteraram.

	através dos Avisos n.º 20431/2020 e n.º 7816/2023, publicados, respetivamente, no Diário da República n.º 245, 2.ª série de 18 de Dezembro de 2020 e no Diário da República, n.º 75/2023, 2.ª Série, de 17 de Abril de 2023
<b>PDMM:</b>	Plano Diretor Municipal do Montijo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/97, de 1 de fevereiro
<b>PDMS:</b>	Plano Diretor Municipal de Santarém, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 111/95, de 24 de outubro (está em revisão Aviso n.º 5989/2023, de 21 de março)
<b>PDMVN:</b>	Plano Diretor Municipal de Vendas Novas – encontra-se em revisão Aviso n.º 8769/2021, de 11 de maio, prorrogado por mais 2 anos (Aviso n.º 16478/2022, de 23 de agosto)
<b>PERNU 2030</b>	Plano Estratégico para os Resíduos Não Urbanos, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 127/2023, de 18 de outubro
<b>PNGR</b>	Plano Nacional de Gestão de Resíduos, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2023, de 24 de março
<b>PNPOT</b>	Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro
<b>PORNET</b>	Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 177/2008, de 24 de novembro
<b>PRN</b>	Plano Rodoviário Nacional, aprovado pelo DL n.º 222/98, de 17 de julho
<b>PROF ALT</b>	Programa Regional de Ordenamento Florestal do Alentejo, revisto pela Portaria n.º 54/2019 de 11 de fevereiro
<b>PROF LVT</b>	Programa Regional de Ordenamento Florestal de Lisboa e Vale do Tejo, aprovado pela Portaria n.º 52/2019, de 11 de fevereiro
<b>PROT Alentejo</b>	Programa Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, de 2 de agosto
<b>PROT OVT</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64 A/ 2009, de 6 de agosto
<b>PROT AML</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros, n.º 68/2002, de 8 de abril
<b>PRN</b>	Plano Rodoviário Nacional, aprovado pelo DL n.º 222/98, de 17 de julho
<b>PSRN2000</b>	Plano Sectorial da Rede Natura 2000, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115 A/2008
<b>RAGRA</b>	Regime de Avaliação e Gestão de Ruído Ambiente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho
<b>RAMSAR</b>	Convenção assinada por Portugal em 1980, pelo Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro
<b>RGIC</b>	Regulamento Geral de Isenção por Categoria, Regulamento (UE) n.º 651/2014 que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado
<b>RGR</b>	Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo DL n.º 9/2007, de 17 de janeiro
<b>RH5</b>	Plano de Gestão de Riscos de Inundações da Região Hidrográfica do Tejo e Ribeiras do Oeste, aprovado Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2016, de 20 setembro
<b>RJAAE</b>	Regime Jurídico de Avaliação Ambiental Estratégica, aprovado pelo DL n.º 323/2007, de 15 de junho
<b>RJAIA</b>	Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental, aprovado pelo DL n.º 151 B/2013, de 31 de outubro

<b>RJAL</b>	Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro
<b>RJDPF</b>	Regime Jurídico do Domínio Público Ferroviário, aprovado pelo DL n.º 276/2003, de 4 de novembro
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio;
<b>RJPIP</b>	Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, aprovado pelo DL n.º 280/2007, de 07 de Agosto,
<b>RJLAN</b>	Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional, aprovado pelo DL n.º 73/2009, de 31 de março
<b>RJREN</b>	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, aprovado pelo DL n.º 166, 2008, de 22 de agosto
<b>RJRCEE</b>	Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro
<b>RJPSA</b>	Regime Jurídico de Proteção dos Sobreiros e Azinheiras, aprovado pelo DL n.º 169/2001, de 25 de maio
<b>RJSA</b>	Regime Jurídico das Servidões Aeronáuticas (civis), aprovado pelo DL n.º 45987, de 22 de outubro de 1964
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de dezembro
<b>RJURH</b>	Regime jurídico da utilização dos recursos hídricos, aprovado pelo DL n.º 226 A/2007, de 31 de maio
<b>RTE- T</b>	Rede Transeuropeia de Transportes REG 1315/2013: Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013
<b>SGIFR</b>	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, aprovado pelo DL n.º 82/2021, de 13 de outubro
<b>ZPE do Estuário do Tejo</b>	criada pelo DL n.º 280/94, de 5 de novembro



## Sumário Executivo

O mandato do PT6 inclui seis matérias a analisar e a produção de dois pareceres. No primeiro parecer (A) é feita a apreciação da viabilidade de cada uma das soluções e no segundo (B) a análise jurídica comparativa das alternativas.

No que respeita às matérias sob análise jurídica, elas estão elencadas na RCM: concorrência e auxílios de Estado e obrigações de notificação à Comunidade Europeia; análise e enquadramento das opções 1 (Aeroporto Humberto Delgado principal e Montijo complementar), 2 (Montijo *hub* e Aeroporto Humberto Delgado complementar) e 3 (CTA), segundo o Contrato de Concessão vigente entre o Estado e a ANA Aeroportos, e implicações no calendário; análise e enquadramento das opções 4 (Aeroporto Humberto Delgado principal e Santarém complementar) e 5 (Santarém *hub*), segundo o Contrato de Concessão vigente entre o Estado e a ANA Aeroportos, e implicações no calendário; determinação da existência de restrições legais, designadamente ambientais, que impeçam a realização do projeto ou que impliquem riscos, bem como a estratégia para resolvê-los (riscos de desenvolvimento de cada uma das soluções e implicações no calendário); análise do regime de expropriações, nomeadamente análise de risco e implicações no calendário, bem como análise do enquadramento legal urbanístico; estudo dos direitos dos antigos proprietários dos terrenos do Aeroporto Humberto Delgado, e análise dos constrangimentos inerentes à utilização dos terrenos e análise do potencial de rentabilização; e identificação das ações necessárias ao nível governamental e a legislação aplicável para o desenvolvimento do Projeto, com ênfase na alteração da legislação da certificação de aeroportos, e exigência do parecer favorável vinculativo das autarquias.

**A perspetiva solicitada é sempre jurídica, pelo que considerações de calendário ali referidas têm e devem ser entendidas como relacionadas com a implantação da solução, após decisão.**

### 1. A análise relativa à concorrência e auxílios de Estado revelou que:

- a) no que respeita à concorrência, ela poderá ser uma opção estadual em relação a soluções (únicas ou duais) em que total ou parcialmente a localização se encontre fora do âmbito de proteção do direito de preferência da Concessionária, sendo que a abertura de um procedimento concorrencial não poderá afastar a atual Concessionária, sendo apenas exigível que o procedimento não coloque a mesma em situação de vantagem competitiva;
- b) quanto aos auxílios de Estado, percebeu-se que são possíveis para as soluções que não o atual AHD e que, verificados os requisitos para que haja auxílios de Estado dentro da regulamentação europeia, é obrigatória a notificação às instâncias europeias. A Comissão exerce, a propósito da análise do auxílio financeiro, que pode ser dado em relação às infraestruturas e às atividades, um poder discricionário, pelo que se recomenda, sendo o caso, uma robusta fundamentação a propósito do preenchimento dos pressupostos (requisitos normativos) e das razões e motivos para tal auxílio;
- c) a disponibilização de terrenos públicos ou de qualquer outra vantagem deve sempre levar o decisor a perceber se e como tal disponibilização não viola o regime europeu de auxílios de Estado.

## 2. Quanto ao enquadramento contratual, importa sublinhar:

- a) foram avaliadas todas as opções: as da RCM e aquelas que a CTI entendeu incluir, após consulta pública;
- b) foi necessário determinar o momento factual para poder enquadrar a futura decisão no contrato de concessão, contrato bastante complexo;
- c) concluiu-se, pelos dados disponíveis e documentados, que é possível desencadear o procedimento do NAL – aeroporto de substituição integral do AHD – ou/e o procedimento da Alternativa da Concessionária; é ainda possível uma opção de localização para lá da constrição territorial que enquadra o direito de preferência da Concessionária e que permite os dois procedimentos enunciados em primeiro lugar nesta alínea;
- d) o procedimento do NAL funciona no âmbito territorial do direito de preferência da Concessionária e está pensado para as opções unitárias; contudo, é um procedimento cujos prazos contratuais têm implicações muito significativas no arranque dos trabalhos de expansão;
- e) para efeitos das opções duais, o procedimento do NAL não é já adequado porquanto não permite o fecho do AHD, não se afirmando como um aeroporto substitutivo. Caberão na Alternativa da Concessionária, sendo que o Contrato não define os termos e *timings* desse procedimento. Parece, contudo, ser um procedimento com menos riscos temporais. Mas está sujeito ao preenchimento de requisitos específicos;
- f) as opções que se localizam em parte (OE4) ou totalmente (OE5) para lá dos 75 Km, colocam outros problemas: não conferem direito de preferência à Concessionária e podem gerar ajustamentos ao contrato (modificações objetivas): (i) para coordenação das operações aeroportuárias, na opção dual em que os aeroportos não funcionam independentemente um do outro; (ii) para fecho do AHD, na opção única. Em qualquer dos casos existe risco, mais evidente na opção única, se for demasiado oneroso fazer as modificações contratuais, haverá a possibilidade de resolução, acompanhada de compensação calculada nos termos da resolução por incumprimento do Concedente (o que é uma compensação muito avultada).

## 3. No que respeita aos riscos ambientais, foi feito um levantamento exaustivo, por níveis normativos, dos regimes aplicáveis.

- a) nem sempre é fácil dividir claramente os regimes estritamente ambientais daqueles que têm interconexões de urbanismo e ordenamento do território;
- b) existem os seguintes riscos que, em muito casos a legislação contempla soluções para as proibições lá inscritas: (i) procedimentais e de tempo (muitos regimes dependem de pareceres de várias entidades consultivas); (ii) riscos altos de contraordenação, com coimas muito elevadas, em caso de inobservância das proibições;
- c) por força do diploma relativo ao *SIMPLEX AMBIENTAL*, a maior parte dos pareceres (atos das entidades consultivas) são obrigatórios (= têm de ser pedidos), às vezes vinculam se forem desfavoráveis (= pareceres conformes ou “dependem de parecer favorável”), mas o decurso do prazo sem emissão expressa conduz à presunção de que são favoráveis;



- d) o risco do tempo pode igualmente ser menorizado com a instituição das conferências instrutórias em que todas as entidades que têm de ser consultadas o são em conjunto (conferência) e não sucessivamente;
- e) os riscos ambientais estão presentes em todas as soluções, podendo as soluções únicas, em certos indicadores, melhor e tecnicamente descritos e avaliados pelo PT4, ser menos benignos que os duais.

#### 4. Em termos de expropriações, limitações de uso de solos e servidões:

- a) “todas as localizações equacionadas nas Opções Estratégicas suscitam objeções juridicamente relevantes em matéria de ordenamento do território e de ambiente”;
- b) AHD e MTJ grande proximidade de área protegida (Estuário do Tejo)”;
- c) “verifica-se a proximidade de diversas localizações com sítios de interesse comunitário da RN2000, devendo ser devidamente sopesados os impactos causados pelo sobrevoo e ruído sobre tais áreas ambientalmente protegidas, nomeadamente à luz dos compromissos internacionais e comunitários assumidos pelo Estado Português”;
- d) risco temporal de calendarização quanto a “expropriações, imposição de servidões, mutações e desafetações dominiais e precarização de atos administrativos (sobretudo urbanísticos)”;
- e) “impactes relativos quer à própria tramitação dos procedimentos expropriativos, quer à possível litigância que lhes pode ser contingente”;
- f) MTJ implicará, em princípio, a “expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona prevista para as respetivas acessibilidades e desafetação de terrenos de área militar”;
- g) CTA implicará, em princípio, a expropriação de uma única parcela de terreno particular, correspondente à Herdade de Vale Cobrão e desafetação de área militar de recursos hídricos;
- h) STR implicará a expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona de implantação do aeroporto e será necessário proceder a desafetação/mutação dominial;
- i) VNO implicará a expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona de implantação do aeroporto e será necessário proceder à desafetação/mutação dominial;
- j) propõe-se as seguintes medidas:
  - a. ponderação de adoção de “medidas preventivas que impeçam a alteração das circunstâncias e das condições de facto existentes que possam comprometer ou tornar mais onerosa a execução da infraestrutura aeroportuária preconizada”;
  - b. “enquadrar os procedimentos de mutação dominial e de expropriação, bem como a respetiva concatenação com outros procedimentos a tramitar *in casu*, através de ato legislativo do Governo que, respeitando os respetivos limites aplicáveis de fonte”;
  - c. assegurar, *ab initio*, a atribuição de “carácter urgente às expropriações a realizar, a definição adequada das eventuais mutações dominiais a realizar, e a clarificação dos termos como se articulam os diversos procedimentos administrativos a que o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária estará sujeito”.
- k. Importa verificar, ao tempo da tomada de decisões sobre opções de planeamento, ordenamento do território as alterações jurídicas introduzidas pelo DL 10/2024, de 8 de janeiro – SIMPLEX URBANÍSTICO.

**5. Quanto aos direitos dos antigos proprietários dos terrenos do AHD, impõe-se que se diga que foi muito difícil e tardio o acesso a documentação que elucidasse claramente a questão.**

- a) sabe-se que os terrenos passaram para a esfera pública por contratos de compra e venda e por processos expropriativos ao longo do tempo;
- b) a sucessão de regimes jurídicos dos processos expropriativos foi evoluindo, mas não de forma a afetar de modo significativo a presente avaliação;
- c) para as expropriações com mais de 20 anos, prazo do regime atualmente em vigor e que se aplica, o direito de reversão caducou, pelo que, quanto a esses, o proprietário público tem ao seu dispor os mecanismos de uso de propriedade existentes.

**6. No que respeita à certificação:**

- a) ela será de aplicar a todas as novas infraestruturas, duais ou únicas, nas várias dimensões que permitem a operação aeronáutica civil;
- b) é útil proceder a alterações legislativas, na senda das que o regulador – ANAC – tem sugerido, para clarificar os procedimentos de certificação, em particular nas dimensões sujeitas a Regulamentos Europeus e legislação nacional.

**7. Quanto à vinculatividade dos pareceres dos municípios abrangidos territorialmente pela opção que irá ser escolhida,** a alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 37/2023, de 31 de julho, resolveu a situação. Elencou-se um conjunto de situações diversas que requerem pareceres obrigatórios (e alguns deles vinculativos), de diversos órgãos da administração pública. Contudo, o *simplex* ambiental “terá retirado risco” na medida em que consagrou o decurso do prazo para a sua emissão sem parecer expresso como sendo o mesmo favorável. Logo, não impede a continuidade do procedimento.

## A. Parecer de viabilidade de cada uma das soluções, avaliando riscos e constrangimentos associados

### 1. Introdução

1. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2022, de 14 de outubro (doravante, também “RCM”), na sua versão em vigor<sup>2</sup>, foi constituída a Comissão Técnica Independente (CTI) com a missão de “*avaliar as opções estratégicas para aumentar a capacidade aeroportuária da região de Lisboa e coordenar e realizar a avaliação ambiental estratégica (AAE), nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, na sua redação atual*” (n.º 1). Foram identificadas, pelo Governo, cinco opções estratégicas:

- “i) *Opção estratégica 1: uma solução dual, em que o Aeroporto Humberto Delgado terá o estatuto de aeroporto principal e o Aeroporto do Montijo o de complementar*; [AHD+MTJ]
- ii) *Opção estratégica 2: uma solução dual alternativa, em que o Aeroporto do Montijo adquirirá, progressivamente, o estatuto de aeroporto principal e o Aeroporto Humberto Delgado o de complementar, incluindo a capacidade para o aeroporto principal substituir integralmente a operação do aeroporto secundário*; [MTJ+AHD]
- iii) *Opção estratégica 3: a construção de um novo aeroporto internacional no Campo de Tiro de Alcochete (CTA), que substitua, de forma integral, o Aeroporto Humberto Delgado*; [CTA]
- iv) *Opção estratégica 4: uma outra solução dual, em que o Aeroporto Humberto Delgado terá o estatuto de aeroporto principal e um Aeroporto localizado em Santarém o de complementar*; [AHD+CTA] e
- v) *Opção estratégica 5: a construção de um novo aeroporto internacional localizado em Santarém, que substitua, de forma integral, o Aeroporto Humberto Delgado;*” [STR].

No âmbito do seu mandato, e após consulta aberta, a CTI acrescentou mais opções:

- Opção estratégica 6: Aeroporto Humberto Delgado com o estatuto de aeroporto principal e um Aeroporto localizado no Campo de Tiro de Alcochete com o estatuto de aeroporto complementar; [AHD+STR];
- Opção estratégica 7: construção de um novo Aeroporto em VNO [VNO];
- Opção estratégica 8: Aeroporto Humberto Delgado com o estatuto de aeroporto principal e um Aeroporto localizado em Vendas Novas com o estatuto de aeroporto complementar [AHD+VNO].
- Opção Estratégica 9: construção de um Novo Aeroporto em Rio-Frio Poceirão.

2. Nos termos da RCM, o PT6 (jurídico) tem como tarefas:

- a) “vertente da concorrência e auxílios de estado e obrigações de notificação à Comunidade Europeia;
- b) análise e enquadramento das opções 1 (Aeroporto Humberto Delgado principal e Montijo complementar), 2 (Montijo *hub* e Aeroporto Humberto Delgado complementar) e 3 (CTA), segundo o Contrato de Concessão vigente entre o Estado e a ANA Aeroportos, e implicações no calendário;

<sup>2</sup> Alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2023, de 26 de julho.

- c) Análise e enquadramento das opções 4 (Aeroporto Humberto Delgado principal e Santarém complementar) e 5 (Santarém *hub*), segundo o Contrato de Concessão vigente entre o Estado e a ANA Aeroportos, e implicações no calendário;
- d) Determinar a existência de restrições legais, designadamente ambientais, que impeçam a realização do projeto ou que impliquem riscos, bem como a estratégia para resolvê-los (riscos de desenvolvimento de cada uma das soluções e implicações no calendário);
- e) Análise do regime de expropriações, nomeadamente análise de risco e implicações no calendário, bem como análise do enquadramento legal urbanístico;
- f) Estudo dos direitos dos antigos proprietários dos terrenos do Aeroporto Humberto Delgado, e análise dos constrangimentos inerentes à utilização dos terrenos e análise do potencial de rentabilização;
- g) Identificação das ações necessárias ao nível governamental e a legislação aplicável para o desenvolvimento do Projeto, com ênfase na alteração da legislação da certificação de aeroportos, e exigência do parecer favorável vinculativo das autarquias”.

Estas tarefas permitirão alcançar os três objetivos ali também enunciados: *“a) Avaliar a viabilidade de cada uma das soluções, avaliar riscos associados a cada uma das opções estratégicas (risco jurídico); b) Efetuar o enquadramento jurídico-contratual de cada opção estratégica e apurar o respetivo impacto em termos de custo/condições financeiras, financiamento, calendário e risco; c) Desenvolver outros aspetos que se revelem relevantes para a AAE, de acordo com os fatores críticos de decisão que vierem a ser definidos”*.

3. Solicita-se assim a apresentação de dois pareceres:

- a) um *“de viabilidade de cada uma das soluções, avaliando riscos e constrangimentos associados”*, no contexto das tarefas e objetivos enunciados, com ênfase na dimensão jurídica;
- b) outro, agora assumidamente jurídico, de análise comparativa das alternativas.

A coordenação entendeu que os dois pareceres constarão de um único relatório, ainda que devidamente identificados e distintos. Mais entendeu que não se mostra adequado a junção de qualquer documento Excel.

4. O PT6 inclui-se na missão da CTI de realização de Avaliação Ambiental Estratégica, sendo indispensável a conexão com outros PTs, designadamente com o PT3 e o PT4 na avaliação de componentes jurídicas com mais relevância para esses PTs, e com o PT5 na ênfase a ser colocada no risco contratual, objeto aliás do FCD5.

5. O relatório, composto por dois pareceres, organiza-se da seguinte forma:

A. Parecer de viabilidade de cada uma das soluções, avaliando riscos e constrangimentos associados

- Viabilidade [jurídica] de cada uma das opções.
- A propósito de cada uma das tarefas, começa-se pela síntese jurídica do tema e segue-se a apreciação da viabilidade de cada opção à luz dessa temática.

B. Parecer jurídico sobre a análise comparativa das opções

Tendo presente o enquadramento e apreciações feitas em A., segue-se a demonstração das semelhanças e diferenças de cada opção face às demais, em função dos temas abordados e resultam da RCM.

6. O relatório do PT6 baseia-se nos pareceres que foram contratados e nos documentos a que atempadamente teve acesso, designando-os pelo seu título, data e autoria, sempre que tais elementos estejam disponíveis.

7. A opção estratégica Rio Frio + Poceirão foi excluída do conjunto de opções estratégicas, encontrando-se a respetiva fundamentação técnica no capítulo 3 do Relatório Ambiental final. Assim, tal opção não é objeto de análise e avaliação no presente relatório. As eventuais apreciações da opção nos Anexos técnicos não devem, por isso, ser consideradas.

8. O presente Relatório suporta-se nos seguintes anexos dele fazendo parte integrante<sup>3</sup>:

- a) Parecer do Prof. Manuel Fontaine e anexo com esclarecimentos – **Parecer A + Anexo com esclarecimentos e adicional solicitado para a resposta a questões de consulta pública;**
- b) Parecer jurídico da PLMJ, subscrito pelas Senhoras Dras. Maria Zagallo e Catarina Paulino Alves e anexo com Esclarecimentos – **Parecer B + Anexo com esclarecimentos;**
- c) Relatório de legislação ambiental, com dois quadros organizativos por níveis normativos e por FCD – **Parecer C e quadros 1 [por nível normativo] e 2 [por FCD], versões finais após a consulta pública;**
- d) Relatório Final Preliminar de Análise Jurídica da Viabilidade das Opções Estratégicas de Aumento da Capacidade Aeroportuária da Região De Lisboa, em Matérias de Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente (Versão Consolidada)– **Parecer D (versão consolidada), adicional solicitado para a resposta a questões de consulta pública;**
- e) Relatório da coordenadora sobre Terrenos do AHD – **Informação E e listagem da situação dos prédios onde está instalado o AHD;**
- f) Relatório da coordenadora sobre a certificação de aeroportos e pareceres vinculativos das autarquias locais – **Informação F.**

9. Contribuíram para a redação do presente Relatório Pedro Santos Azevedo e Joana Neto.

---

<sup>3</sup> Este Relatório contém-se nos enquadramentos dos respetivos Pareceres.

## 2. Análise legal do modelo de financiamento face aos regulamentos europeus, na vertente da concorrência e auxílios de estado e obrigações de notificação à União Europeia

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2022, de 14 de outubro de 2022 determina, na sua segunda alínea a) do ponto 2.2.6. – “*Estudo do enquadramento contratual e legal, a que corresponde o «Pacote de Trabalho 6 (PT/WP 6)»*”, a “*Análise legal do modelo de financiamento face aos regulamentos europeus, nomeadamente na vertente da concorrência e auxílios de estado e obrigações de notificação à Comunidade Europeia*”.

Para tanto, a Comissão Técnica Independente solicitou a elaboração de um estudo especializado (doravante, também referido apenas como “Parecer A”), que se encontra disponível e anexo ao presente Relatório como **Parecer A**. Cumpre, todavia, sintetizar as principais considerações e conclusões do referido documento, prosseguindo o desiderato de simplificação das matérias e disponibilização de informação aos cidadãos. Considerando a especificidade técnica da matéria, porém, e para evitar perder de vista o rigor que se pretende e do qual não se prescinde, segue-se de perto a estruturação do Parecer e privilegia-se, dentro do possível, a maior proximidade possível às palavras do seu autor. O texto do Parecer prevalecerá, todavia, e naturalmente, sempre sobre o presente texto. A pronúncia é abstrata, na medida em que inexistem, por ora, modelos de financiamento definidos. Este ponto deve ser visto em conjugação com o «Pacote de Trabalho 5 (PT/WP 5)” (Desenvolvimento de um modelo financeiro e económico e análise de custo-benefício).

### 2.1. VERTENTE DA CONCORRÊNCIA

A RCM aflora a questão da concorrência na descrição da alínea a). A questão pode ser, então enunciada, em ligação com a delimitação contratual do direito de preferência da Concessionária<sup>4</sup>, da seguinte forma: pode um privado avançar com a implementação de um aeroporto fora dos 75Km? Nos termos do *Parecer jurídico sobre as vias de expansão da capacidade aeroportuária de Lisboa no quadro do Contrato de Concessão*, pode ler-se “Estamos, pois, perante um exclusivo territorial definido contratualmente pela **negativa**, enquanto garantia geográfica de não concorrência através da coartação da iniciativa e poderes do Estado (*obrigação estadual de não concorrência*) dentro do referido perímetro. Vale isto por dizer que, *a contrario*, fora do mesmo perímetro, já poderá o Estado, dentro do quadro legal aplicável, desenvolver ou **autorizar livremente novos aeroportos, a terceiros** ou à Concessionária, sem repercussões diretas contratuais”<sup>5</sup> (destacado nosso). Acresce que, e em consequência, “qualquer nova infraestrutura aeroportuária que se venha a situar para lá do raio de 75 km do AHD pode ser atribuída ou desenvolvida, fora do quadro do Contrato de Concessão, sem necessidade de articulação ou negociação prévia com a ANA (...)”<sup>6</sup>.

A transcrição abre duas vias: ou o Estado pretende manter a estrutura aeroportuária na esfera pública ou permite (autoriza?) a iniciativa privada no setor.

Para ajudar a compreender esta questão, transcreve-se o seguinte excerto do Parecer do Prof. Manuel Fontaine: “a Comissão fala de «evoluções significativas no mercado europeu dos transportes aéreos»,

<sup>4</sup> Vide *infra* capítulo 3.2.1 e 3.2.2. para o detalhe da cláusula em causa.

<sup>5</sup> Ponto 22, p. 17 de 86.

<sup>6</sup> Conclusão intercalar a. – p. 24 de 86.

iniciadas com a liberalização de 1997 do transporte aéreo no espaço da União. Uma dessas evoluções prender-se-ia com «os aeroportos que, nos últimos anos, se revelaram especialmente ativos na conquista de novas ligações aéreas» (n.º 5). O facto de «inúmeros aeroportos te[rem entretanto] passado da tutela do Estado para a das regiões ou mesmo de empresas públicas ou te[rem] sido transferidos para o sector privado» não terá sido alheio a essa evolução, estando ambas as circunstâncias associadas a «uma maior diversificação e complexidade das funções asseguradas pelos aeroportos»<sup>7</sup>. Por outro lado, no Parecer do Prof. Pedro Costa Gonçalves, em anexo à proposta do consórcio Magellan 500, pode ler-se: “assim, nos termos do contrato que celebrou, o Estado está hoje – sempre esteve – “livre” para autorizar o desenvolvimento de um aeroporto em Santarém, ou em qualquer outra parcela de Portugal Continental situada fora do raio de 75 km dos aeroportos concessionados à ANA.”<sup>8</sup> E mais adiante, o mesmo jurisconsulto continua: “Em tudo o que se refere ao cumprimento das múltiplas condições definidas na regulamentação internacional, europeia e portuguesa sobre a construção, a certificação e a exploração de aeroportos, bem como quanto à observância de quaisquer requisitos operacionais, administrativos e de segurança aplicáveis, a construção e a operação de um aeroporto privado enfrenta as mesmas exigências que a construção e a operação de um aeroporto público. Tais exigências, em geral de natureza técnica, não representam qualquer especificidade pelo facto de a construção e a operação de um aeroporto serem privadas.”<sup>9</sup> Fazendo a cronologia legislativa, relembra que “desde 1991, com a publicação do DL n.º 339/91, de 10 de setembro, eliminou-se a disposição da Lei de Delimitação de Setores de 1977 que vedava o acesso de empresas privadas a várias atividades económicas, entre as quais a “exploração de aeroportos”. A eliminação da proibição teve por consequência a possibilidade jurídica de acesso de empresas privadas à atividade económica de exploração de aeroportos”<sup>10</sup>. Em conclusão, “a possibilidade jurídica genérica de desenvolver aquela exploração enquanto atividade privada não suscita dúvidas: a exploração de aeroportos não é, em Portugal, uma atividade sob reserva pública; trata-se, pelo contrário, de uma atividade aberta à iniciativa privada que pode ser desenvolvida com infraestruturas privadas.”<sup>11</sup> No mesmo sentido, com mais detalhe e minúcia, pode ler-se no Parecer subscrito pelos Senhores Prof. Doutores Sérvulo Correia e Rui Medeiros e junto pela Magellan 500: “A existência de um segmento do setor aeroportuário que se mantém sob titularidade pública não é, note-se, incompatível com a abertura à iniciativa privada postulada e efetivada pelo Decreto-Lei n.º 339/91 e mantida pela Lei n.º 88-A/97. Com efeito, a abertura operada com a alteração da Lei de Delimitação de Setores significa tão-somente que o setor de atividade de exploração de aeroportos deixou de estar reservado à Administração, i.e., deixou de constituir um exclusivo seu, no sentido de que aquela atividade não corresponde já a um monopólio público”. Inclusivamente concluem que a concatenação de regimes jurídicos aplicáveis “(i) mantém a publicatio da atividade de exploração de determinados aeroportos do país, e que simultaneamente (ii) procede à liberalização, rectius à privatização material, da atividade de exploração de outros aeroportos, por forma a permitir a “dinamização do setor”<sup>12</sup>. Para uma análise e fundamentação mais

---

<sup>7</sup> Cfr. p. 12 do referido Parecer.

<sup>8</sup> Cfr. p. 11 do Parecer do Prof. Pedro Costa Gonçalves.

<sup>9</sup> Cfr. p. 35 do Parecer do Prof. Pedro Costa Gonçalves.

<sup>10</sup> Cfr. p. 39 do Parecer do Prof. Pedro Costa Gonçalves. Sobre a qualificação da exploração de aeroportos como atividade económica, recorde-se a já citada jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia: acórdãos nos Processos T-128/98 e C-288/11P.

<sup>11</sup> Cfr. p. 41 do Parecer do Prof. Pedro Costa Gonçalves.

<sup>12</sup> Cfr. pp. 28-29/176 e 31/176.



detalhada sobre as razões que levam a CTI a considerar, *in casu*, que deve haver procedimento concorrencial, *vide* ponto 3.2.3.5.

Quanto à via de expansão dentro dos 75Km, de acordo com a leitura integrada da cláusula que se faz nos capítulos 3.2.1. e 3.2.2., não será de acompanhar a posição do Prof. Pedro Costa Gonçalves quando sustenta que “além disso, está muito longe de ser certo que o Estado possa, legalmente, atribuir hoje à ANA, por adjudicação direta, os direitos de construir e de explorar um aeroporto, mesmo que este se situe dentro da «área» ou «zona» de Lisboa.”<sup>13</sup> Dentro da constrição territorial, a leitura integrada das várias cláusulas à luz dos critérios hermenêuticos melhor descritos no Parecer B conduzem ao entendimento de que a Concessionária tem direito de opção.

É verdade que o Parecer do Prof. Manuel Fontaine, nos esclarecimentos solicitados sobre o tema do financiamento em cenários de sujeição a concorrência, se pronunciou, aparentemente, no sentido de sujeição à concorrência da nova estrutura aeroportuária: “A interpretação dada no Parecer a esta questão da equipa PT6 foi a de que “estar sujeito a concorrência” significa que a escolha da entidade que procederá à construção e, eventualmente, futura operacionalização do novo aeroporto de Lisboa, ocorrerá “na sequência de um procedimento de concurso competitivo, transparente, não discriminatório e incondicional, em sintonia com os princípios do TFUE em matéria de contratação pública”. Desse ponto de vista, e se o “Contrato de Concessão” a que se refere a questão *supra* é aquele celebrado com a ANA - Aeroportos de Portugal, S.A., estar sujeito a concorrência significa que a construção e operacionalização do novo aeroporto de Lisboa não serão atribuídos a esta empresa sem um “prévio procedimento de concurso competitivo, transparente, não discriminatório e incondicional”.<sup>14</sup> Importa, porém, esclarecer que o Prof. Manuel Fontaine não estava a analisar, nem conhecia, presume-se, o contrato de concessão e a cláusula de preferência. Aliás, como o próprio assume, quando, em resposta a um pedido de esclarecimentos, diz: “Coloca depois a equipa PT6 a questão de saber se “não estão todas – as nove - possibilidades sujeitas à concorrência”. Partimos do pressuposto de que as “nove – possibilidades” se referem às nove opções estratégicas de localização do sistema aeroportuário de Lisboa (quer esteja em causa um único aeroporto, quer uma combinação do atual aeroporto Humberto Delgado com um novo aeroporto). A resposta à questão é a mesma já referida: qualquer que seja a opção estratégica finalmente escolhida, a atividade aeroportuária, incluindo a sua construção e operacionalização, estará sujeita à concorrência desde que a escolha da entidade encarregada dessa construção e operacionalização resulte de procedimento de concurso competitivo, transparente, não discriminatório e incondicional. **Admite-se, no entanto, que possam existir dificuldades na implementação desse procedimento como decorrência do contrato de concessão entretanto celebrado com a ANA - Aeroportos de Portugal, S.A., mas essa é questão que já não nos cabe avaliar.** Note-se, finalmente, que, tal como referido e explicado no **Parecer A** (pp. 24 e 25), “o facto de não existir um concurso de concessão do novo aeroporto de Lisboa não implica, necessariamente, que se tenha de classificar a operação como auxílio de Estado”<sup>15</sup>.

Há questões de direito da concorrência face à ANA se se abrir procedimento concursal?

---

<sup>13</sup> Cfr. p. 50 do Parecer do Prof. Pedro Costa Gonçalves.

<sup>14</sup> Cfr. p. 8 e 9.

<sup>15</sup> Cfr. p. 9 dos **Esclarecimentos**.



“Foram os tribunais europeus, no caso *Aéroports de Paris*, que, embora a propósito da aplicação de outras normas de direito da concorrência, vieram assumir pela primeira vez que um aeroporto, ainda que sendo uma entidade pública «sob a tutela do ministro encarregado da aviação civil e [assegurando] a gestão de instalações relevantes do domínio público» não poderá excluir, só por si, que ela possa, no caso em apreço, ser considerada como uma empresa”. E, sendo uma empresa, estar sujeita às regras de concorrência.”<sup>16</sup>

Abrindo-se um procedimento concursal, apenas na hipótese de não existir preferência contratual, a Concessionária poderia apresentar-se a esse procedimento, apesar de se poder colocar a pertinente questão de abuso de posição dominante no contexto da contratação pública. De facto, importa saber se o fornecedor de um bem ou serviço pode apresentar-se em novos procedimentos pré-contratuais quando a empresa é já titular de um contrato semelhante. Nesse caso, pergunta-se não estará numa posição mais favorável para concorrer à renovação de um contrato público, atendendo ao efeito de incumbente (“incumbency effect”) e à sua vantagem inicial (“first mover advantage”). Ainda que a questão em causa na AAE não seja a de uma renovação, mas sim de um contrato novo. O problema da vantagem do incumbente já foi colocada no TJUE, tendo sido sustentada a necessidade de, na construção do procedimento concursal, nomeadamente no caderno de encargos, se procurar “neutralizar” tal vantagem. Se vale para uma renovação, valerá certamente para um contrato com objeto idêntico<sup>17</sup>.

## 2.2. O MODELO DE FINANCIAMENTO E OS AUXÍLIOS DE ESTADO

### 2.2.1. Enquadramento de Direito da União Europeia

As normas relevantes constam, além dos Regulamentos referidos na Resolução do Conselho de Ministros, de diversos instrumentos normativos, cujos principais se sintetizam abaixo:

- “Artigos 106.º a 109.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante, TFUE);
  - Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (doravante, “Regulamento Geral de Isenção por Categoria”);
  - Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do TFUE (doravante, “Regulamento Procedimental”);
  - Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (UE) n.º 2015/1589 (doravante, “Regulamento de Aplicação”);
  - Comunicação da Comissão 2014/C 99/03, de 4 de maio de 2014, “Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas” (doravante, “Comunicação de 2014”)
- [Ponto 1 do Parecer A].**

<sup>16</sup> Cfr. p. 13 do Parecer.

<sup>17</sup> No Acórdão *Evropaiki*, Proc. T – 345/03, de 12 de março, §76, o Tribunal Geral da União Europeia reconheceu a existência de uma “vantagem inerente de facto” relativa à empresa titular do contrato, que não pode ser totalmente neutralizada. No entanto, o TGUE esclareceu que essa vantagem deve ser diluída, na medida em que a neutralização seja tecnicamente fácil de operar quando é economicamente aceitável e quando não viola os direitos do contratante atual ou do proponente. Vide NUNO CUNHA RODRIGUES, *Contratação Pública e Concorrência*, AAFDL, Lisboa, 2019, pp. 126 e ss.

## 2.2.2. Conceitos relevantes para a análise

### 2.2.2.1. Regime de controlo dos auxílios de Estado

A primeira questão é a de saber “se a participação pública no financiamento do investimento e do funcionamento das referidas infraestruturas aeroportuárias está sujeita ao regime de controlo dos auxílios de Estado, consagrado no Direito da EU” e resultante dos artigos 107.º a 109.º do TFUE e do direito derivado da UE.

Se e quando um Estado pretende “apoiar uma empresa, e preenchidos que estejam os requisitos do conceito de «*auxílio de Estado*» deverá, por regra, notificar esse projeto de auxílio à Comissão Europeia. Só depois da autorização desta instituição, se a mesma considerar o auxílio compatível com o mercado interno, poderá o mesmo ser efetivamente concedido”.

A decisão da Comissão é discricionária (no sentido técnico, e, portanto, balizada por princípios jurídicos) e deve avaliar se os benefícios do auxílio, em termos de resolução de “falhas de mercado ou da prossecução de outros interesses identificados no artigo 107.º, n.º 3 (e, eventualmente, no n.º 2), superam as desvantagens inerentes de afetação da concorrência e do comércio entre Estados-membros”. A decisão pode, ainda, conter desenvolvimentos específicos, não binárias, de permissão ou proibição, que determinem medidas que façam com que o auxílio encontre o respetivo balanço e possa ser autorizado **[Ponto 2 do Parecer A]**.

### 2.2.2.2. O conceito de auxílio de Estado

A sujeição do financiamento público das infraestruturas aeroportuárias ao regime de controlo mencionado e a uma exigência de notificação da Comissão Europeia, depende, naturalmente, da sua qualificação como “*auxílio de Estado*”<sup>18</sup>, que implica o preenchimento dos seguintes requisitos cumulativos:

- a existência de uma empresa,
- a imputabilidade da medida ao Estado,
- o seu financiamento através de recursos estatais,
- a concessão de uma vantagem,
- a seletividade da medida e
- os seus efeitos sobre a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros”. **[Ponto 3 do Parecer A]**.

### 2.2.2.3. Os aeroportos como empresas

Relativamente ao conceito de empresa, pode definir-se a mesma, para estes efeitos, como “uma entidade que desenvolve uma atividade económica, isto é, que oferece bens e/ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e ainda que não tenha fins lucrativos”<sup>19</sup>. No caso em apreço, a “*colocação à disposição das companhias aéreas e dos diferentes prestadores de serviços, mediante o*

<sup>18</sup> Quanto à forma que podem assumir, cfr. **p. 10 do Parecer A**.

<sup>19</sup> Cfr. **nota 22 do Parecer A** para referências jurisprudenciais sobre o conceito de empresa.

*pagamento de uma taxa cujo nível é fixado livremente pela ADP, de instalações aeroportuárias deve ser considerada como uma actividade de natureza económica*<sup>20</sup>.

É importante, para o caso ora em análise, a consideração do Tribunal Geral da EU no caso *Aeroporto Leipzig Halle*<sup>21</sup>: a atividade económica de um aeroporto inclui a construção das infraestruturas aeroportuárias necessárias à sua exploração. **[Ponto 5 do Parecer A]**.

#### 2.2.2.4. Atividades excluídas: exercício de prerrogativas de poder público

O financiamento [de] atividades que envolvem o exercício de prerrogativas públicas, incluindo das despesas de funcionamento e das despesas de investimento em “infraestruturas e [...] equipamento necessários” não é considerado auxílio estatal e, conseqüentemente, não estará sujeito ao regime de controlo dos auxílios de Estado. Serão os casos de “segurança, o controlo do tráfego aéreo, a polícia, as alfândegas”<sup>22</sup>, a que se juntaram mais tarde, em 2014, “atividades “de combate a incêndios e as atividades necessárias para proteger a aviação civil de atos de interferência ilícita”<sup>23/24</sup>.

Todavia, deve ter-se em consideração que:

- “o financiamento destas atividades deve permanecer estritamente limitado à compensação dos custos por elas gerados e não poderá ser desviado em benefício de outras atividades de natureza económica”<sup>25</sup> – qualquer sobrecompensação poderá constituir auxílio de Estado;
- se for a mesma entidade (ex: o aeroporto), a “realizar atividades económicas, sujeitas ao regime dos auxílios de Estado, e atividades não económicas, não sujeitas a esse regime, exige-se uma contabilidade separada dos custos correspondentes a umas e outras, para evitar que o financiamento público das atividades não económicas seja utilizado para custear as atividades económicas”<sup>26</sup>; e
- se, “num determinado Estado, tiver sido imposta aos aeroportos a cobertura dos custos decorrentes de atividades não económicas, todos os aeroportos devem, na sequência de uma decisão adotada nesse sentido, beneficiar de forma não discriminatória do financiamento público dessas atividades, sob pena de os aeroportos beneficiados com esse financiamento obterem uma vantagem face aos outros e, portanto, um auxílio de Estado”<sup>27</sup>. **[Ponto 6 do Parecer A]**.

<sup>20</sup> Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, *Aéroports de Paris*, cit., n.º 121. Sobre a evolução subsequente do entendimento do conceito de empresa, na sua ligação à construção de infraestruturas, cf. LENA SANDBERG E PILAR PEREZ-D’OCON, “The Fehmarn Fixed Link”, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 20, n.º 1, 2021, pp. 103-105. **[nota 23 do Parecer A]**.

<sup>21</sup> Cfr. nota 25 do Parecer A.

<sup>22</sup> Comunicação da Comissão de 2005, n.º 33; **Parecer A, ponto 6, p. 17**.

<sup>23</sup> Comunicação da Comissão de 2014, n.º 35; **Parecer A, ponto 6, p. 17**.

<sup>24</sup> Esclarecimentos adicionais, p. 3.

<sup>25</sup> Cfr. nota 36 do **Parecer A**.

<sup>26</sup> Cfr. nota 38 do **Parecer A**.

<sup>27</sup> O parecer enunciava uma dúvida na **nota 38**. Em esclarecimento a esta questão, em sede de esclarecimentos, (**anexo ao Parecer A** com maiores desenvolvimentos) sustenta-se que “se as atividades que correspondem a prerrogativas de interesse público devem ser consideradas atividades de natureza não económica, e se apenas o financiamento de atividades económicas pode ser considerado um auxílio de Estado, como se compreende,

Importa, na sequência do que *supra* se enunciou a propósito das prerrogativas de poder público, sublinhar o seguinte paragrafo do **Parecer A**: “Note-se, finalmente, quanto a esta questão, e com especial interesse para as opções que estão a ser ponderadas, que a Comissão Europeia, no “caso de uma infraestrutura originalmente utilizada para atividades não económicas ser posteriormente reafectada a uma utilização económica (por exemplo, se um aeroporto militar for convertido para utilização civil), apenas os custos incorridos na conversão da infraestrutura para utilização económica serão tidos em conta para a apreciação realizada nos termos das regras em matéria de auxílios estatais”<sup>28</sup>.

#### 2.2.2.5. Seletividade dos auxílios

A seletividade do auxílio é também um requisito necessário: “estando em causa a avaliação do modelo de financiamento do(s) aeroporto(s) de Lisboa, é evidente que qualquer medida que tenha apenas este destinatário será, necessariamente, um auxílio seletivo, no sentido de se dirigir a «*certas empresas ou certas produções*» (artigo 107.º, n.º 1, do TFUE). Esta situação é diferente da concessão de “auxílios concedidos em aplicação de regras que não tenham destinatários individualizados, de regras que sejam gerais”. Todavia, há que ter em atenção que o regime de auxílios de Estado se volta a aplicar se o regime jurídico, conquanto formalmente geral, da sua aplicação resulta uma “seletividade de facto”<sup>29</sup>. Importa, ainda assim, esclarecer que as medidas fiscais configuram uma situação distinta da seletividade de facto, uma vez que podem “ser justificadas pela «natureza ou economia geral do sistema em que se inserem», apenas se exigindo um igual tratamento (vantagem) para «empresas que se encontrem numa situação factual e jurídica comparável à luz do objetivo prosseguido pela medida em causa»”<sup>30</sup>. **[Ponto 7 do Parecer A]**

#### 2.2.2.6. Origem pública dos auxílios

A este tempo, não se conhecem “os tipos de auxílios que poderão, eventualmente, ser utilizados, é em qualquer caso evidente que subvenções, benefícios fiscais ou contributivos, empréstimos, garantias, investimentos no capital, atribuídos pelo Estado ou por outras entidades públicas serão sempre considerados imputáveis ao Estado e provenientes de recursos estatais. O mesmo sucederá com a disponibilização de propriedades, a concessão de acesso ao domínio público ou com o fornecimento de bens ou serviços. Já auxílios concedidos por empresas públicas, como empréstimos ou garantias, por exemplo, terão de ser avaliados de acordo com as regras de imputabilidade referidas, antes de se concluir terem origem pública e, portanto, poderem ser auxílios de Estado. Finalmente, fundos de origem europeia não serão considerados auxílios de Estado se o Estado português ou outra entidade pública portuguesa não exercerem poderes discricionários na sua afetação ao aeroporto”. **[Ponto 8 do Parecer A]**. Neste contexto, que se liga com o

---

então, que o financiamento das primeiras atividades, desde que discriminatório, possa afinal ser considerado um auxílio de Estado. Se uma entidade é incumbida de atividades como a manutenção da segurança, o controlo do tráfego aéreo, o policiamento, o controlo alfandegário, o socorro e o combate a incêndios e outras atividades necessárias para proteger a aviação civil de atos de interferência ilícita, o financiamento dessas atividades (e, antes disso, do investimento nas infraestruturas e equipamentos necessários para o desempenho dessas atividades) não será considerado auxílio de Estado”. E se a entidade desenvolve os dois tipos de atividade em simultâneo? Para as atividades económicas, será considerada empresa; para as demais não. E assim tem sido o entendimento jurisprudencial e da Comissão [*vide* condições **pp.17 e 18, alíneas a) e b) do Parecer A**]. Contudo, para a Comissão, se a infraestrutura for um aeroporto, as entidades operadoras dos aeroportos serão consideradas empresas para todos os efeitos, incluindo as atividades não económicas.

<sup>28</sup> Ponto 6 do Parecer A e Esclarecimentos Adicionais, p. 4.

<sup>29</sup> Cfr. a nota 42 do **Parecer A**.

<sup>30</sup> Cfr. a nota 44 do **Parecer A**.

ponto de “concessão de uma vantagem”, importa sublinhar que, por exemplo, a desafetação de terrenos do domínio público e sua atribuição à solução aeroportuária será imputável ao Estado, preenchendo os respetivos critérios, sendo uma medida “necessariamente seletiva” [Esclarecimentos adicionais, p. 2]

#### 2.2.2.7. Concessão de uma vantagem

De acordo com o Tribunal Geral<sup>31</sup>, “a noção de vantagem implica que a intervenção do Estado deve ter por consequência uma melhoria da posição económica e/ou financeira ou mesmo um enriquecimento do beneficiário. A sua concretização é feita através de uma comparação com a situação normal do mercado, através do critério do “operador numa economia de mercado”, que compara a medida adotada pelo Estado com a atuação que seria adotada por um agente privado nas mesmas circunstâncias. Se se puder concluir que esse “operador numa economia de mercado” (OEM) teria agido da mesma forma, deve concluir-se não estar a existir qualquer favorecimento e, portanto, não existir auxílio de Estado.

No que respeita ao financiamento público de aeroportos, pode sintetizar-se a sua posição da seguinte forma: se no financiamento público do aeroporto estiver prevista a concessão de subvenções ou de benefícios fiscais, não levanta grandes dúvidas o cumprimento do requisito da vantagem. Se, pelo contrário, forem utilizados instrumentos que são também usados por agentes privados em operações de mercado, a identificação de uma vantagem dependerá da deteção de uma diferença positiva face ao *benchmark* do mercado.

Esta situação não esgota, todavia, os cenários possíveis. Foi, nomeadamente, colocada a questão de saber se a análise que se está a desenvolver é alterada pela consideração de um cenário em que a atividade aeroportuária, incluindo a sua construção e operacionalização, está sujeita à concorrência. A sujeição à concorrência, em qualquer dos cenários e para este efeito, parece não interferir com o conceito de auxílio de Estado<sup>32</sup>.

Trata-se de uma hipótese que, na verdade, se prende justamente com o requisito da vantagem atribuída pelo auxílio, e foi expressamente prevista na Comunicação sobre a noção de auxílio, que põe a hipótese de a operação em causa ter sido efetuada «*na sequência de um procedimento de concurso competitivo, transparente, não discriminatório e incondicional, em sintonia com os princípios do TFUE em matéria de contratação pública*». Nesse caso, diz a Comissão, «*pode presumir-se que essas operações estão em sintonia com as condições de mercado, desde que tenham sido utilizados os critérios adequados para selecionar o comprador ou o vendedor*»<sup>33</sup>, caso em que se considerará não existir vantagem e, portanto, não estar em causa um auxílio de Estado.

Todavia, esta situação é diferente daquela em que se conclui que uma determinada atividade, para poder ser desenvolvida por uma empresa, tem de envolver um apoio estatal, mas em que o Estado «*põe a concurso, por exemplo, o montante de financiamento concedido*». Numa situação assim descrita, o «*concurso apenas*

<sup>31</sup> Acórdão do Tribunal Geral de 21 de maio de 2010, República Francesa, France Télécom SA, Bouygues SA e Bouygues Télé com SA e Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom) contra Comissão Europeia, T-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04, ECLI:EU:T:2010:216, n.º 231.

<sup>32</sup> Para mais detalhes, cfr. **anexo ao Parecer A**.

<sup>33</sup> Esses critérios vêm referidos nos n.ºs 95 e 96 da Comunicação da Comissão “sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.o, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, C/2016/2946, JO C 262 de 19.7.2016.

*pode minimizar o montante concedido, mas não pode excluir uma vantagem».* Assim, se se concluir que a construção do novo aeroporto de Lisboa, ainda que objeto de concurso público, exige algum tipo de apoio estatal, o concurso não chega para excluir a sua qualificação como auxílio de Estado.

Por outro lado, “o facto de não existir um concurso de concessão do novo aeroporto de Lisboa não implica, necessariamente, que se tenha de classificar a operação como auxílio de Estado. Nessa hipótese, a conformidade com as condições de mercado pode ainda ser verificada através de uma avaliação comparativa com outras operações de mercado, descrita e detalhada nos n.ºs 98 e ss. da Comunicação sobre a noção de auxílio de Estado, ou até por recurso a outros métodos de avaliação (como, no caso de investimentos, a determinação da TIR ou do VAL), descritos nos n.ºs 101 e ss.”. **[Ponto 9 do Parecer A]**

Já no que respeita, a propósito da disponibilização de propriedades, só haverá concessão de uma vantagem, se a referida disponibilização não ocorra nas condições normais de mercado. Assim, como se salienta nos **Esclarecimentos Adicionais**, «o fulcral é, aqui, que a disponibilização dos terrenos propriedade do Estado ocorra como se o Estado fosse um agente privado, como se visasse a maximização do lucro, ainda que com perspetivas de rendibilidade de “longo prazo”. Desse ponto de vista, portanto, a disponibilização gratuita dos terrenos do Estado implicará a qualificação dessa operação financeira como auxílio de Estado. Ao contrário, se a venda, o arrendamento ou outra operação alternativa se verificarem por valores de mercado, não será concedida uma vantagem e, em consequência, a operação não poderá ser qualificada como auxílio de Estado» (p. 3). É, por conseguinte, fundamental que o decisor político verifique o modo, se for o caso, de disponibilização de bens dominiais públicos para não infringir as regras europeias sobre auxílios de Estado, mesmo existindo reversão dos bens afetos à concessão, quando esta finda. Importa, todavia, voltar a sublinhar o teor da Comunicação da Comissão sobre noção de auxílio de Estado, n.º 203 – o caso do exercício de prerrogativas de poder público<sup>34</sup> e a questão da reconversão de um aeroporto militar em aeroporto civil.

#### 2.2.2.8. Ausência de vantagem: serviços de interesse económico geral

Importa, ainda, acrescentar que há casos em que o critério OEM referido *supra* não é, por si, suficiente. “Um desses casos ocorre nos chamados «*serviços de interesse económico geral*» (SIEG). Não existe uma definição de Direito da UE do que seja um SIEG, concedendo-se a cada Estado-membro margem de apreciação «*quanto à natureza dos serviços suscetíveis de serem qualificados*» como SIEG<sup>35</sup>.

O que levanta a seguinte pergunta: existirão situações em que o financiamento público de aeroportos possa ser considerado uma compensação de um serviço de interesse económico geral? E, em concreto, em que medida é que tal poderia impactar o financiamento?

A resposta, mais desenvolvida no Parecer, é a de que “não parece fácil justificar o (ou parte do) financiamento público do aeroporto de Lisboa com o carácter de “serviço de interesse económico geral” que lhe possa eventualmente ser atribuído.” **[Ponto 10 do Parecer A]**

#### 2.2.2.9. Afetação da concorrência e do comércio entre Estados-membros

<sup>34</sup> Infraestruturas que não se destinam a ser exploradas economicamente, que escapam ao regime de auxílios de Estado – *vide supra* ponto 2.2.2.4.

<sup>35</sup> Decisão da Comissão 2012/21/UE de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais. O espaço de conformação conferido encontra naturalmente limite na hipótese de verificação de erros manifestos na definição de SIEG. **[nota 55 do Parecer A]**.

Por fim, o requisito de que os auxílios “afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros” e de “que falseiem ou ameacem falsear a concorrência”. “Os mesmos foram interpretados pelo Tribunal de Justiça de um tal modo que, por regra, quando os restantes requisitos do conceito de auxílio forem preenchidos, se presumirá que a concorrência e o comércio entre Estados-membros são afetados. Apenas não haverá afetação da concorrência ou do comércio entre Estados-membros nas situações excecionais em que: (1) a empresa auxiliada opere num mercado não liberalizado; ou (2) não existem concorrentes estabelecidos na União Europeia; ou (3) o auxílio é de *minimis*; ou (4) a atividade da empresa auxiliada é puramente local”<sup>36</sup>.

Nenhuma dessas situações excecionais aqui se verifica, pelo que “qualquer auxílio ao investimento e ao funcionamento do(s) aeroporto(s) de Lisboa que preencha os restantes requisitos do conceito de auxílio de Estado será necessariamente considerado como afetando a concorrência e o comércio entre Estados-membros”. [Ponto 11 do Parecer A]

#### 2.2.2.10. Auxílios isentos da obrigação de notificação à Comissão Europeia

“A sujeição do financiamento público ao regime dos auxílios de Estado implica, como referido inicialmente, a obrigação de notificação do projeto de auxílio à Comissão Europeia, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE e do Regulamento Procedimental”. Contudo, está igualmente previsto, em direito derivado da UE, “a possibilidade de determinadas categorias de auxílio, desde que cumpram certos requisitos, serem isentas da obrigação de notificação, por serem consideradas compatíveis com o mercado comum”. Referimo-nos ao Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)<sup>37</sup>. No entanto, de acordo com as definições contidas no RGIC (artigo 2.º, al. 153), um aeroporto regional é “um aeroporto com um volume de tráfego anual até 3 milhões de passageiros”, o que, como é sabido, fica muito aquém do volume de tráfego atual do aeroporto de Lisboa. Assim, qualquer financiamento de investimento ou ao funcionamento do AHD não é coberto por esta hipótese.

“Poderia colocar-se a possibilidade, não obstante, de o financiamento da nova infraestrutura aeroportuária, ainda a construir, se enquadrar nesta categoria de «aeroporto regional», uma vez que, nos «dois exercícios financeiros anteriores» à concessão do auxílio, não haveria tráfego de passageiros. Todavia, o artigo 56.º, n.º 4, do RGIC afasta liminarmente essa hipótese, ao prescrever que «[n]ão devem ser concedidos auxílios para a realocação de aeroportos existentes nem para a criação de novos aeroportos de passageiros, incluindo a conversão de um campo de aviação existente num aeroporto de passageiros»”.

“Outro instrumento de direito derivado que prevê que «os auxílios estatais sob a forma de compensações de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral são compatíveis com o mercado comum e isentos da obrigação de notificação» é a Decisão 2012/21/UE. Este instrumento, no seu artigo 2.º, n.º 1, al. e), estende a qualificação de compatibilidade e a isenção de notificação às «[c]ompensações pela prestação de serviços de interesse económico geral no que se refere a aeroportos [...] que tenham registado um tráfego médio anual inferior a 200.000 passageiros». Ora, por maioria de razão face ao concluído supra, esta disposição não poderá aplicar-se ao financiamento público do novo aeroporto de Lisboa”. [Ponto 13 do Parecer A].

<sup>36</sup> MANUEL FONTAINE CAMPOS, «The evolution of the "effects on trade" and "distortion of competition" requirements under the EU State aid regime», in SOFIA OLIVEIRA PAIS (Ed.), *Competition Law Challenges in the Next Decade*, P. I. E. Peter Lang, Bruxelas, pp. 211-212.

<sup>37</sup> Cfr. p. 31 do Parecer para a descrição das isenções.



### 2.2.3. Caracterização como auxílio de Estado do financiamento público do aeroporto de Lisboa

Daqui resulta a primeira conclusão relativamente à caracterização como auxílio de Estado do financiamento público do aeroporto de Lisboa<sup>38</sup>:

“Sabendo que os aeroportos são considerados empresas, que um financiamento público que tenha como destinatário direto o investimento nas infraestruturas e equipamentos e/ou o funcionamento do aeroporto Humberto Delgado e do novo aeroporto de Lisboa será seletivo, que, se o mesmo for proveniente do Estado ou de outra entidade pública, terá origem pública, que, se assumir a forma de subvenção ou benefício fiscal, concederá claramente uma vantagem (mas o mesmo sucederá ainda se, assumindo outras formas, não se mostrar compatível com o padrão do «operador numa economia de mercado»), que dificilmente se poderá sustentar que esse financiamento constitui compensação por serviços de interesse económico geral, e que, cumpridos todos os restantes requisitos do conceito de auxílio de Estado, se terá de concluir pela afetação das trocas comerciais entre os Estados-membros e pelo falseamento ou ameaça de falseamento da concorrência, nestas condições, esse financiamento estará submetido ao regime dos auxílios de Estado.

Tal não sucederá, no entanto, no que respeita ao financiamento do investimento em infraestruturas e equipamentos e ao financiamento da operação corrente de atividades que envolvem o exercício de prerrogativas públicas, como a segurança, o controlo do tráfego aéreo, a polícia, as alfândegas, o socorro, o combate a incêndios e as atividades necessárias para proteger a aviação civil de atos de interferência ilícita, que não estão cumpridos requisitos mencionados supra, sujeitos à aplicação das regras de controlo dos auxílios de Estado”. [Ponto 12 do Parecer A]

### 2.2.4. Hipóteses de compatibilidade com o mercado interno de auxílios de Estado ao novo aeroporto de Lisboa

“Na hipótese em que o financiamento público do novo aeroporto de Lisboa, nas diversas possibilidades que estão a ser estudadas, constituir um auxílio de Estado, e não havendo isenção de notificação à Comissão Europeia, a autorização da concessão do auxílio por esta instituição, depois da respetiva notificação, depende de um juízo favorável dessa instituição, de «compatibilidade com o mercado interno».

Em que condições seria expectável que pudesse registar-se esse juízo favorável? Em geral, a Comissão, no exercício do seu poder discricionário de avaliação, averigua se o auxílio promove a resolução de uma falha de mercado ou a prossecução de um interesse comum da União, de tal forma que mais do que compensa o efeito negativo sobre a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-membros<sup>39</sup>. Se concluir que é o caso, declara o auxílio compatível com o mercado interno. Caso contrário, adota uma decisão negativa”.

A Comunicação de 2014 estabelece os requisitos para a emissão de um juízo favorável, designadamente o preenchimento cumulativo dos mesmos: (i) a “medida de auxílio estatal deve contribuir para um objetivo de interesse comum bem definido, de acordo com o artigo 107.º, n.º 3”; (ii) a medida tem de cumprir o critério da necessidade, traduzindo-se “numa melhoria significativa que o mercado, por si só, não poderá criar, por exemplo, solucionar uma deficiência do mercado ou eliminar um problema de equidade ou coesão”; (iii) deve

<sup>38</sup> Que se transcreve na totalidade, para manutenção do rigor e pela sua importância.

<sup>39</sup> Cfr. a nota 72 do Parecer A.



igualmente cumprir o princípio da adequação, no sentido atingir do objetivo de interesse comum; (iv) o efeito de incentivo tem de se manifestar, “no sentido de levar a uma alteração da atuação das empresas beneficiárias que, de outro modo, não teriam realizado essas atividades ou o teriam feito de forma diferente”; (v) a dimensão de proporcionalidade, em sentido estrito, deve mostrar-se cumprida, no sentido de os auxílios se limitarem ao “mínimo necessário para induzir essa alteração de atuação”; (vi) deve poder concluir-se que o “*equilíbrio global da medida*” é positivo, ponderando os efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais; (vii) os auxílios devem ser concedidos em condições de plena transparência, “garantindo o acesso de todos a toda a informação relevante”<sup>40</sup>.

Estes critérios são, depois, aplicados “à matéria específica dos auxílios estatais no setor da aviação e, em particular, dos auxílios a aeroportos, distinguindo os auxílios ao investimento dos auxílios ao funcionamento”. **[Ponto 14 do Parecer A]**

#### 2.2.4.1. Compatibilidade dos auxílios ao funcionamento para aeroportos

Quer esteja em causa o atual AHD, que claramente excede o tráfego referido, quer esteja em causa uma nova infraestrutura aeroportuária que o substitua, que há de ter um tráfego aproximado ao daquele, se não superior, é claro que a Comissão considerará que um qualquer auxílio de Estado ao funcionamento<sup>41</sup> não cumprirá o requisito da necessidade da intervenção do Estado e, portanto, não o considerará compatível com o mercado interno.

Na hipótese em que se mantenha o atual AHD e se construa uma segunda infraestrutura aeroportuária, tudo dependerá do tráfego que esse segundo aeroporto vier a ter. Se, de facto, não exceder os 3 milhões de passageiros/ano, não se aplica o compromisso liminar suprarreferido, devendo então procurar cumprir-se as restantes condições estipuladas nos n.ºs 113 e ss. da Comunicação de 2014<sup>42</sup>. Note-se, no entanto, que a intenção da Comissão é de apenas permitir a atribuição dos auxílios ao funcionamento durante um período de transição que, se bem que estendido por mais três anos, se prevê prolongar-se apenas até 2027, data previsivelmente aquém ou muito próxima da entrada em funcionamento do novo aeroporto secundário. **[Ponto 15 do Parecer A]**

#### 2.2.4.2. Compatibilidade dos auxílios ao investimento para aeroportos

As condições fixadas para a avaliação da compatibilidade dos auxílios também têm de se verificar no caso do investimento<sup>43</sup>.

“No que se refere à condição da contribuição para a realização de um objetivo de interesse comum bem definido, é preciso começar por referir que a Comissão, na sua Comunicação de 2014, apenas se refere à

<sup>40</sup> Cfr. Comunicação de 2014, n.º 79.

<sup>41</sup> Cfr. a **nota 75 do Parecer A** quanto ao conceito de auxílios ao funcionamento.

<sup>42</sup> “A partir do momento em que o Aeroporto Humberto Delgado encerre, e como tal implicará a transferência do tráfego desta infraestrutura aeroportuária para a nova infraestrutura, esta ultrapassará então o limiar dos três milhões, pelo que deixará de poder receber os auxílios que, eventualmente, tenham sido autorizados pela Comissão Europeia” (cfr. **anexo ao Parecer A**).

<sup>43</sup> Cfr. **nota 83 do Parecer A** quanto ao conceito de “auxílios ao investimento”.

alínea c) do n.º 3 do artigo 107.º, do TFUE<sup>44</sup>, quando considera as hipóteses em que um auxílio poderá ser considerado compatível com o mercado interno<sup>45</sup>. Nesse âmbito, o projeto de auxílio deverá visar um ou vários dos seguintes objetivos: “a) Aumentar a mobilidade dos cidadãos da União Europeia e a conectividade das regiões estabelecendo pontos de acesso para voos intra-União Europeia; ou b) Combater o congestionamento do tráfego aéreo nos principais aeroportos da União Europeia que funcionam como plataformas de correspondência; ou c) Facilitar o desenvolvimento regional”.

Algum ou até vários destes objetivos podem estar implicados quer no investimento no AHD quer no novo aeroporto de Lisboa.

“Por outro lado, estando em causa a criação de «uma nova capacidade aeroportuária», deve evitar-se a «duplicação de aeroportos não rentáveis ou a criação de capacidades adicionais não utilizadas». Como o atual AHD já funciona «à capacidade máxima», não parece difícil demonstrar que a nova capacidade evitará os referidos efeitos indesejáveis, em especial, mas não apenas, se estiver em causa a substituição do atual aeroporto. Em qualquer caso, é indispensável que exista um plano de negócios prévio que incorpore “previsões sólidas do tráfego de passageiros e de carga” e que identifique «o efeito provável do investimento na utilização de infraestruturas já existentes», incluindo, não apenas outros aeroportos, mas também «outros modos de transporte, nomeadamente as ligações por comboios de alta velocidade»”.

As condições relativas ao cumprimento do princípio da necessidade (de intervenção do Estado) e da “proporcionalidade do montante do auxílio”, “são aferidas com métricas relativas ao tráfego médio de passageiros do aeroporto”. Atendendo aos dados disponíveis, um eventual investimento no AHD, parece difícil sustentar, à luz dessas métricas, o cumprimento dos requisitos.

A Comunicação de 2014 é muito clara quando estabelece que “quanto maior o aeroporto (em termos de tráfego de passageiros), menor é a necessidade de recorrer a investimento público atendendo a que considera que «[o]s aeroportos com um tráfego anual superior a 5 milhões de passageiros são geralmente lucrativos e capazes de cobrir todos os seus custos, a não ser em circunstâncias muito excecionais devidamente justificadas»”<sup>46</sup>. Assim, no que respeita à condição da necessidade de intervenção do Estado, esta baseia-se no pressuposto de que essa intervenção só é justificada caso o mercado não resolva o problema em causa (isto é, de que se conseguirá atrair investimento privado). Recorde-se que o tráfego do AHD terá excedido, em 2022, os 28 milhões de passageiros. Acresce que o lucro recorde obtido em 2022 pelo grupo ANA, que gere os aeroportos nacionais, torna ainda mais difícil considerar a hipótese de auxílio.

“Por outro lado, no respeitante à proporcionalidade do montante do auxílio, a Comunicação esclarece que apenas são elegíveis os custos relacionados com os investimentos em infraestruturas aeroportuárias, mas não os «custos de investimento relacionados com atividades não aeronáuticas (em especial, parques de estacionamento, hotéis, restaurantes e escritórios)», nem os «custos de investimento relacionados com a prestação de serviços de assistência em escala (tais como autocarros, veículos, etc.), na medida em que não sejam parte da utilização das infraestruturas de assistência em escala, pelo próprio aeroporto». A Comunicação explicita que «o montante máximo permitido de auxílios estatais é expresso em percentagem

---

<sup>44</sup> Que se refere aos “auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum”.

<sup>45</sup> Cfr. a nota 85 do **Parecer A**.

<sup>46</sup> Cfr. a análise financeira relativa aos resultados da Concessionária.

(%) dos custos elegíveis (a intensidade máxima de auxílio)». Ora, mais uma vez, a intensidade máxima do auxílio é inversamente proporcional à dimensão do aeroporto, atingindo um mínimo de 25% para os aeroportos com um tráfego médio de passageiros entre 3 e 5 milhões por ano, nem se prevendo na tabela inserta na Comunicação a hipótese de aeroportos de dimensão superior. É verdade, não obstante, que a Comissão admite que “em circunstâncias  *muito excecionais*, caracterizadas por uma  *clara deficiência* do mercado e tendo em conta a  *magnitude* do investimento, a  *impossibilidade* de financiar o investimento nos mercados de capital, um nível  *muito elevado de externalidades* positivas e as distorções da concorrência, os aeroportos com uma média de tráfego de 5 milhões de passageiros por ano podem receber um auxílio para financiar as infraestruturas aeroportuárias”. Mais uma vez, é dificultada a tarefa de justificar uma intensidade máxima de auxílio superior a 0%, no que respeita ao aeroporto Humberto Delgado. (...) Deste modo, e uma vez que as condições que temos vindo a abordar são cumulativas, parece difícil sustentar com sucesso junto da Comissão Europeia um auxílio ao investimento na remodelação do aeroporto Humberto Delgado. Em qualquer caso, estão indicados os critérios que poderão guiar tal exercício”.

Tratando-se de nova infraestrutura, o cenário muda. Em particular, quando se trata de uma realocação, porquanto ela implica, aliás como se prevê no contrato de concessão, o fecho da Portela e consequentemente a “cessação das atividades aeroportuárias num sítio existente”. “Tal resulta quer da própria palavra usada (“relocalização”) quer da associação que o n.º 104 da Comunicação faz entre a realocação e a cessação das atividades quer da hipótese alternativa prevista na alínea e) do n.º 111 da Comunicação. Em qualquer caso, a Comissão assume de modo assertivo que, na hipótese de realocação, «a intervenção estatal é caracterizada por uma clara deficiência do mercado” e que, tendo em conta “[estas] circunstâncias excecionais, a magnitude [elevada] do investimento e as limitadas distorções da concorrência [resultantes]», poderá considerar que o auxílio respeita as condições da necessidade e proporcionalidade “independentemente do tráfego médio de passageiros desse aeroporto”, baseando-se apenas “na análise do défice de financiamento ou no cenário contra factual de cada caso específico”<sup>47</sup>.

“Deste modo, e parecendo poder ser cumpridas, no que respeita à nova infraestrutura aeroportuária (sob provável condição de a mesma substituir o aeroporto Humberto Delgado), as condições da contribuição para um objetivo de interesse comum, de necessidade de intervenção do Estado e da proporcionalidade do montante do auxílio (neste último caso, com base em demonstrado défice de financiamento), resta referir as restantes condições que devem ser cumpridas.

A adequação do auxílio de Estado tem em vista compará-lo com «outros instrumentos políticos ou de auxílio» que falseiem menos a concorrência e permitam alcançar o mesmo objetivo. Neste caso, exige-se do Estado que tenha comparado a forma de auxílio escolhida com outras opções. A Comunicação de 2014 considera que «empréstimos, garantias ou adiantamentos reembolsáveis» são formas de auxílio que falseiam menos a concorrência do que «subvenções diretas». Mas não está excluído que o Estado demonstre que as primeiras não permitem alcançar o mesmo objetivo<sup>48</sup>.

Exige-se ainda que o auxílio produza um “efeito de incentivo”. A ideia é evitar ajudas inúteis, porque a empresa auxiliada desenvolveria exatamente a mesma atividade, ainda que o auxílio não tivesse sido concedido. Por regra, exige-se que seja realizada uma «análise contra factual, comparando os níveis da

<sup>47</sup> Cfr. a Comunicação de 2014, n.º 104.

<sup>48</sup> Cfr. a nota 98 do **Parecer A**.

atividade prevista, com e sem a concessão de auxílios estatais». No entanto, se os trabalhos começarem antes do pedido de auxílio, trata-se de um indício indubitável de que o auxílio não produz qualquer efeito de incentivo, pelo que não será nunca considerado compatível com o mercado interno.

Finalmente, tem de cumprir-se a condição da «prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais». Exige-se que se evite, «em especial, a duplicação de aeroportos não rentáveis ou a criação de capacidades adicionais não utilizadas na zona de influência da infraestrutura existente». A zona de influência de um aeroporto, refere-se à «fronteira geográfica de mercado» e, embora possa depender do seu modelo de negócios, da sua localização e dos destinos servidos, encontra-se «normalmente fixada em cerca de 100 quilómetros ou cerca de 60 minutos de tempo de viagem de automóvel, autocarro, comboio ou comboio de alta velocidade». Assim, a Comissão terá dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio se, existindo outro aeroporto na área de influência, o mesmo «não funcione à capacidade máxima, ou quase». Tendo presentes a exaustão de capacidade do AHD e a saúde financeira (rentabilidade) da ANA, «uma nova infraestrutura aeroportuária na região de Lisboa cumprirá esta condição, mesmo que não substitua aquele aeroporto». Substituindo, isto é, havendo realocização, não haverá duplicação de aeroportos, a condição estará cumprida, em particular se a capacidade do novo aeroporto estiver alinhada com previsões credíveis de incremento do tráfego. Em qualquer dos cenários de duplicação ou de substituição, impõe-se uma notificação individual à Comissão, “dado que a primeira hipótese se enquadra nas alíneas a), e) e f) do n.º 111 e a segunda se enquadra na alínea c) do mesmo número”.

#### 2.2.4.3. Sobre a disponibilização de terrenos do domínio público de bases aéreas ou afetos a outros interesses públicos

Importa alertar o decisor político para a questão dos auxílios de Estado a propósito das Opções que impliquem a desafetação de terrenos por agora afetos a bases militares.

Recordando as considerações detalhadas no Parecer A, sublinhadas no adicional emitido pelo Consultor, não se deve perder de vista que a disponibilização de bens, a título gratuito e sem qualquer contrapartida, mesmo existindo, a final, a reversão dos bens para o Concedente<sup>49</sup>, consubstanciará, muito provavelmente, um auxílio de Estado.

Permitimo-nos transcrever os esclarecimentos entretanto prestados especificamente sobre esta questão: “no Parecer (páginas 9 e 10), um auxílio de Estado implica “a existência de uma empresa, a imputabilidade da medida ao Estado, o seu financiamento através de recursos estatais, a concessão de uma vantagem, a seletividade da medida e os seus efeitos sobre a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros”. Como aí se esclarece, a forma pela qual o auxílio é prestado é irrelevante. Foi também esclarecido como a construção e exploração de uma infraestrutura aeroportuária preenche o conceito de “empresa”. Naturalmente, a disponibilização a essa empresa de terrenos do Estado, pelo Estado, preenche os critérios da imputabilidade ao Estado e do seu financiamento mediante recursos estatais (o que, aliás, era já reconhecido no Parecer, a páginas 21, referindo-se à “disponibilização de propriedades”). Sendo os terrenos disponibilizados à empresa em causa, a medida é necessariamente seletiva. No que respeita aos requisitos da afetação da concorrência e das trocas comerciais, já concluímos que “qualquer auxílio ao investimento e ao funcionamento do(s) aeroporto(s) de Lisboa que preencha os restantes requisitos do conceito de auxílio

<sup>49</sup> Cfr. o disposto nas cláusulas 67.ª e 68.ª do Contrato de Concessão.

de Estado será necessariamente considerado como afetando a concorrência e o comércio entre Estados-membros” (página 29 do **Parecer A**).

Finalmente, e sobretudo, no que respeita ao requisito da “vantagem”, e como se disse no Parecer, a páginas 22, “se o auxílio consiste, por exemplo, na venda de um bem (v. g., um imóvel), [...] já não é tão claro que tenha sido concedida uma vantagem, porque se trata aí de comportamentos que poderiam ser adotados por um operador económico privado”. Ora, “não há favorecimento quando a medida estatal ocorra nas condições normais de mercado, quando possa ser vista como uma transação comercial normal e quando o Estado aja como um operador económico normal”. O fulcral é, aqui, que a disponibilização dos terrenos propriedade do Estado ocorra como se o Estado fosse um agente privado, como se visasse a maximização do lucro, ainda que com perspetivas de rendibilidade de “longo prazo”. Desse ponto de vista, portanto, a disponibilização gratuita dos terrenos do Estado implicará a qualificação dessa operação financeira como auxílio de Estado. Ao contrário, se a venda, o arrendamento ou outra operação alternativa se verificarem por valores de mercado, não será concedida uma vantagem e, em consequência, a operação não poderá ser qualificada como auxílio de Estado”.

Daqui resulta a necessidade de advertir o decisor político de que, verificando-se a referida disponibilização de terrenos, no contexto da teoria dos auxílios de Estado constante do Parecer A e dos Esclarecimentos prestados especificamente a este propósito, fique salvaguardada a situação, mediante, por exemplo, pela atribuição de um valor aos terrenos disponibilizados ao concessionário, pensando-se num mecanismo de contrapartida financeira por este.

### 2.2.5. Conclusões

1. “o financiamento público do investimento em infraestruturas e equipamentos e do funcionamento do aeroporto Humberto Delgado e do novo aeroporto de Lisboa estará, cumpridos os requisitos, sujeito ao regime dos auxílios de Estado” – cfr. ponto 2.3;
2. “o financiamento público mencionado, enquanto auxílio de Estado, não está isento da obrigação de notificação à Comissão Europeia, por não ser considerado automaticamente compatível com o mercado interno, nem nos termos do Regulamento Geral de Isenção por Categoria, nem nos da Decisão 2012/21/EU, devendo ser objeto de notificação individual”;
3. “Devendo ser notificado, enquanto auxílio de Estado, apenas será autorizado pela Comissão Europeia desde que esta conclua que é compatível com o mercado interno”, o que implica a emanção de um juízo discricionário, incluindo a avaliação “se a medida de auxílio promove a resolução de uma falha de mercado ou a prossecução de um interesse comum da União, que mais do que compensem o efeito negativo sobre a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-membros”;
4. “qualquer financiamento público do funcionamento do aeroporto Humberto Delgado ou do novo aeroporto de Lisboa, que se enquadre nos requisitos de auxílio de Estado, será provavelmente considerado incompatível com o mercado interno, já que, para ser elegível para um auxílio ao funcionamento, o tráfego anual do aeroporto não deve exceder 3 milhões de passageiros, e porque os auxílios ao funcionamento de aeroportos apenas são autorizados por um período transitório que, previsivelmente, se esgotará em 2027;

5. acresce, no caso do AHD, para investimento em infraestruturas e equipamento, a incompatibilidade com o mercado interno, resulta ainda do facto de não respeitar condições relativas à necessidade de intervenção do Estado e à proporcionalidade do montante do auxílio, designadamente por causa do tráfego anual de passageiros. Mesmo a exceção equacionada, “implica o cumprimento de um conjunto de requisitos muito exigentes que se julga difícil serem respeitados no caso do aeroporto Humberto Delgado;
6. “Diferente é o caso do financiamento público do investimento em infraestruturas e equipamento do novo aeroporto de Lisboa, que poderá ser considerado compatível com o mercado interno”, em especial se substituir o AHD, porque se trata de relocalização. Nesta hipótese, a “Comissão assume a necessidade de um auxílio estatal em caso de relocalização de um aeroporto existente e a proporcionalidade da cobertura do défice de financiamento calculado”. Sendo plausível o cumprimento cumulativo dos restantes requisitos no texto enunciados e mais bem descritos no Parecer, presume-se, com alta probabilidade, a emissão de um juízo positivo de compatibilidade pela Comissão Europeia.
7. Se a solução for única, existe uma maior probabilidade de financiamento no paradigma considerado no Parecer; já se a solução for dual, não apenas há menor probabilidade de financiamento, como o mesmo se circunscreverá à parte não-AHD.”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Esta questão tem especial interesse para as opções que estão a ser ponderadas, no “caso de uma infraestrutura originalmente utilizada para atividades não económicas ser posteriormente reafectada a uma utilização económica (por exemplo, se um aeroporto militar for convertido para utilização civil), apenas os custos incorridos na conversão da infraestrutura para utilização económica serão tidos em conta para a apreciação realizada nos termos das regras em matéria de auxílios estatais. Cfr. **ponto 6 do Parecer A** e o **anexo dos Esclarecimentos**.

### 3. Análise e enquadramento das opções segundo o Contrato de Concessão vigente entre o Estado e a ANA Aeroportos, e implicações no calendário

#### 3.1. O ENQUADRAMENTO FACTUAL

Para poder dar cumprimento às tarefas do PT6 enunciadas nas alíneas b) e c) da RCM, foi solicitado o Parecer jurídico n.º 2 (de agora em diante **Parecer B**).

Inevitavelmente, foi necessário fazer a recolha factual relevante para melhor poder fazer a análise do contrato, quanto às opções vertidas na RM e às opções acolhidas pela CTI. A referida análise, descrita no **ponto 0. do Parecer B**, debruça-se essencialmente quanto ao comportamento a esperar do contrato perante as várias opções, atendendo aos vários caminhos equacionados pelo instrumento contratual.

A análise factual, que se remete para o **n.º 1 do Parecer B**, por comodidade, assenta na “análise da documentação informação fornecidas”, em anexo ao **Parecer B**, bem como “de outros elementos consultados.

De forma muito sintética:

- Inicialmente, na forma de empresa pública, cabe à ANA a “exploração e desenvolvimento, em moldes empresariais, do serviço público de apoio à aviação civil, tanto na vertente do tráfego aéreo, quanto na infraestrutural”;
- Mais tarde, a ANA foi “transformada em sociedade anónima com a denominação ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. (“ANA” ou “Concessionária”), à qual foi atribuída, por lei, a concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil”;
- As bases da concessão foram aprovadas pelo DL n.º 32/2010, de 14 de abril;
- A Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2010, de 6 de maio, aprovou a minuta do contrato de concessão;
- O DL n.º 254/2012, de 28 de novembro, revogou as bases de 2010, estabeleceu o novo quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA, tendo sido celebrado o contrato de concessão com a ANA (14/12/2012), após autorização do Conselho de Ministros (Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2012, de 12 de dezembro);
- O Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal levou à conclusão da privatização da ANA;
- A “ANA elaborou e apresentou ao Estado um conjunto de estudos técnicos sobre a expansão da capacidade aeroportuária na área de Lisboa” - “Estudo de localização de uma infraestrutura aeroportuária complementar na região de Lisboa”, elaborado pela ANA, datado de outubro de 2012;
- Em 2016, verificou-se o primeiro Fator de Capacidade previsto no Contrato de Concessão, com o total anual de Passageiros a ultrapassar os 22 milhões;
- A “ANA manifestou ao Estado a sua intenção de apresentar uma proposta de solução para a expansão da capacidade aeroportuária da área de Lisboa como Alternativa da Concessionária para o Novo Aeroporto de Lisboa (“NAL”);
- “Prevendo-se a verificação de um Fator de Desencadeamento no ano de 2017, e com o intuito de acelerar o processo de expansão da capacidade aeroportuária da área de Lisboa, o Estado



Português e a ANA celebraram, em 15.02.2017, um memorando de entendimento, no qual definiram o processo para a expansão da referida capacidade aeroportuária, “aprofunda[ndo] e d[ando] execução à Alternativa da Concessionária ao NAL prevista no Contrato de Concessão” (“Memorando de Entendimento”);

- Em 31/10/2017, a ANA apresentou uma proposta técnica, financeira e jurídica preliminar, não vinculativa, de Alternativa da Concessionária para o NAL, que continha uma solução dual (AHD+MTJ) – **cláusula 42.3**;
- A 29/12/2017, foram remetidos à ANA comentários e pedidos de esclarecimento pelo Concedente, após análise da proposta e que foram respondidos a 10/1/2018;
- Foi constituída uma comissão de negociação, perante a possível necessidade de modificação do contrato, no âmbito da UTAP, por despacho da sua coordenadora, de 23/03/2018;
- A 13/3/2018, a ANA remeteu, por carta, ao Concedente, o Relatório Anual de Avaliação da Capacidade das Infraestruturas Aeroportuárias” do AHD, relativo ao ano de 2017, notificando a verificação de um Fator de Desencadeamento;
- Foi solicitado à ANA que “elaborasse e apresentasse “um Relatório Inicial (*High Level Assumption Report*) sobre o desenvolvimento da capacidade aeroportuária para Lisboa, de acordo com as Especificações Mínimas para o NAL constantes do Anexo 16” ao Contrato de Concessão, no prazo contratualmente estabelecido”, em 11/4/2018 – **cláusula 45.1**;
- O Concedente comunicou a 7/5/2018, a suspensão da apresentação do Relatório Inicial entre 11/4 e 29/6 de 2018; o prazo reiniciar-se-ia se as Partes não alcançassem acordo até aquela data;
- O prazo foi prorrogado até 20/7/2018;
- Em 14/8/2018, foi celebrado um Acordo complementar ao Memorando, “com o objetivo de “regular as obrigações e vontade das Partes no contexto do Processo Negocial [da Alternativa da Concessionária para o NAL]” e que determinou a suspensão do prazo para a elaboração do Relatório Inicial e a “inibição do exercício pelo Concedente de “quaisquer direitos relativos ao desenvolvimento do NAL previstos nas **cláusulas 45** e seguintes do Capítulo XI do Contrato de Concessão”, entre o dia 14.08.2018 e a conclusão do Processo Negocial da Alternativa da Concessionária para o NAL”;
- A 8/1/2019, foi celebrado o Acordo Complementar n.º 2;
- Em 2019, a ANA submeteu à Agência Portuguesa de Ambiente (APA) um estudo de impacto ambiental para construção de aeroporto complementar no MTJ;
- Foi emitida DIA condicionada a 21/1/2020<sup>51</sup>;
- Em março de 2021, a ANAC indeferiu liminarmente o pedido de apreciação prévia de viabilidade da construção, sustentando-se nos pareceres desfavoráveis das Câmaras Municipais dos concelhos potencialmente afetados;
- A 12/4/2021, a Concessionária comunicou ao Concedente entender que “o Processo Negocial, enquadrado e regulado pelo Memorando de Entendimento, pelo Acordo Complementar n.º 1 e pelo Acordo Complementar n.º 2, se encontra extinto, por caducidade”;
- Foi aberto um concurso público internacional para contratação da coordenação e execução da avaliação ambiental estratégica do aumento da capacidade aeroportuária da área de Lisboa;

<sup>51</sup> No decurso da elaboração da versão final do Relatório Ambiental, houve notícia pública da intenção de não renovação da DIA, não se sabendo a este momento qual a decisão definitiva.



- Embora o procedimento tenha corrido os seus termos, concluindo-se com uma adjudicação, o Secretário de Estado das Infraestruturas entendeu existirem circunstâncias que inviabilizavam a outorga contratual e atribui a missão ao LNEC;
- O despacho foi revogado, tendo sido constituída a atual CTI.

### 3.2. O ENQUADRAMENTO CONTRATUAL

Uma resposta rigorosa ao pedido de análise das implicações do Contrato de Concessão (CC) em vigor na avaliação das várias OE, implica determinar o *status quo* contratual.

No **Parecer B**, as OE encontram-se organizadas, para efeitos de análise entre: (i) soluções unitárias **[A]** e soluções duais **[B]**; (ii) dentro das unitárias, \* as que se encontram dentro do raio de 75km (OE2 – AHD+MTJ quando este evolui para *Hub*; OE3 – CTA e OE7<sup>52</sup> **[A.1]**) e \*\* as que estão para lá dos 75km (OE5 – STR) **[A.2]**. Nas soluções duais, o **Parecer B** cria três hipóteses:

\* AHD como aeroporto principal e aeroporto complementar dentro dos 75Km – OE1 (AHD-MTJ) e OE8 (AHD+VNO)<sup>53</sup> – **[B.1]**;

\* MTJ como aeroporto principal, mas ainda não único, e AHD como complementar – OE2 **[B2.i]** – “Embora inicialmente como aeroporto complementar com transição progressiva para principal e possibilidade de substituição integral do AHD” – nota 21 do **Parecer B**];

\* CTA como aeroporto principal e AHD como complementar – OE6 **[B2.ii]**

\* AHD como aeroporto principal e STR como complementar (fora dos 75Km) **[B3i]**.

Opção	Soluções unitárias ou duais, conjugadas com o entendimento da cláusula dos 75km				
	A.1	A.2	B.1	B2.ii	B3.1
OE1- AHD+MTJ			X		
OE2 – MTJ+AHD	X				
OE3 CTA	X				
OE4 – AHD+STR					X
OE5 – STR		X			
OE6- AHD+CTA				X	
OE7 – VNO	X				
OE8 – AHD+VNO <sup>54</sup>			X		

<sup>52</sup> A opção VNO foi considerada, tecnicamente, pela CTI como estando dentro do raio de 75km. Assim, nos termos da **nota 20 do Parecer B**, a opção OE7 foi incluída na opção unitária dentro do raio de 75km – A.1.

<sup>53</sup> Cfr. nota 22 do **Parecer B**.

<sup>54</sup> VNO é aeroporto complementar até se desenvolver progressivamente e passar a aeroporto principal e substituir integralmente o AHD.

Sobre o enquadramento do contrato de concessão (daqui em diante *Contrato*) e respetivo regime jurídico aplicável, consulte-se o **n.º 2 do Parecer B**.

Do referido ponto, importa evidenciar os critérios que estão na base da interpretação do *Contrato*:

a) perante a ausência de critérios vertidos nos diplomas identificados neste ponto do **Parecer B**, é usual “que a solução venha a convocar o regime geral de interpretação e integração dos negócios jurídicos constante do Código Civil, fazendo-o relevar em toda a contratação jurídica, seja ela privada ou pública, ainda que, nesta última, matizado ou mediado pelas normas e princípios que norteiam a atuação pública”; **[n.º 10]**

b) em consequência, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 236.º do Código Civil, que acolhe a teoria da impressão do destinatário: “A declaração de vontade deve, então, ser interpretada com o sentido que um declaratório normal, colocado na posição do real declaratório, possa deduzir do comportamento do declarante; não se trata, pois, de determinar a vontade real do declarante, mas, antes, o sentido que juridicamente deve atribuir-se à declaração”; **[n.º 11]**

c) pelo que, a declaração não pode “valer com um sentido que não tenha um mínimo de correspondência no texto do respetivo documento, ainda que imperfeitamente expresso”<sup>55</sup>, sendo que, nos termos do disposto no artigo 237.º do Código Civil, “nos negócios onerosos prevalece o sentido que conduzir ao maior equilíbrio das prestações”;

d) tratando-se de um contrato administrativo, impõe-se considerar ainda o disposto no artigo 280.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece que “[e]m tudo quanto não estiver regulado no presente Código ou em lei especial, ou não resultar da aplicação dos princípios gerais de direito administrativo, é subsidiariamente aplicável à execução dos contratos administrativos, com as necessárias adaptações, o direito civil”, reconhecendo a aplicação subsidiária e adaptada do direito civil”; **[n.º 12]**

e) serão, assim, considerados os seguintes elementos hermenêuticos: “(i) elemento linguístico; (ii) contexto comunicativo; (iii) elemento genético; e (iv) elemento sistemático”<sup>56</sup>; **[n.º 13]**

f) sublinha-se a conclusão, a este propósito: “[r]etiram-se [...] três diretrizes interpretativas relevantes: (i) não pode ser atribuído um significado interpretativo ao clausulado do contrato administrativo que, quando contrastado com o apuramento da melhor proposta do mercado, viole os limites legais à modificação do contrato previstos na lei, *maxime*, introduzindo alterações que, se fizessem parte das peças do procedimento, teriam ocasionado a alteração da ordenação das propostas avaliadas ou a admissão de outras propostas; (ii) o significado de expressões ambíguas deve orientar-se à presunção de que os órgãos da entidade pública exerceram as suas competências no âmbito das atribuições da entidade pública, de molde a maximizar os interesses públicos em jogo, de modo semelhante ao que ocorre em contratos de tipologia idêntica, e não para benefício dos interesses privados dos co-contratantes; (iii) o sentido interpretativo deve maximizar os princípios administrativos de direito interno e comunitário, nomeadamente a igualdade,

<sup>55</sup> Cfr. artigo 238.º do Código Civil.

<sup>56</sup> Cfr. PEDRO MONIZ LOPES, *Contratos Administrativos e Boa Fé*, Lisboa, 2019, pp. 98 ss. Cfr., também, com critérios próximos, M. REBELO DE SOUSA / A. SALGADO DE MATOS que identificam argumentos *linguísticos*, *genéticos*, *sistemáticos* e de *comportamento posterior das partes* – cfr. *Direito Administrativo Geral*, III, Lisboa, 2007, pp. 340-341. Já MARCELLO CAETANO defendia que na interpretação dos contratos administrativos era necessário atender aos seguintes princípios decorrentes da sua natureza: (i) tipicidade; (ii) relevância do procedimento pré-contratual no apuramento da vontade real das partes; (iii) colaboração subordinada do particular com a Administração; (iv) proteção do interesse privado do co-contratante; e (v) natureza opinativa dos atos administrativos que versam o sentido de cláusulas contratuais – cfr. *Manual de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 10.ª ed., 2005, pp. 610-614.

imparcialidade, concorrência, bem como os ainda princípios específicos da realidade da contratação pública, como, por exemplo, a intangibilidade das propostas»<sup>57</sup>.

### 3.2.1. O objeto do Contrato

O âmbito essencial do escopo do *Contrato*, para a ANA, traduz-se “na atribuição do direito a desenvolver e explorar a rede constituída pelos aeroportos públicos incluídos no objeto do Contrato de Concessão, acrescida de uma nova infraestrutura aeroportuária que possa resultar de uma solução de expansão da capacidade aeroportuária da zona ou área de Lisboa”<sup>58</sup>. Contudo, esta exclusividade, própria dos contratos de concessão, não é, no *Contrato*, absoluta. Está estabelecida uma constrição territorial que recorta e determina aquela exclusividade. [n.ºs 17 e 18].

A **cláusula 5.5.** do *Contrato* define um raio de 75 km, em torno de cada um dos aeroportos incluídos na concessão, “dentro do qual o Concedente se vincula a uma *prestação de facto negativo*, qual seja a de não desenvolver ou autorizar o desenvolvimento de nenhum aeroporto”. A constrição territorial funciona como proteção da concorrência, uma vez que os promotores assumem um risco significativo neste tipo de contratos, designadamente o risco de procura. Ora a remuneração da Concessionária – a ANA – assenta “exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação aos respetivos utilizadores e utentes de atividades e serviços da Concessão”. Cria-se, assim, “direito de exclusivo territorial atribuído à Concessionária, permitindo-lhe preservar o seu monopólio até um certo limite”. [n.º 19]

No *Contrato*, o sentido e alcance desta exclusividade encontra-se na **cláusula 5.5.** e por aplicação dos elementos interpretativos atrás enunciados:

- a) prestação de facto negativo: “o Concedente não pode desenvolver ou autorizar o desenvolvimento de nenhum aeroporto situado no raio de 75 km de cada um dos aeroportos existentes em Portugal Continental”, seja a terceiros seja à Concessionária, exceto, quanto a esta, naquilo que esteja contratualmente previsto;
- b) consequentemente, para lá dos 75Km, o Concedente, “dentro do quadro legal aplicável, desenvolver ou autorizar livremente novos aeroportos, a terceiros ou à Concessionária, sem repercussões diretas contratuais” [n.º 22];
- c) dentro do raio de 75Km, que infraestruturas podem ser desenvolvidas pela Concessionária? Só faz sentido referir o perímetro se o mesmo tiver um referencial em infraestruturas existentes. Por conseguinte, “a fronteira de 75 km em torno de cada aeroporto situado em Portugal continental tem uma função garantística da sua exploração pela ANA: dentro daquele raio, não pode (deve poder) haver concorrência, constituindo o âmbito territorial do exclusivo concedido à Concessionária que lhe permitirá (em tese) diminuir o risco de perturbações na procura (e, logo, na receita)”; [n.º 25].
  - i) a Concessionária foi incumbida “da exploração de infraestruturas aeroportuárias concretas; o exclusivo territorial é, em rigor, secundário/instrumental (e defensivo) da exploração de cada uma delas, em torno da qual se recorta um campo de proteção”, ou seja, em relação a infraestruturas aeroportuárias existentes;

<sup>57</sup> Cfr. PEDRO MONIZ LOPES, *Contratos Administrativos*, p. 124 (sublinhado no **Parecer B**).

<sup>58</sup> Expressões equivalentes para efeitos do **Parecer B** – nota 34.

- ii) “cabe-lhe o desenvolvimento de atividades e serviços incluídos no âmbito do Contrato de Concessão por referência às infraestruturas aeroportuárias *existentes*; mantém-se, não obstante, a possibilidade de *extensão* desse âmbito, mas agora única e exclusivamente para efeitos do NAL (e suas alternativas contratualmente definidas), ainda que o *Contrato* não estabeleça expressamente esta ligação; [n.ºs 26 e 28];
- iii) é pacífica, contratualmente, a implementação do NAL (ou de alternativa), dentro dos 75Km; já não o será fora desse raio [n.º 27];
- iv) existem argumentos contratuais para considerar o NAL como infraestrutura a localizar-se dentro da constrição territorial:

\* “como NAL define-se como «o novo aeroporto para Lisboa que o Concedente poderá pretender para substituir o aeroporto da Portela». Continuando, ao longo de todo o Contrato, as referências vão sendo invariavelmente feitas ao NAL como o aeroporto **de** Lisboa, **para** Lisboa, **situado na área de Lisboa**, substituindo o aeroporto **de** Lisboa e visando dotar de maior capacidade a **área** e a **zona** de Lisboa, que leva as consultoras a concluir que “esta coerência (que falta em tantas outras referências contratuais), não deixa de ser impressiva e de apontar para um critério de localização do NAL e não de área de influência”, convocando ainda a literalidade da **cláusula** 43.1.; [n.º 31] (sublinhado nosso). Não bastará, por conseguinte, servir Lisboa; terá de situar-se na área ou zona de Lisboa [n.º 31]

\* será este o critério “o verdadeiro critério contratual”; contudo, buscam-se mais argumentos: (i) o “que quer que possa ser a área ou zona de Lisboa, não deverá esta situar-se para além do raio de 75 km do AHD”; (ii) “historicamente<sup>59</sup>, todas as localizações que haviam sido até recentemente consideradas para o NAL tenham sido sempre, em linha com esta leitura, situadas num raio inferior ao de 75 km do AHD e, como tal, assumidas” [n.º 32]; (iii) “será precisamente por se pretender que o NAL se situe dentro da área geográfica sobre a qual a Concessionária detém um direito de exclusivo e por vir a substituir uma infraestrutura que lhe cabe explorar (o AHD), que se justifica a atribuição direta à ANA, logo no Contrato de Concessão, de um direito (também exclusivo) de opção sobre o NAL”; (iv) a própria mecânica do Termo da Opção da Concessionária, cujo principal efeito é, nos termos das disposições conjugadas das **cláusulas 51.ª e 5.5.**, o de libertar o Concedente para a sua própria Alternativa para o NAL, “invadindo” o raio de 75 km. Ora, se o NAL se pudesse localizar para lá do referido raio, nunca o Concedente teria estado, em bom rigor, limitado; (v) “caso se admitisse que poderia o NAL situar-se fora do raio de 75 km, tal conduziria a que a Concessionária passasse a ter uma infraestrutura (NAL) explorada sem qualquer âmbito territorial de

<sup>59</sup> Cfr., por todos, resenha histórica constante dos termos de referência em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2022.

proteção (que se define apenas em torno das infraestruturas existentes<sup>60/61</sup>) – já que não se prevê, em caso de desenvolvimento do NAL, a atribuição de um novo perímetro territorial de proteção da concorrência; (vi) esta é a interpretação “mais consentânea com o princípio da concorrência e, logo, mais restritiva quanto à extensão do exclusivo da Concessionária – que seria, ademais, implícito –, pelo que rejeitaríamos, logo por essa razão, qualquer tentativa de maximizar uma prerrogativa da Concessionária que é, por natureza, excecional”. [n.º 33]<sup>62</sup>

- d) fora da constrição territorial, como é entendida no **Parecer B**, ou com o Termo da Opção, o Concedente deixa de estar impedido “de implementar a solução de expansão da capacidade aeroportuária na área ou zona de Lisboa que julgue mais adequada com recurso a terceiros, podendo proceder à Modificação do Contrato de Concessão ou, na falta de acordo com a ANA, resolvê-lo (mediante compensação equivalente à do Incumprimento do Concedente)”. [n.º 35]

### 3.2.2. Violação do direito de exclusivo e respetivas consequências

O *Contrato* permite, nas circunstâncias em que não há desenvolvimento da Alternativa da Concessionária e se chega ao Termo da Opção, “o desenvolvimento de novas infraestruturas aeroportuárias por terceiros (...) ainda, em linha com as disposições do Contrato de Concessão, **sem constituir incumprimento de qualquer obrigação contratual do Concedente perante a Concessionária** (seja porque se estaria fora do raio de 75 km, seja porque já teria expirado a opção da Concessionária para o NAL)”. O que significa que não há lugar a reposição do reequilíbrio financeiro, por não estar em causa a violação da **cláusula 5.5** (isto é, não há incumprimento por parte do Concedente) e mesmo que “se verifique um impacto negativo na exploração do AHD pela ANA”. [n.º 37]<sup>63</sup>. Se o cenário for o de Termo de Opção, o recurso a terceiros encontra-se previsto na **cláusula 51.1.**, podendo haver lugar a resolução do *Contrato* pelo Concedente ou modificação objetiva, “nomeadamente para incluir ou excluir a nova infraestrutura e encerrar o AHD”. [n.º 37]

Pode, contudo, equacionar-se a possibilidade de ser pedido o reequilíbrio financeiro, ao abrigo da **cláusula 25.1 (c)**, se o Concedente, violando o direito do exclusivo e antes do Termo da Opção, permitisse que terceiros desenvolvessem um novo aeroporto. Importa, contudo, sublinhar que, nos termos da **cláusula 25.4**, pode haver resolução pelo Concedente, mas o *quantum* indemnizatório será calculado nos termos da **cláusula 25.5**, ou seja, para os casos de Resolução por Incumprimento do Concedente. O **Parecer B** coloca ainda a hipótese de a Concessionária invocar a violação como causa justificativa de resolução. [n.º 38 e nota 66]

<sup>60</sup> Recorde-se que, em Portugal Continental, o exclusivo territorial é recortado pelo raio de 75 km do AHD, do Aeroporto Francisco Sá Carneiro, do Aeroporto Internacional de Faro e do Terminal Civil de Beja [cfr. **cláusula 5.5.(a)** do *Contrato*].

<sup>61</sup> Não era assim na versão do contrato de 2010 – que traçava uma fronteira de proteção em torno do próprio NAL, considerando a sua localização de forma autónoma das demais aeroportos – cfr. Base V, n.º 1, das bases aprovadas em anexo ao DL n.º 33/20120, de 14 de abril.

<sup>62</sup> Estas conclusões deverão ser estendidas, *mutatis mutandis*, às Alternativas da Concessionária ou do Concedente para o NAL [n.º 34].

<sup>63</sup> Chama-se a atenção para a **nota 62** do **Parecer B** onde se antecipa que a ANA argumentaria que o NAL não está sujeito à constrição territorial, em entendimento não acompanhado pelo **Parecer B**. O **Parecer B** afasta todos os cenários previstos legalmente para fundamentar um reequilíbrio financeiro.

Pode, portanto, concluir-se deste n.º<sup>64</sup>:

- a. “Qualquer nova infraestrutura aeroportuária que se venha a situar para lá do raio de 75 km do AHD pode ser atribuída ou desenvolvida, fora do quadro do Contrato de Concessão, sem necessidade de articulação ou negociação prévia com a ANA e sem que isso, só por si, implique responsabilidade contratual do Estado ou atribua à Concessionária um direito à reposição do equilíbrio financeiro do Contrato.
- b. Dentro desse raio, e até ao Termo da Opção, o direito de exclusivo territorial da Concessionária, tal como delineado no Contrato de Concessão, determina que apenas se equacione o desenvolvimento das infraestruturas enquadradas no seu objeto e, por essa via, atribuídas à Concessionária, sob pena, agora sim, de o Concedente ficar obrigado a repor o equilíbrio financeiro do Contrato de Concessão ou, caso venha a resolvê-lo, ao pagamento de uma compensação equivalente à que seria devida em caso de Incumprimento do Contrato pelo Concedente.
- c. Para além da exploração dos aeroportos existentes nele expressamente identificados, o objeto do Contrato de Concessão prevê a possibilidade de inclusão de uma nova infraestrutura aeroportuária que resulte da implementação do NAL, ou de uma das suas Alternativas (da Concessionária ou do Concedente), nos termos contratualmente definidos.
- d. A nova infraestrutura aeroportuária que possa consubstanciar o NAL ou a Alternativa da Concessionária ou do Concedente para o NAL deve situar-se na área ou zona de Lisboa (e nunca fora do raio de 75 km do AHD), não podendo o contrário resultar dos Contratos do NAL ou de instrumento de Modificação do Contrato de Concessão.
- e. Se ocorrer uma resolução por incumprimento da Concessionária, aplica-se a **cláusula 62.4** do *Contrato*; [n.º 116]
- f. Se o incumprimento for do Concedente, por verificação dos fundamentos previsto na **cláusula 62.7** ou no n.º 1 do artigo 332.º do CCP, a Concessionária pode, quando a manutenção do *Contrato* se revele excessivamente onerosa, resolvê-lo com as consequências seguintes: “Reversão para o Concedente dos Bens afetos à Concessão, nos termos das **cláusulas 67.º e 68.º**, e pagamento à Concessionária, nos termos das **cláusulas 62.8. e 63.º**, de montante correspondente ao somatório das seguintes parcelas: “(i) Dívida no Termo da Concessão; (ii) Responsabilidades perante Entidades Terceiras, salvo as responsabilidades que resultarem dos Contratos celebrados com Entidades Terceiras que devam ser transmitidos para o Concedente nos termos das **cláusulas 62.9 (b) e 64.2**; e (iii) o montante que somado (a) aos dividendos (ou outras distribuições de capital) pagos pela Concessionária até ao Termo da Concessão e (b) aos juros pagos e ao capital reembolsado nos termos dos Contratos de Financiamento dos Acionistas até ao Termo da Concessão, tendo em conta a data em que tais pagamentos foram feitos, gera uma taxa interna de rentabilidade real sobre:
  - (A) todos os montantes (excluindo qualquer montante que represente Dívida Sénior) pagos pelos (i) Acionistas Iniciais pela compra das ações da Concessionária e (ii) pela Concessionária a título do Pagamento Inicial, acrescido, sem dupla contagem,
  - (B) dos montantes disponibilizados ao abrigo dos Contratos de Financiamento dos Acionistas, com vista a atingir um valor igual ao Limiar do Valor da TIR dos Capitais Próprios;

<sup>64</sup> Reproduzimos literalmente as conclusões intercalares do **ponto 3.4. do Parecer B**, p. 24/86

(iv) deduzido de qualquer pagamento em dívida, no Termo da Concessão, ao abrigo do disposto na **cláusula 6.<sup>a</sup>** (Pagamento Inicial) e **cláusula 27.<sup>a</sup>** (Partilha de Receitas)”.

**g.** É possível o resgate, nos termos da **cláusula 64.1**, “quando motivos de interesse público o justifiquem e desde que transcorridos vinte e cinco (25) anos sobre a Data da Assinatura, mediante comunicação escrita à Concessionária com, pelo menos, seis (6) meses de antecedência”, ou seja, a partir de 2037;

**h.** O *Contrato* não prevê a “resolução parcial”, designadamente através da exclusão do AHD<sup>65</sup>, devendo aplicar-se a modificação objetiva como instituto jurídico, dentro dos limites legais e contratuais.

### 3.2.3. Vias de expansão da capacidade aeroportuária da área de Lisboa

Existem várias vias contratuais: o Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), a Alternativa da Concessionária para o NAL, Alternativa do Concedente para o NAL e um Novo Aeroporto para lá dos 75km.

#### 3.2.3.1. Conceito de NAL e respetivo procedimento

O NAL encontra-se definido, contratualmente, na **cláusula 1.<sup>a</sup>** do Contrato como “o novo aeroporto para Lisboa que o Concedente poderá pretender desenvolver para substituir o Aeroporto da Portela, o qual, após o Termo da Opção inclui a Alternativa do Concedente para o NAL”. A **cláusula 5.2. (a)** estabelece “direito exclusivo (por um período limitado) da Concessionária apresentar ao Concedente uma proposta de conceção, construção, financiamento e/ou exploração e gestão do Novo Aeroporto de Lisboa (**NAL**), de acordo com o disposto no Capítulo XI (Novo Aeroporto de Lisboa”:

- a) será um aeródromo com o Código 4E/5/E, nos termos do Anexo 16;
- b) o NAL está caracterizado contratualmente como uma opção unitária, até pela forma literal como é referido nas cláusulas do contrato – cfr. as **cláusulas 5.2 (a), 45.3, 46.1.(a), 46.1 (b) e 50.1. [n.ºs 40 e 41]**

Por conseguinte, as soluções unitárias adequam-se melhor à previsão contratual do que as soluções duais. É relevante transcrever as considerações do **Parecer B** a este propósito: “poderia equacionar-se, em abstrato, a hipótese de as soluções duais se subsumirem no NAL como soluções de substituição do AHD enquanto aeroporto único da área de Lisboa por uma solução combinada (AHD e um novo aeroporto). Esta leitura não encontra, no entanto, grande amparo objetivo no clausulado do Contrato de Concessão ou na respetiva sistemática, que apontam no sentido da concretização do conceito de NAL como o *novo e único aeroporto a construir na área ou zona de Lisboa, para substituir o AHD*. E, no mesmo sentido aponta, também, uma leitura sistemática e integrada com as demais disposições do Contrato de Concessão, decorrente da contraposição entre o conceito de NAL e o conceito de Alternativa da Concessionária para o NAL: se, por um lado, o NAL é definido como o “*novo aeroporto [...] para substituir o Aeroporto da Portela*”, já na Alternativa da Concessionária para o NAL se encontram vários indícios quanto à possibilidade de ser adotada uma solução que não implique necessariamente o encerramento do AHD”<sup>66</sup>. **[n.ºs 43 e 44]** As soluções duais podem

<sup>65</sup> Cfr. o disposto na **cláusula 62.2.** do *Contrato*.

<sup>66</sup> Cfr. a **cláusula 42.3.**



encontrar respaldo contratual aquando da Alternativa da Concessionária ao NAL, mesmo quando esta surge no âmbito do procedimento do NAL<sup>67</sup>: “prevendo o Contrato de Concessão a apresentação pela Concessionária de um Relatório Inicial para o NAL e, eventualmente, de um relatório inicial alternativo para o NAL com base em especificações técnicas alternativas da iniciativa da própria, ambos referentes a soluções unitárias, de construção de um único aeroporto substitutivo do AHD, então, a interpretação da Alternativa da Concessionária para o NAL, no âmbito da **cláusula 45.4.(b)** do Contrato de Concessão, como destinando-se a soluções duais, afigura-se, a nosso ver, como a única interpretação suscetível de conferir qualquer efeito útil à referida cláusula.”<sup>68</sup> [n.º 45 e 47]

O procedimento do NAL está descrito nos **n.ºs 48 a 76**, sendo detalhadamente analisada a questão do Relatório Inicial [n.ºs 50 a 51], a candidatura ao NAL [n.º 52], a Aprovação provisória do Concedente [n.ºs 53 a 58], os Contratos do NAL e a Aprovação Final do Concedente [n.ºs 59 a 60] e culminando na questão do incumprimento de deveres e prazos intercalares no procedimento do NAL [n.ºs 61 a 76]

Em conclusão: o NAL tem de ser visto como “novo e único aeroporto”, que substituirá o AHD, pelo que apenas as soluções unitárias são adequadas. Este procedimento, cumpridas todas as suas etapas e esgotados todos os seus prazos aponta para uma duração muito elevada, próxima dos 5 anos [n.º 4.6., a), p. 52]

### 3.2.3.2. Alternativa da Concessionária

De acordo com o **Parecer B**, as soluções duais devem ser enquadradas contratualmente na hipótese da alternativa da concessionária ou na alternativa do Concedente. [n.º 77]

Esta alternativa da Concessionária pode surgir em dois momentos: (i) até à celebração de acordos vinculativos para o desenvolvimento do NAL ou (ii) com o *High Level Assumption Report*, que é um dos momentos do procedimento do NAL<sup>69</sup>. Em qualquer dos casos, levará a uma modificação do *Contrato* por proposta da Concessionária<sup>70</sup>.

Assim, para a primeira hipótese:

- a) apresentação de proposta mais eficiente e menos dispendiosa para o Concedente, nos termos da **cláusula 42.3**, constituindo uma proposta de modificação;
- b) apreciação do Concedente:

\* recusa – não parece o *Contrato* prever, “pelo menos de maneira expressa, (...), qual o procedimento, termos e timings a que deverá obedecer este cenário. Em todo o caso, tratando-se de uma modificação objetiva do Contrato, deve a mesma ser acordada por via negocial, aplicando-se o regime

<sup>67</sup> A **cláusula 45.4 (b)** estabelece: Caso a Concessionária considere que as Especificações Mínimas para o NAL, não são, à data, a solução mais eficiente (...) pode (...) propor um relatório inicial (“high level assumption report”) alternativo para uma Alternativa da Concessionária para o NAL(...).”

<sup>68</sup> O **Parecer B** suporta-se ainda no elemento histórico.

<sup>69</sup> Cfr. o disposto nas **cláusulas 42.3, 1.ª e 45.4** do *Contrato*.

<sup>70</sup> Cfr. o disposto nas **cláusulas 42.3 e 45.5, alínea (b)** do *Contrato*.



contratual da Modificação da Concessionária<sup>71</sup> e, potencialmente, o regime do Reequilíbrio Financeiro do Contrato<sup>72</sup>.

\* aceitação. [n.º 79]

Para a segunda hipótese, apresentação de alternativa ao NAL, pela Concessionária:

- a) no prazo de 6 meses da notificação do Concedente para elaboração do Relatório Inicial, a Concessionária pode apresentar uma alternativa;
- b) demonstração de que “não é provável que ocorra um Fator de Desencadeamento no Aeroporto da Portela, no prazo mínimo de dez (10) anos a contar da conclusão da Alternativa da Concessionária para o NAL”<sup>73</sup>;
- c) aplicado às soluções duais, os requisitos devem ser demonstrados em relação ao aeroporto complementar, porque o fator se refere à Portela<sup>74</sup>;
- d) pode haver uma modificação objetiva, nos termos do disposto na **cláusula 45.5. (b)** e que desencadeia o mecanismo da **cláusula 53.ª** e um eventual direito a reequilíbrio financeiro, nos termos da **cláusula 25.ª**

A solução pode ser dual, mas não substitutiva do AHD e resulta de uma modificação objetiva do contrato que não é regulada pelo procedimento do NAL. [Ponto 4.6, b), p. 52]

### 3.2.3.3. Alternativa do Concedente para o NAL

A Alternativa do Concedente surge com o Termo da Opção, que extingue a opção de desenvolver o NAL pela Concessionária<sup>75</sup>. O NAL, a partir deste momento, pode ser desenvolvido com terceiros ou com a Concessionária. Esta hipótese não será abordada aqui porque, como veremos, factualmente não chegámos a esta fase<sup>76</sup>. [n.ºs 90 a 101]

### 3.2.3.4. Encerramento da Portela

Importa situar, no contexto das opções em avaliação, o regime da **cláusula 52.ª** que se refere ao encerramento da Portela, cuja localização no clausulado é, “por razões insondáveis”, no capítulo relativo às modificações objetivas. [n.º 86]

<sup>71</sup> Cfr. **cláusula 53.ª** do Contrato.

<sup>72</sup> Cfr. **cláusula 25.ª** do Contrato. Refere-se ao cenário de aceitação.

<sup>73</sup> Cfr. **cláusula 45.4.(b)** do Contrato de Concessão. Vejam-se as dúvidas vertidas no **Parecer B** sobre a possibilidade de verificação deste requisito porquanto um fator já foi desencadeado. [n.º 81]

<sup>74</sup> Transcrevemos a **nota 165** do **Parecer B** pela sua importância: “A aferição do momento relevante para efeitos da «conclusão da Alternativa da Concessionária para o NAL» dependerá, naturalmente, de uma análise casuística, porquanto depende da concreta configuração da Alternativa em causa. Com efeito, incluindo a Alternativa da Concessionária para o NAL um eventual desenvolvimento da capacidade instalada do AHD posterior à conclusão” do novo aeroporto, parece-nos que apenas após a “conclusão” do desenvolvimento do AHD se poderá considerar concluída a Alternativa da Concessionária para o NAL. No fundo, tudo dependerá das obras a realizar para a execução da Alternativa e da respetiva previsão de execução”.

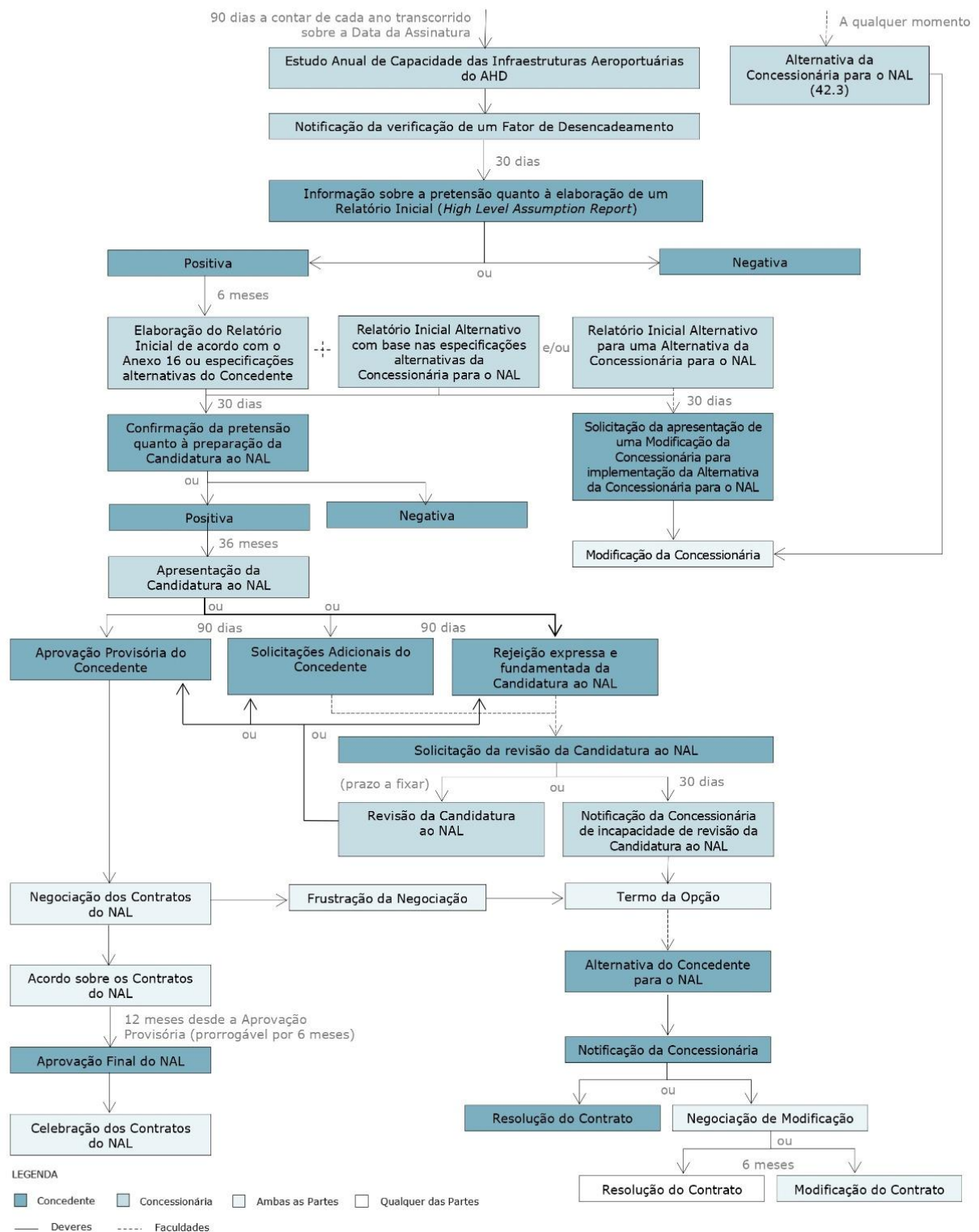
<sup>75</sup> Cfr. o disposto na **cláusula 48.3** do Contrato.

<sup>76</sup> De qualquer modo, importa sublinhar que ficou vertido no **Parecer B** o regime a observar com o Termo da Opção [n.ºs 82 a 85].

Considerando o teor da cláusula, para a qual se remete, e conjugando com as alternativas de expansão, o encerramento da Portela faz sentido apenas para as soluções unitárias [n.º 87]. Para as soluções duais, haverá que equacionar o cenário da modificação objetiva do contrato, ainda que seja importante “e recomendável que se regulassem quaisquer impactos em termos de exploração do AHD no novo figurino”. [n.º 89]

Aqui faz sentido transcrever a conclusão intercalar: “Verificado o Termo da Opção e podendo o Concedente avançar para a Alternativa do Concedente para o NAL (dentro do raio de 75 km), para além da resolução do Contrato de Concessão, abre-se a oportunidade de negociação entre as Partes sobre a sua eventual Modificação. O âmbito desta negociação encontra-se definido em termos suficientemente amplos, cremos, para que possam aí ser equacionados cenários duais ou unitários. O que esta negociação já não poderá comportar, a nosso ver, será a inclusão, por via desta Modificação ao Contrato de Concessão, de infraestruturas aeroportuárias para lá do raio de 75 km do AHD”. [Ponto 4.6, c), p. 52]

Ilustração das vias contratuais de expansão [Ponto 4.5, p. 51]:



### 3.2.3.5. A opção de localização fora da constrição territorial

Fora “do mesmo perímetro, já poderá o Estado, dentro do quadro legal aplicável, desenvolver ou autorizar livremente novos aeroportos, a terceiros ou à Concessionária, sem repercussões diretas contratuais” (n.º 22 do Parecer B e ponto 4.3 do mesmo Parecer). Aliás, segundo o Parecer B, esta opção “permitida, a todo o tempo, não se encontrando dependente, ao contrário da Alternativa para o NAL, da verificação do Termo da Opção” (n.º 85 do Parecer B). Ora, se o Concedente fizer esta opção, não só não incorre em qualquer incumprimento contratual, como o deve fazer no contexto do quadro legal de atuação em mercado.

Fora da constrição territorial podem existir aeroportos privados, de iniciativa dos particulares, ou aeroportos de iniciativa do Estado. Não se ignora que a atividade aeroportuária se encontra liberalizada, na sua dimensão material, aliás como reconhecem os Senhores Prof. Doutores Sérvulo Correia e Rui Medeiros no Parecer junto pela Magellan 500: “A existência de um segmento do setor aeroportuário que se mantém sob titularidade pública não é, note-se, incompatível com a abertura à iniciativa privada postulada e efetivada pelo Decreto-Lei n.º 339/91 e mantida pela Lei n.º 88-A/97. Com efeito, a abertura operada com a alteração da Lei de Delimitação de Setores significa tão-somente que o setor de atividade de exploração de aeroportos deixou de estar reservado à Administração, i.e., deixou de constituir um exclusivo seu, no sentido de que aquela atividade não corresponde já a um monopólio público” (pp. 28-29/176). Inclusivamente concluem que a concatenação de regimes jurídicos aplicáveis “(i) mantém a publicatio da atividade de exploração de determinados aeroportos do país, e que simultaneamente (ii) procede à liberalização, rectius à privatização material, da atividade de exploração de outros aeroportos, por forma a permitir a “dinamização do setor” (p. 32/176).

No contexto da missão da CTI, enquadrada pela RCM<sup>77</sup>, parece-nos que, para lá dos 75km, o Estado pretende manter em mão pública um novo aeroporto – e pode – (seja como complementar, que funcionará em unidade operacional com o AHD; seja como *hub*). Esta via de atuação assenta no seguinte argumentário, cumprindo a exigência de fundamentação que os Ilustres Juristas assinalam a p. 46/176:

- a) a RCM dá corpo à formalização de avaliação ambiental estratégica, utilizando a expressão “capacidade aeroportuária da região de Lisboa”;
- b) a referida expressão está inscrita no vigente contrato de concessão;
- c) neste enquadramento, seria incoerente uma solução dual, da expansão aeroportuária, com uma dimensão pública (manutenção do AHD) e uma dimensão privada (Santarém – OE4);
- d) no contexto do *Contrato*, que a RCM assume, o maior aeroporto do país atualmente – o AHD – deverá fechar, verificando-se os pressupostos da **cláusula 52.ª**, o que significa que, uma solução única traduz, evidentemente, uma substituição do AHD pela nova solução;
- e) não se perceberia que o Concedente tivesse equacionado misturar soluções privadas com soluções de manutenção de mão pública (MTJ e CTA/AHD+STR ou STR);
- f) não se perceberia igualmente que “abrisse mão” da localização da maior infraestrutura aeroportuária do país.

Mesmo no que respeita à natureza jurídica das infraestruturas, é o mesmo Parecer que, a p. 73/176, estabelece que “*deve entender-se, como já adiantámos, que as principais infraestruturas aeroportuárias do país — ou seja,*

<sup>77</sup> A RCM n.º 89/2022, de 10 de outubro, que instituiu a CTI e descreveu as suas tarefas, apresenta o conceito aeroportuário em duas hipóteses “(i) uma opção estratégica dual, aproveitando o Aeroporto Humberto Delgado e encontrando uma outra infraestrutura aeroportuária para complementar a operação ou (ii) uma opção estratégica única que preveja a construção de um novo aeroporto de Lisboa - bem como da localização onde será construída a nova infraestrutura aeroportuária”. O objetivo claramente assumido é o de “*promover análise de natureza estratégica e multidisciplinar destinada a garantir o aumento da capacidade aeroportuária da região de Lisboa*” (destacado nosso). Ou seja, o aumento da capacidade aeroportuária da região de Lisboa pode resultar numa opção dual ou numa opção unitária. A RCM reconhece a constrição territorial que decorre da **cláusula 5.ª** do contrato de concessão em vigor e que tem como Concessionária a ANA – Vinci.

*os aeroportos dotados de essencialidade estratégica para a circulação nacional e internacional — na medida em que respeitam a uma atividade publicizada, continuam a dever integrar o domínio público do Estado por força do artigo 4.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 477/80”.*

Neste contexto, mantendo-se a atividade materialmente pública, como é permitido, o Estado está obrigado a abrir um procedimento concursal internacional para escolher o promotor da solução que se situe fora do âmbito da limitação territorial. O que significa esta afirmação? Significa que qualquer promotor, cumprindo os requisitos estabelecidos pela entidade adjudicante, pode apresentar a sua proposta. Como é evidente – porque a solução contrária seria absurda – os promotores que disponham já de um projeto, manterão a propriedade do mesmo e poderão apresentar-se ao procedimento concursal com o referido projeto. Mas esta opção de avançar com uma solução para lá da constrição territorial não impede, como aliás já *supra* se expôs, que a atual Concessionária, não se possa apresentar a tal procedimento, desde que o Concedente assegure a igualdade concorrencial de todos quantos se apresentem no referido procedimento.

### 3.3. STATUS QUO

O **ponto 5. do Parecer B** descreve circunstanciadamente o *status quo*, o que releva para perceber os riscos contratuais a propósito de cada OE.

Sem prejuízo da leitura dos **n.ºs 90 a 101** para melhor perceber a conclusão, neste contexto importa sublinhar:

- a) desde 2018, “tramitaram (resta saber se continuam a tramitar) em simultâneo dois procedimentos tendentes ao desenvolvimento da capacidade aeroportuária de Lisboa: um referente à negociação encetada pela comissão de negociação constituída ao abrigo do DL n.º 111/2012, de 23 de maio (incluindo a consensualização prévia, em 2017, do Memorando de Entendimento) e um outro iniciado com a notificação pela Concessionária da verificação de um Fator de Desencadeamento”; **[n.º 90]**
- b) o procedimento que decorreu até 2021 tem por base a **cláusula 42.3**, enquanto Alternativa da Concessionária para o NAL, de “forma preliminar e não vinculativa” **[n.º 92]**, que não tem, contratualmente, nenhuma tramitação prevista, deixando às Partes a definição da mesma **[n.º 93]**;
- c) o procedimento estabelecido pelas Partes “nunca chegou a ser formalmente concluído”, tendo-se extinguido por caducidade e, em consequência, da caducidade do processo da Alternativa da Concessionária; **[n.º 93]**
- d) o procedimento gizado pelas Partes não “impacta pois (diretamente) este procedimento [NAL]”; **[n.º 94]**;
- e) em paralelo, iniciou-se um procedimento de NAL, descrito nos **n.ºs 95 a 100**;
- f) o prazo para a apresentação do Relatório inicial foi “objeto de sucessivas suspensões, que culminaram na **cláusula 6.ª** do Acordo Complementar n.º 1” – a razão das suspensões prende-se com o procedimento negocial da Alternativa da Concessionária **[n.º 96]**;
- g) de acordo com a melhor interpretação das várias cláusulas implicadas neste novelo procedimental, ou a Alternativa da Concessionária tinha sucesso e cessaria a suspensão do procedimento do NAL e os direitos do Concedente no contexto desse procedimento; ou, o fim da suspensão sem o sucesso do procedimento da Alternativa da Concessionária implicava uma notificação da retoma do prazo de apresentação do Relatório Inicial à Concessionária **[n.º 98 e 100]**
- h) “face do exposto, conclui-se que a retoma do procedimento do NAL se encontra, afinal, na disponibilidade do Concedente. No entanto, não se tendo verificado, ainda, o Termo da Opção – que,

recorde-se, apenas se encontra previsto no Contrato de Concessão nas fases de apreciação da Candidatura ao NAL e de Aprovação Final da mesma –, o eventual desenvolvimento do NAL dependerá da prévia retoma na fase do Relatório Inicial e posterior tramitação e conclusão do procedimento do NAL.” [n.º 101]

Importa igualmente reportar que o **Parecer B** analisa outros regimes contratuais relevantes para o objeto de análise, nos **n.ºs 102 a 128**, cujas linhas principais serão retomadas a propósito da análise de cada opção.

Por agora, importa fixar duas circunstâncias, correspondentes à 6.ª a 8.ª conclusões finais quanto às vias de expansão:

“6.ª Não se atingiu ainda, no entanto, essa fase de desenvolvimento do procedimento contratual do NAL, nem cremos que tenha havido qualquer outro momento que pudesse permitir a equiparação de efeitos à verificação do Termo da Opção e que pudesse, assim, abrir as portas à implementação da Alternativa do Concedente para o NAL, nos termos e para os efeitos da **cláusula 51.ª** do Contrato de Concessão.

7.ª Em rigor, os procedimentos contratuais que estarão atualmente ao dispor são: (i) a Alternativa da Concessionária para o NAL, a iniciar em qualquer momento, ao abrigo do disposto na **cláusula 42.3.** do Contrato de Concessão; (ii) a retoma pelo Concedente do procedimento do NAL, que se encontra suspenso na fase do Relatório Inicial; ou, ainda, (iii) a apresentação de uma Alternativa da Concessionária no contexto e depois de retomado o procedimento do NAL.

8.ª Nesse quadro, as soluções unitárias serão as que terão maior cabimento no procedimento do NAL – que deve ser perspetivado, no Contrato de Concessão, como um novo e único aeroporto, localizado na área ou zona de Lisboa e substitutivo do AHD –, enquanto a Alternativa da Concessionária para o NAL terá uma maior vocação para acomodar soluções duais, não substitutivas”.

Importa ainda esclarecer que, fora da constrição territorial, o Estado pode desenvolver estruturas aeroportuárias, seja através de licenciamento de uma infraestrutura gerida por privado, seja uma estrutura que o Estado, neste contexto de expansão aeroportuária, pretenda manter em mão pública<sup>78</sup>. *Vide supra* ponto 3.2.3.5

O **Parecer B** levanta vários cenários, alguns com muitas sub-hipóteses, que agora se apresentam. Vejamos:

- a) Grupo A.1. - Solução unitária com um novo aeroporto (substituto do AHD) situado dentro do raio de 75 km do AHD, que corresponderia à hipótese A.1 (correspondente à OE 2, quando MTJ se torna o único aeroporto) e A.1, ii (correspondente à OE3 e OE7);
- b) Grupo A.2. - Solução unitária com um novo aeroporto (substituto do AHD) situado fora do raio de 75 km do AHD (correspondente a OE5 – STR);
- c) Grupo B.1. - Solução dual com o AHD como aeroporto principal e novo aeroporto complementar situado dentro do raio de 75 km do AHD (correspondente à OE1 – AHD+MTJ)<sup>79</sup>;

<sup>78</sup> Não cabia na tarefa de enquadramento das opções em causa face ao contrato de concessão, apreciar o *modus operandi* para a hipótese. Cfr. o **n.º 2 do Parecer B**: “Partindo deste enquadramento factual e normativo, o presente Estudo centra-se na análise das vias de expansão da capacidade aeroportuária da área de Lisboa, num plano (estritamente) contratual” e a correspondente **nota n.º 18**: “Trata-se, em rigor, de um Estudo que incide sobre o regime do Contrato de Concessão – cujos termos se assumem como plenamente válidos e em vigor –, analisando e clarificando o sentido e a mecânica contratual do desenvolvimento de novas infraestruturas aeroportuárias e constrangimentos que poderão daí decorrer para a implementação das soluções em causa, encontrando-se fora do escopo do presente Estudo a análise de quaisquer outros temas, incluindo os relacionados com a adjudicação do Contrato de Concessão, a privatização da ANA ou eventuais exigências legais, desde logo procedimentais, para a implementação das soluções aqui consideradas.”

<sup>79</sup> Para a CTI, esta opção inclui ainda OE6 – AHD+CTA e OE8 AHD+VNO.

- d) Grupo B.2. - Solução dual com novo aeroporto principal situado dentro do raio de 75 km do AHD e AHD como complementar (correspondente à OE2 – MTJ+AHD; OE6 – CTA+AHD e OE8 VNO+AHD)<sup>80</sup>
- e) Grupo B.3. - Solução dual com o AHD como aeroporto principal e novo aeroporto complementar situado fora do raio de 75 km do AHD (correspondente à OE4 – AHD+STR)

À luz desta organização (dual e unitária, conjugada com a existência ou não da cláusula dos 75km), as opções organizam-se de acordo com a sequência a seguir.

### 3.4. ANÁLISE DAS OPÇÕES

#### 3.4.1. OE 2 (MTJ+AHD) à OE3 (CTA) e OE7 (VNO)

A solução unitária implica a retoma do procedimento do NAL, porque estas opções estão dentro dos 75Kms:

- a) notificação da Concessionária para apresentar o relatório inicial – começa a contar-se o prazo de 6 meses;
- b) naquele prazo, pode a Concessionária “apresentar, adicionalmente, especificações alternativas para o NAL, cabendo ao Concedente indicar sobre quais deverá assentar a sua Candidatura ao NAL”<sup>81</sup>;
- c) se o Concedente violar a preferência da Concessionária, dá lugar ao direito à reposição do equilíbrio financeiro **ou**, sendo demasiado oneroso, resolver o *Contrato* e pagar “de uma compensação equivalente à que seria devida em caso de Incumprimento do Contrato pelo Concedente”<sup>82</sup> - a indemnização será calculada de acordo com a **cláusula 62.7**<sup>83</sup>;
- d) na última hipótese, há ainda que “ser acordados com a ANA os termos do encerramento do AHD e o correspondente ajustamento do Contrato de Concessão, o que seria enquadrado como uma Modificação do Concedente”<sup>84</sup>, mas que muito provavelmente conduziria à aplicação da segunda alternativa da alínea anterior<sup>85</sup>.

Em síntese, são riscos:

- a) temporais, quando há respeito do direito de preferência da Concessionária;
- b) caso o Concedente não observe o direito de preferência da Concessionária, verificam-se riscos financeiros altos, uma vez que, em última linha poderá colocar-se o cenário da resolução do *Contrato* com as consequências financeiras inerentes;

<sup>80</sup> Para a CTI, esta opção apenas contempla a OE2 – MTJ+AHD até AHD fechar.

<sup>81</sup> Como não estamos no Termo da Opção, não percorremos o caminho traçado nesse cenário.

<sup>82</sup> Cfr. o disposto na **cláusula 25.4** do *Contrato*. “o Concedente notificar, por escrito, a Concessionária, com uma antecedência de 30 dias relativamente à resolução”. [n.º 107]

<sup>83</sup> Vide supra.

<sup>84</sup> Nos termos do **ponto 113**, qualquer modificação do Concedente que implique um acréscimo de encargos para o setor público, deve ser precedida de um parecer da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), nos termos do disposto no artigo 20.º, n.º 2, do DL n.º 111/2012, de 23 de maio.

<sup>85</sup> Cfr. pp. 78 e 79 do **Parecer B**.



- c) temporais, ainda que porventura menores do que os que decorrem da alínea a), no caso de violação do direito de preferência, porquanto haveria lugar a procedimento concorrencial se o Estado pretender um aeroporto da sua iniciativa, mas fora do *Contrato*. Terá de abrir um procedimento concursal, cuja tramitação implica tempo;
- d) em caso de resolução, impõe-se que se tenha presente que se resolve o contrato de concessão e igualmente o contrato de concessão da Região Autónoma da Madeira.

A oportunidade é a de as situações se conciliarem com a previsão contratual do procedimento do NAL, caso sejam seguidos os procedimentos do *Contrato*.

### 3.4.2. OE5 STR

Contrariamente às OE anteriores, esta hipótese é unitária e em implantação fora dos 75km, o que significa, segundo o **Parecer B** e de acordo com o contrato, que não existe direito de preferência da Concessionária.

Não há lugar a qualquer negociação com a Concessionária. Apenas teria de existir acordo para fechar o AHD e consequente ajuste contratual. Este ajuste seria uma modificação objetiva, por ato lícito do Concedente, com o consequente direito ao reequilíbrio financeiro. Se este se revelasse excessivamente oneroso – o AHD é o aeroporto mais rentável, presume-se, face à sua dimensão, quando comparado com os demais – então, poderia existir uma resolução do contrato com indemnização correspondente à que é devida por incumprimento do Concedente

Em termos de riscos, coloca-se a necessidade de acordar com a Concessionária os termos do encerramento do AHD e o correspondente ajustamento do Contrato de Concessão, passível de fundamentar o direito da Concessionária ao Reequilíbrio Financeiro e, caso o mesmo se revelasse excessivamente oneroso para o Concedente, a resolução do Contrato com pagamento de uma compensação equivalente à que seria devida em caso de Incumprimento do Contrato pelo Concedente<sup>86</sup>.

A oportunidade que esta opção traz é a de abrir o mercado à concorrência, num cenário económico bastante diferente daquele que vigorava em 2012, podendo contribuir para uma expansão aeroportuária mais inovadora, resultante do procedimento concorrencial<sup>87</sup>. Por outro lado, a tramitação de um procedimento concursal acarreta o risco temporal, ainda que eventualmente menor que o tempo do procedimento do NAL.

Esta opção implica, caso prossiga a resolução, o que se afigura um evento com alto grau de probabilidade, atento o peso do AHD no contrato de concessão, que toda a rede aeroportuária enquadrada no contrato fique sem entidade gestora, aí se incluindo o Aeroporto da Madeira. **O Parecer B, no ponto 6.4.**, trata precisamente a questão da articulação do contrato de concessão com a exploração dos aeroportos da Região Autónoma da Madeira. Como se diz no **n.º 124**, “operou-se uma verdadeira convergência objetiva e subjetiva entre os dois contratos”, prevendo o Contrato do Aeroporto da Madeira a designada “extinção consequential” (**cláusula 50.8**): “a cessação, por qualquer motivo, do Contrato de Concessão ANA implica a extinção do” Contrato de Concessão RAM nos mesmos termos, aplicando-se as cláusulas do Contrato de Concessão ANA, em função do fundamento que estiver na origem da extinção”. *Vide também 11.ª Conclusão do Parecer B.*

<sup>86</sup> *Vide supra* como seria calculado o *quantum* indemnizatório.

<sup>87</sup> *Vide supra*, no ponto 3.2.3.5. as razões pelas quais, no contexto da RCM, entendemos que haveria lugar a procedimento concursal.



### 3.4.3. OE1 MTJ+AHD [CTI – OE1+OE6+OE8, com AHD como aeroporto principal]

AHD é aeroporto principal e MTJ complementar (e os demais, no entendimento da CTI).

A Concessionária tem preferência, pelo que se tem de integrar nos procedimentos do *Contrato*. Sendo uma opção dual, enquadra-se melhor na hipótese de Alternativa da Concessionária. É “mais eficiente” manter a suspensão do procedimento do NAL e enquadrar a opção na **cláusula 42.3**.

Se se frustrar, a Concessionária continua com preferência, não se verificando o Termo da Opção.

Identificam-se riscos financeiros se ocorrer a violação do exclusivo da Concessionária, uma vez que há lugar à reposição do equilíbrio financeiro **ou**, sendo demasiado oneroso, à resolução do *Contrato* e pagamento “de uma compensação equivalente à que seria devida em caso de Incumprimento do Contrato pelo Concedente”. Neste caso, “e se pretendesse uma operação complementar e integrada, seria especialmente relevante regular essa articulação entre os dois gestores aeroportuários. Neste cenário, admitimos que se pudessem suscitar também Modificações do Concedente ao Contrato de Concessão passíveis de gerar o direito da Concessionária à reposição do equilíbrio financeiro, agora com esse fundamento, de alteração da operação do AHD”<sup>88</sup>.

Apresenta a oportunidade de se desenvolver a expansão aeroportuária dentro dos procedimentos do *Contrato*. Poderá ser mais fácil o processo negocial com a atual Concessionária porquanto se mantém a operação AHD que, como resulta da análise económico-financeira, é extremamente vantajosa para a atual Concessionária.

### 3.4.4. OE2 – MTJ+AHD; OE6 – CTA+AHD e OE8 - VNO+AHD [CTI – apenas OE2 MTJ+AHD até AHD fechar]

Este grupo pressupõe, no **Parecer B**, que o AHD é complementar, o que não corresponde ao entendimento da CTI. O AHD, enquanto em funcionamento, permanece como aeroporto principal até ao seu fecho por os iniciais aeroportos complementares terem condições para funcionarem como soluções únicas<sup>89</sup>.

Todas as OE se enquadram dentro do perímetro dos 75Km, pelo que o contrato tem aqui prevalência. Enquanto soluções duais, enquadram-se melhor na Alternativa da Concessionária. Convertendo-se em solução única, estaria adequado ao procedimento do NAL.

Se o Concedente violar a preferência da Concessionária, há lugar à reposição do equilíbrio financeiro ou, se for demasiado oneroso, à resolução do contrato com compensação equivalente à que seria devida em caso de incumprimento. Além disso, teria de existir articulação com a Concessionária enquanto gestora do ADH. Podia ser necessário proceder a modificações do contrato, por ato do Concedente e para articular as operações aeroportuárias, o que conduziria à possibilidade de ser pedido o reequilíbrio financeiro<sup>90</sup>. São os riscos de natureza financeira.

<sup>88</sup> Cfr. p. 81 do **Parecer B**.

<sup>89</sup> Esta especificação não altera a análise jurídica.

<sup>90</sup> Pp. 81 e 82 do **Parecer B**.

As oportunidades revelam-se na circunstância de estar dentro do *Contrato* e existirem, por conseguinte, condições mais favoráveis ao processo negocial, como no ponto anterior, e ainda a evolução para uma opção única, a que está prevista no *Contrato*.

#### 3.4.5. OE4 AHD+STR

Esta opção é distinta das anteriores porque associa uma parte da solução aeroportuária gerida pela Concessionária (AHD) a uma localização situada fora do âmbito de preferência e muito provavelmente gerida por outra entidade que não a Concessionária. Extravasa, portanto, o *Contrato*.

Conforme se pode ler a **p. 82**, “A intervenção do Estado na sua implementação, fosse autorizativa de um projeto de iniciativa privada, fosse de Concedente de uma nova infraestrutura pública, não deveria implicar, por si só, responsabilidade contratual do Estado, que não incumpe, ao fazê-lo, qualquer obrigação sua nos termos do Contrato de Concessão” o que significa que também não haveria direito a reequilíbrio financeiro, mas requeria uma articulação de gestão e, nessa circunstância, poderia haver lugar a modificação objetiva do *Contrato*. Ou seja, a opção em si é feita de acordo com o enquadramento contratual de ausência de direito de preferência da Concessionária. Contudo, uma solução aeroportuária dual, não uma solução de dois aeroportos em concorrência entre si, implicaria a gestão articulada de operações e, nesse contexto, o Concedente poderia/ poderá praticar atos de modificação do contrato de concessão. São estes atos, lícitos, que darão origem a um eventual direito ao reequilíbrio financeiro por modificação objetiva do contrato por razões de interesse público. *Vide Ponto B3 do Parecer B.*

A oportunidade aqui é a possibilidade de abrir à concorrência a parte de STR.

### 3.5. OUTRAS CONSEQUÊNCIAS RESULTANTES DO CONTRATO

Importa dar conta, por fim, para outros riscos que o *Contrato* pode acarretar.

1.º se a Concessionária “reconhecer e justificar a sua incapacidade de rever a Candidatura ao NAL para efeitos de Aprovação Provisória”

ou

“havendo Aprovação Provisória, se ultrapassar o prazo de Aprovação Final”

ou

“depois de se verificar incumprimento grave, não sanado, de deveres das Partes nesse procedimento que justifique a resolução do Contrato de Concessão”<sup>91</sup>

verifica-se o **Termo da Opção**. Consequentemente,

2.º o Concedente pode avançar para a Alternativa do Concedente;

3.º abre-se a possibilidade de resolução do *Contrato*, com efeitos financeiros assinaláveis;

<sup>91</sup> 4.ª conclusão, p. 76 de 86 do Parecer B.

4.º oportunidade de negociação das Partes para acomodar soluções duais ou unitárias, a implementar pela Concessionária ou terceiros, sendo que, sendo pública a iniciativa, terá de ser precedida de concurso público internacional;

5.º se ocorrer a resolução do *Contrato*, cessam os efeitos do contrato que tem por objeto os aeroportos do Continente e da Região Autónoma dos Açores, mas também o da Região Autónoma da Madeira<sup>92</sup>, formalmente regulado por outro instrumento contratual. Como se pode ler no **n.º 124**, “operou-se uma verdadeira convergência objetiva e subjetiva entre os dois contratos, resultante: (i) da substituição do Concedente originário pelo Estado Português; (ii) da substituição (por sucessão) da Concessionária originária pela ANA; e (iii) da modificação objetiva do Contrato de Concessão RAM de forma a harmonizá-lo e a torná-lo materialmente equivalente ao Contrato de Concessão da ANA”. Existe alguma interdependência entre os dois títulos contratuais, porque no contrato de concessão da Madeira está estabelecida uma cláusula relativa à “extinção consequential” – **cláusula 50.8**; [n.º 126]

6.º em cenários em que não esteja comprometida a vigência do *Contrato*, não se anteveem repercussões no contrato da RAM. [n.ºs 127 e 128]

### 3.6. PHASE OUT DO AHD<sup>93</sup>

A análise assenta em três cenários:

#### a) vias contratuais de expansão que envolvem a Concessionária:

O NAL é uma solução substitutiva do AHD. Por isso, as **cláusulas 49.ª e 52.ª** estabelecem que “a exploração do AHD até ao início da exploração do NAL, o encerramento do AHD e a transferência das infraestruturas aeroportuárias do AHD para o Estado, nos termos do Plano de Transferência da Portela”<sup>94</sup>. A opção pela Alternativa da Concessionária acomoda as opções duais e, neste cenário, o *Contrato* nada diz sobre o encerramento do AHD. Como se pode ler nos **Esclarecimentos** prestados, “Em ambos os casos (NAL e Alternativa da Concessionária para o NAL), tratar-se-á sempre (tal como o Contrato o prevê) de uma transição entre infraestruturas aeroportuárias exploradas pela mesma entidade: a Concessionária. Bem se compreende, portanto, que o Contrato de Concessão não tenha de ser definitivo ou exaustivo a este propósito, deixando (sobretudo no caso da Alternativa) para um momento posterior, de maior definição e atualidade, a concretização entre as partes do melhor modelo de transição”.

#### b) via contratual de expansão que possa envolver terceiros:

Pode ocorrer quando se estiver na Alternativa do Concedente (após a verificação do Termo da Opção). Em caso de modificação do *Contrato*, o fecho do AHD tem de ser consensualizado com a Concessionária. Se ocorrer a resolução, “o período de transição do AHD encontra-se assegurado no Contrato de Concessão ao exigir-se que a resolução não produza efeitos antes do início da operação aérea comercial da Alternativa do Concedente para o NAL e do encerramento da operação aérea comercial do AHD ou do início da exploração

<sup>92</sup> Sobre a evolução do Contrato de Concessão do Aeroporto da Madeira, cfr. **pontos 121 a 124**.

<sup>93</sup> Com base nos **Esclarecimentos** juntos a 11 de novembro.

<sup>94</sup> Ponto 1.1. dos **Esclarecimentos**.

da Concessão aeroportuária por uma nova Concessionária, prevendo-se, no entanto, a possibilidade de o Concedente antecipar a produção de tais efeitos”<sup>95</sup>.

**c) expansão da capacidade fora do Contrato:**

Se a opção escolhida estiver para lá da área de constrição territorial, a operação do AHD pode alterar-se ou modificar-se. Neste caso, há lugar à aplicação do regime de modificação objetiva do *Contrato*. Se for uma solução de substituição, há que negociar com a Concessionária os termos do encerramento, colocando-se o cenário de modificação ou resolução do contrato, se a modificação for excessivamente onerosa. “Estas implicações seriam semelhantes, *mutatis mutandis*, caso se pretendesse implementar uma solução dual com uma operação complementar e integrada entre os dois gestores aeroportuários (a ANA e o que desenvolvesse o novo aeroporto), em que a exploração do AHD tal como configurada no Contrato tivesse de ser alterada”<sup>96</sup>.

### 3.7. CONCLUSÕES

1. As opções unitárias são as que melhor se adequam ao procedimento do NAL e conduzem ao encerramento do AHD. Contudo, como existe a possibilidade contratual do procedimento da Alternativa da Concessionária, as opções duais terão aí melhor enquadramento contratual. Quando estamos a equacionar os cenários dentro da constrição territorial dos 75km, como é entendida no estudo do Contrato [**Parecer B**];
2. Fora da constrição territorial, as opções OE 4 e OE5 constituem opções com mais riscos contratuais, em termos financeiros, pela necessidade previsível de modificação objetiva do contrato com fundamento na alteração da operação do AHD (OE4). No caso da OE5, teriam de ser acordados com a atual Concessionária os termos do encerramento do AHD, o que levaria a uma modificação objetiva do contrato ou mesmo resolução por força da onerosidade do reequilíbrio financeiro devido pela modificação. Nos cenários disruptivos, resolução do Contrato de Concessão deverá fazer cessar integralmente os efeitos, não só da relação jurídica que titula a gestão da rede aeroportuária de Portugal Continental e Açores, mas também, a montante, o Contrato de Concessão RAM, que prevê a hipótese de extinção derivada ou consequencial” [**Parecer B**];
3. Ainda que as conclusões da CTI sejam dirigidas apenas ao Governo, não se ignora a existência de diferentes entendimentos a propósito de alguns pressupostos que baseiam este Relatório, que merecem a nossa adesão atenta a razoabilidade e cuidado na argumentação aduzida no **Parecer B**. É o que sucede com o entendimento da cláusula de constrição territorial. Importa, por isso, dar conta de que se a opção passar pelo desenvolvimento de uma infraestrutura fora do âmbito do Contrato (raio de 75km), a ANA poderá vir impugnar a decisão defendendo que a solução de expansão da capacidade aeroportuária de Lisboa que lhe foi contratualmente atribuída não tem limitação geográfica, mas funcional, posição com a qual não concordamos, como referimos [**n.º 31 do Parecer**];
4. Num cenário em que a atual Concessionária não aceite a OE escolhida pelo Governo porque, por exemplo, não se considera capaz de a implementar, decorridos os trâmites contratuais, tendo sido reiniciado o procedimento do NAL, parece a hipótese caber no cenário do Termo da Opção: “Caso,

<sup>95</sup> Cfr. **Esclarecimentos**, p. 3/4.

<sup>96</sup> Cfr. **Esclarecimentos**, p. 4/4.

na sequência de solicitação pelo Concedente da revisão da Candidatura ao NAL, a Concessionária comunique ao Concedente não ter capacidade para a realizar; Caso a Aprovação Final do NAL não seja emitida no prazo de 12 meses (ou de 18 meses, em caso de prorrogação) a contar da data da Aprovação Provisória da Candidatura ao NAL. [cláusulas 47.4., 47.5., 48.3. e 48.4. do Contrato de Concessão]. Contudo, reafirma-se, isto não poderia suceder para já, mas apenas se e quando o Estado reativar o procedimento do NAL. Para já, não há ainda qualquer candidatura da Concessionária. A tendência será, cremos, a de a ANA se mostrar colaborativa no desenvolvimento de soluções que se desenvolvam no quadro da concessão, seja de NAL, seja de Alternativa da Concessionária (como sucedeu no passado);

5. Caso tal não suceda, a opção mais garantística para o Concedente será a de fazer correr o procedimento do NAL e os respetivos prazos, de forma a que seja possível aproximar-se do Termo da Opção;
6. E mesmo após a retoma do procedimento do NAL, ainda será necessária a apresentação do Relatório Inicial pela ANA, bem como a confirmação pelo Concedente de que pretende que a ANA prepare a Candidatura ao NAL. Note-se que o Relatório Inicial já incluirá uma proposta de local para o NAL (cfr. **cláusula 45.3.**);
7. “Verificado o Termo da Opção, se avançar para a Alternativa do Concedente para o NAL (n.º 3.2.2.2.), “a contratação de uma ou mais entidades terceiras para a conceção, construção, financiamento e exploração da Alternativa do Concedente para o NAL” encontra-se expressamente consagrada no Contrato, podendo fundamentar a resolução do Contrato de Concessão pelo Concedente ou uma Modificação contratual, nomeadamente para incluir ou excluir a nova infraestrutura e encerrar o AHD. [n.º 37 do Parecer B];
8. Fora da constrição territorial, o Estado não está obrigado a dar preferência à Concessionária. Estando liberalizada a atividade aeroportuária, em abstrato, é possível o licenciamento de um aeroporto privado ou um procedimento concorrencial para escolha de parceiro contratual para a construção e exploração de infraestrutura aeroportuária. Pelas razões enunciadas no ponto 3.2.3.5, para o qual remetemos, entendemos que a opção do Estado passará por manter em mão pública uma infraestrutura aeroportuária, principalmente se se destinar a substituir o AHD. E mesmo na hipótese de uma solução dual, porque não se tratará de duas operações aeroportuárias, mas uma solução de expansão do aeroporto da Região de Lisboa com dois aeroportos, em articulação de gestão, também aí a solução concorrencial nos parece ser a que melhor acomoda todas as circunstâncias que levaram à constituição da CTI, à sua missão e aos dados jurídicos existentes.
9. Por fim, importa mencionar, até porque durante a consulta pública foi referenciada, a Auditoria do Tribunal de Contas sobre a privatização da ANA<sup>97</sup>. Ainda que a Auditoria tenha versado sobre o processo de privatização da ANA, tal auditoria contém elementos que reforçam o entendimento da CTI quanto à extrema relevância do Contrato de Concessão na questão da expansão aeroportuária na Região de Lisboa. Não só o Tribunal de Contas entende que “a construção do NAL é indissociável do processo de privatização da ANA”, sendo que “o exclusivo” já vinha do processo de privatização (n.º 154), como assinala o desequilíbrio do contrato a favor do privado nos n.ºs 159 e ss. Assinala ainda que o quadro regulatório está no contrato (e não na lei). Tal opção implica que a matéria fica dependente de negociação das partes, comporta o risco de, “havendo necessidade de imposição

<sup>97</sup> Relatório de Auditoria 16/2023, 2.ª Secção – consultável em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20240105-2.aspx>

unilateral do regulador, poder ser apresentado pedido de reequilíbrio económico-financeiro da concessão.

#### 4. Restrições legais, designadamente ambientais, que impeçam a realização do projeto ou que impliquem riscos, bem como a estratégia para resolvê-los (riscos de desenvolvimento de cada uma das soluções e implicações no calendário)

Em termos de constrangimentos legais de índole ambiental, foi feito um levantamento dos diplomas internacionais, europeus, nacionais e regulamentares que podem interferir com a tomada da decisão final.

A pesquisa e enquadramento dos diplomas encontra-se dividida pelos seguintes temas: política ambiental, poluição atmosférica, biodiversidade, recursos naturais, transportes transfronteiriços<sup>98</sup>, mobilidade sustentável, limitações de ruído, ordenamento do território, regiões hidrográficas, riscos ambientais e responsabilidade ambiental.

Estes temas, ainda que referentes, sobretudo, ao FCD #3 – saúde humana e viabilidade ambiental, refletem-se também ao nível do FCD #1 – segurança aeronáutica (*e.g.*, as novas orientações da União Europeia para o desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes), do FCD #2 – acessibilidade e território (*e.g.*, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território), do FCD #4 – conectividade e desenvolvimento económico (*e.g.*, o Programa de Valorização do Interior), e do FCD #5 – investimento público e modelo de financiamento (*e.g.*, a Estratégia Cidades Sustentáveis 2020)<sup>99</sup>.

Na sua maioria, a legislação analisada assume relevância nacional – veja-se, a título de exemplo, a Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, que aprovou a Lei de Bases do Clima, ou a RCM n.º 56/2015, de 30 de julho, que aprovou a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas - ENAAC 2020. Nessa medida, pela sua natureza transversal, as restrições legais aí consagradas impõem-se a todas as OE de forma indiscriminada.

Não obstante, existem constrangimentos legais e regulamentares que afetam de forma diferenciada algumas das OE em estudo. Veja-se, por exemplo, o regime jurídico relativo à Reserva Natural do Estuário do Tejo, reserva essa que abrange uma área de 14.416,21 ha, onde se inclui uma extensa superfície de águas estuarinas, campos de vasas recortados por esteiros, mouchões, sapais, salinas e terrenos aluvionares agrícolas (lezírias). Insere-se na zona mais a montante do estuário, distribuindo-se pelos concelhos de Alcochete, Benavente e Vila Franca de Xira.

Note-se, por fim, que alguns dos regimes jurídicos apresentados assumem relevância num momento posterior ao da escolha da OE. Será o caso do DL n.º 147/2008, de 29 de julho, que estabelece o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, ou do DL n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que aprova o regime geral da gestão de resíduos. Aliás, nesta sede importa sublinhar a necessidade de a construção de infraestrutura tenha presente a Estratégia Nacional de transição para a economia circular, a Estratégia nacional de alterações climáticas, a transição energética para incluir a sustentabilidade no projeto aeroportuário.

Vejamos, de seguida, os principais constrangimentos, limitações e possíveis soluções, sobretudo procedimentais, previstas na legislação ambiental, numa análise pelos temas *supra* referidos. Para mais

<sup>98</sup> Sobre a questão dos transportes, *vide* Pontos 163 e ss. do Parecer D, no quadro normativo europeu.

<sup>99</sup> Alguns dos diplomas analisados acabam por encontrar respaldo em mais do que um FCD, conforme se pode verificar na tabela em anexo.

desenvolvimentos sobre os diversos regimes jurídicos em vigor e seu âmbito de aplicação, deve verificar-se o **Parecer C** relativo à legislação ambiental relevante, bem como as tabelas respetivas de legislação<sup>100</sup>, por nível normativo e por FCD, que se anexam, assim como o **Parecer D**.

## 4.1. RESTRIÇÕES AMBIENTAIS

### 4.1.1. Política ambiental

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do RJAAE, estão sujeitos a avaliação ambiental: “a) Os planos e programas para os sectores da agricultura, floresta, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos e que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos mencionados nos anexos I e II do DL n.º 69/2000, de 3 de Maio, na sua atual redação; b) Os planos e programas que, atendendo aos seus eventuais efeitos num sítio da lista nacional de sítios, num sítio de interesse comunitário, numa zona especial de conservação ou numa zona de proteção especial, devam ser sujeitos a uma avaliação de incidências ambientais nos termos do artigo 10.º do DL n.º 140/99, de 24 de Abril, na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro; c) Os planos e programas que, não sendo abrangidos pelas alíneas anteriores, constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos e que sejam qualificados como suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente”.

Não obstante, de acordo com o disposto no n.º 8 deste artigo 3.º, sempre que a um dos planos ou programas referidos no n.º 1 deste artigo seja simultaneamente exigida a realização de um procedimento de avaliação ambiental nos termos de legislação específica, realiza-se unicamente o procedimento previsto no presente DL, sendo nele incorporadas as obrigações decorrentes dessa legislação. De facto, a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do RAAE refere-se ao DL 140/99, de 24 de abril. O projeto do aeroporto também terá implicações nesta sede, pelo que se deverá adicionar a referência ao artigo 10.º do referido DL 140/99, de 24 de abril. A implantação do aeroporto se puder determinar-se que afeta “sítio da lista nacional de sítios, de um sítio de interesse comunitário, de uma ZEC ou de uma ZPE” (n.º 1) deverá ser levada a cabo uma avaliação de incidências ambientais.

A avaliação ambiental de planos relativamente aos quais seja exigível a avaliação de incidências ambientais nos termos do disposto no artigo 10.º do DL n.º 140/99, de 24 de abril, compreende as informações necessárias à verificação dos seus efeitos nos objetivos de conservação de um sítio da lista nacional de sítios, de um sítio de interesse comunitário, de uma zona especial de conservação ou de uma zona de proteção especial.

A propósito da aplicação do RJAAE, a decisão de sujeição a AIA dos projetos submetidos a uma análise caso a caso, nos termos previstos na subalínea iii) da alínea b) do n.º 3, nas subalíneas ii) e iii) da alínea b) e na alínea c) do n.º 4 e no n.º 5 do artigo 1.º, compete à entidade licenciadora ou competente para a autorização do

<sup>100</sup> Todos os diplomas enunciados devem ser considerados na sua redação atual, redação essa para onde remete a hiperligação associada. Apenas são indicadas alterações legislativas subsequentes se não for possível remeter para a versão consolidada do diploma (caso, por exemplo, em que houve republicação em diploma posterior). Os diplomas cuja base assenta na transposição de Diretivas europeias ou na densificação de normas europeias ou internacionais apresentam, em nota de rodapé, a respetiva referência para os atos normativos em causa.



projeto, que notifica o proponente da abertura de procedimento de avaliação de sujeição a AIA – procedimento previsto no artigo 3.º deste diploma.

No entanto, é possível, nos termos do disposto no artigo 4.º, a dispensa do procedimento de AIA: “em circunstâncias excepcionais e devidamente fundamentadas, o licenciamento ou a autorização de um projeto pode, por iniciativa do proponente e mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente e da tutela do projeto, ser concedido com dispensa, total ou parcial, do procedimento de AIA, caso a aplicação do mesmo contrarie o objetivo do projeto e desde que sejam cumpridos os objetivos do presente regime jurídico”. Este procedimento e os respetivos prazos encontram-se previstos nos n.ºs 2 a 11 deste artigo 4.º.

#### 4.1.2. Poluição atmosférica

Um dos regimes a que a solução aeroportuária estará naturalmente sujeita, como resulta desde logo da análise setorial feita no PT4, é a relativa à poluição atmosférica.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 3.º do DL n.º 102/2010, de 23 de setembro, compete às CCDR, na área da respetiva competência territorial:

- a) Efetuar a gestão e avaliação da qualidade do ar ambiente, garantindo a sua qualidade;
- b) Garantir a exatidão das medições de poluentes;
- c) Assegurar a disponibilização da informação relativa à qualidade do ar ambiente;
- d) Garantir a comunicação das excedências aos limiares de informação e alerta às autarquias locais, às autoridades de saúde e ao público, designadamente, através dos órgãos de comunicação social nacionais, regionais e locais;
- e) Elaborar, promover a aplicação e acompanhar a execução dos planos de qualidade do ar, os quais estabelecem medidas destinadas a atingir os valores limite ou valores alvo, e respetivos programas de execução;
- f) Emitir parecer relativo às redes de medição privadas no âmbito do procedimento de licenciamento de instalações que lhes esteja associada.

#### 4.1.3. Biodiversidade

##### A. RAN

As opções CTA, MTJ, STR e VNO estão integradas em áreas de RAN<sup>101</sup>. A existência de zonas de RAN constitui um constrangimento de natureza agroambiental e de ordenamento, constituindo zonas *non aedificandi*. Contudo, a lei prevê a possibilidade de viabilização: situações de usos compatíveis, onde se inclui infraestrutura aeroportuária<sup>102</sup>, com parecer prévio vinculativo, sendo que a lei não distingue, quanto à vinculatividade do parecer, o seu sentido (vincula no sentido negativo e positivo)<sup>103</sup>. No entanto, o n.º 5 do artigo 23.º estabelece uma presunção de parecer favorável, caso decorra o prazo para a sua emissão sem

<sup>101</sup> No MTJ, “verifica-se que, com grande probabilidade, a zona de acessibilidades à A12 atravessa terrenos em RAN” – cfr. **Ficha Técnica do MTJ, Parecer D**, p. 232.

<sup>102</sup> Cfr. o disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 22.º da RAN.

<sup>103</sup> Não decorre da lei, tratar-se de um parecer conforme – cfr. o disposto no n.º 1 do artigo 23.º

que o mesmo tenha sido expressamente emitido. Importa ainda sublinhar que o n.º 7 do artigo 23.º estabelece: *“Quando a utilização esteja sujeita a procedimento de avaliação de impacte ambiental ou de avaliação de incidências ambientais em fase de projeto de execução, o parecer favorável, expresso ou tácito, no âmbito desse procedimento, incluindo na fase de verificação da conformidade ambiental do projeto de execução, dispensa qualquer parecer”*. Assinala-se um risco temporal que se traduz na possibilidade de impugnação graciosa e contenciosa dos pareceres *“vinculativos desfavoráveis emitidos pelas entidades regionais da RAN”*<sup>104</sup>.

Importa ainda sublinhar que os interesses próprios protegidos pela RAN, descritos no artigo 4.º, não podem ser afetados, o que implica juízos ponderativos à luz dos princípios da proporcionalidade e da imparcialidade, e com a consequente fundamentação (justificação e motivação, dado o exercício de poderes discricionários implicados na decisão de que se trata um uso compatível). Acresce que é igualmente necessário demonstrar que não existe *“alternativa viável fora dos solos da RAN, no que respeita às componentes técnica, económica, ambiental e cultural, devendo o projecto localizar-se, preferencialmente, nos solos classificados como de menor aptidão agrícola”* [Ponto 37), a) do Parecer D].

\* Possibilidade, ao abrigo do disposto no artigo 25.º, da autorização excecional *“de ações de relevante interesse público que sejam reconhecidas como tal por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área do desenvolvimento rural e demais áreas envolvidas em razão da matéria, desde que não se possam realizar de forma adequada em áreas não integradas na RAN.”*. Terá de se demonstrar o pressuposto negativo de não poder ser realizada de forma adequada em área não integrada. Ora, nem todas as opções têm esta desconformidade, pelo que esta opção jurídica poderá não ser viável. [Ponto 37), b) do Parecer D].

\* Possibilidade de alteração da delimitação da RAN, nos termos do disposto no artigo 17.º. Será necessário integrar os conceitos indeterminados de *“caso excecional de relevante interesse geral”* e abrir o procedimento de alteração. [Ponto 37), c) do Parecer D].

O Parecer D aponta esta última possibilidade como a mais *“expedita”*, sendo que precisamos de saber se a alteração tem de ser prévia ou pode ser concomitante ao procedimento de implantação do aeroporto. [Ponto 38)]

## B. REN

De acordo com o Ponto 32) do Parecer D, encontram-se integradas em área de REN: CTA, MTJ<sup>105</sup>, STR e VNO. A REN é simultaneamente uma restrição territorial e ambiental. No que respeita à sua determinação geográfica, remetemos este constrangimento, bem como relativamente à OE5 e OE7, para a figura 27, do ponto 6.2.2., relativa *“à área de REN, em vigor, que sobrepõem as áreas em estudo das OE”*, que se refere aos *“polígonos de implantação, em hectares, do Documento do PT4”*<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Cfr. o disposto no n.º 10 do artigo 23.º

<sup>105</sup> O PDM do MTJ estabelece a) O regime da REN não é aplicável à área incluída na BA; b) Nas áreas do ecossistema «zona ameaçada pelas cheias» que não se encontrem incluídas na REN, o licenciamento de novas edificações apenas só pode ser concedido, a título excepcional, quando não se verifique alternativa viável e desde que esteja em curso a colmatação de malha urbana, não podendo ser autorizada a construção de qualquer piso abaixo de nível da maior cheia conhecida, incluindo cave ou garagem” – **Ficha Técnica do MTJ, Parecer D**, pp. 224 e 225..

<sup>106</sup> Condicionais Áreas Naturais\_Biodesign, p. 46.

Todavia, existem ainda restrições, em todas as opções, quando o critério é o da sobreposição REN em vigor com o polígono de implantação e faixa de 3km, em hectares<sup>107</sup>. Os constrangimentos são ainda maiores se o critério for “sobreposição REN em Vigor com polígono de implantação e Buffer de 25km (em hectares)”<sup>108</sup>. Encontram-se ainda sobreposições de área de REN com as acessibilidades<sup>109</sup>.

Em zonas de REN, há proibições de edificação, devendo também articular-se com vários instrumentos de gestão territorial. No que respeita ao nível municipal, o acompanhamento e aprovação de delimitação da REN implica a obtenção de vários pareceres, nos termos do disposto no artigo 11.º, sendo que está prevista a conferência procedimental, instituto de aceleração de procedimento. Está prevista a alteração de delimitação da REN no artigo 16.º, sendo que o fundamento de construção de uma infraestrutura aeroportuária cabe no n.º 2: “As propostas de alteração da delimitação da REN devem fundamentar-se na evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais, nomeadamente as decorrentes de projetos públicos ou privados a executar na área cuja exclusão se pretende”<sup>110</sup>.

O regime jurídico da REN prevê:

- a) Possibilidade de exceção às proibições de operações de loteamento, de obras de urbanização e de obras de construção para os seguintes usos compatíveis “com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas em REN”, não coloquem “causa as funções das respetivas áreas, nos termos do anexo I” e constem do anexo II, não sujeitos a atos de controlo prévio; **ou**
- b) Reconhecimento “por despacho conjunto dos membros do Governo do ambiente e do ordenamento do território, bem como da tutela sectorial da actividade em causa” de que o aeroporto é uma ação de relevante interesse público que, *in casu*, releva mais do que as proteções ambientais, devidamente fundamentado e passando o teste de proporcionalidade. Uma DIA favorável ou condicionada é equivalente ao reconhecimento do interesse público (n.º 3 do artigo 21.º da REN); **ou**
- c) Mediante alteração da delimitação da REN, num procedimento que envolve diversas entidades desde os municípios envolvidos (que depois teriam de refletir as alterações nos respetivos PDM), CCDR, IP e demais entidades – risco temporal alto. **[Pontos 34) e 35) do Parecer D].**

No que toca ao RJREN, prevê o artigo 16.º-A que estão sujeitas a um regime procedimental simplificado as alterações da delimitação da REN que, tendo por fundamento a evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais, decorrente de projetos públicos ou privados a executar, cumpram um dos seguintes requisitos:

- a) Correspondam a ampliações até 100 /prct. das instalações existentes, desde que devidamente licenciadas e cuja atividade licenciada não tenha sido interrompida nos últimos 12 meses;
- b) Correspondam a 5 /prct. da área total, até ao máximo de 500 m2, em prédio com área até 2 ha;

<sup>107</sup> Cfr. figuras n.º 28 a 33 do mesmo documento – Condicionais Áreas Naturais\_Biodesign.

<sup>108</sup> Cfr. figura n.º 34 do mesmo documento – Condicionais Áreas Naturais\_Biodesign, p. 48.

<sup>109</sup> Cfr. figura 34 do mesmo documento.

<sup>110</sup> Segue o procedimento, com as devidas adaptações, previsto nos artigos 10.º e 11.º

- c) Correspondam a 2,5 /prct. da área total, em prédio com área entre 2 ha e até 40 ha;
- d) Correspondam a 2,5 /prct. da área total, até ao máximo de 2,50 ha, em prédio com área igual ou superior a 40 ha.

Estas alterações simplificadas à delimitação da REN referidas no número anterior são objeto de proposta da câmara municipal, a apresentar junto da CCDD (artigo 16.º-A, n.º 2), sendo que, no prazo de cinco dias a contar da data da apresentação da proposta da câmara municipal, a comissão de coordenação e desenvolvimento regional solicita a emissão de parecer obrigatório e vinculativo à Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (artigo 16.º-A, n.º 3).

A Comissão Nacional do Território emite parecer “em caso de divergência entre as entidades com competências na aprovação de delimitação da REN a nível municipal”, de acordo com o disposto na alínea e) do n.º 3 do artigo 184.º do RJIGT. O referido parecer é vinculativo (n.º 5).

Quanto à REN, em Lisboa, a coberto da Portaria n.º 273/2011, de 23 de setembro, foi reconhecido que no município de Lisboa não existiam áreas a integrar na Reserva Ecológica Nacional. No entanto, de acordo com a Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, que procedeu à reorganização administrativa de Lisboa, foram publicados novos limites para os municípios de Lisboa e Loures. A alteração dos limites administrativos leva à integração no município de Lisboa de uma área de 1567 ha, da qual 148 ha corresponde a área terrestre. Esta nova área tem como limites a nascente o talvegue do rio Tejo, a norte a margem sul do rio Trancão e a poente a Av. do Infante D. Henrique, Praça de José Queirós, Av. da Boa Esperança, R. 1.º de Maio, linha de caminho-de-ferro.

Com a inclusão do novo território, a Câmara Municipal de Lisboa considera que são introduzidas no município valências ecológicas até então inexistentes. A constatação destas valências e a necessidade de enquadramento e proteção das mesmas traduz-se numa proposta de delimitação de áreas a integrar na REN para esta nova área.

O DL n.º 124/2019, de 28 de agosto, estabelece o prazo de 5 anos, após a entrada em vigor da Portaria n.º 336/2019, de 26 de setembro, para adaptação da delimitação da REN às orientações estratégicas de âmbito nacional e regional. Estabelece ainda que o não cumprimento desse prazo suspende o regime de usos e ações compatíveis nas áreas integradas na REN dos planos municipal ou intermunicipal em causa.

De acordo com o mesmo diploma, as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional publicadas pela referida Portaria, aplicam-se aos procedimentos em curso à data da sua publicação. Nesse âmbito, as comissões de coordenação e de desenvolvimento regional competentes identificam, no prazo de 90 dias a contar da data de entrada em vigor dessa portaria, as adaptações necessárias a integrar pelos municípios nas respetivas propostas de delimitação da REN.

### C. Rede Natura 2000

No MTJ (OE2), “verifica-se uma ligeira sobreposição do polígono de implantação da localização (...) com áreas classificadas a Oeste, Norte e Nordeste” [**Ponto 39 do Parecer D**]. O CTA, VNO e STR situam-se nas proximidades da Rede Natura 2000<sup>111</sup>.

<sup>111</sup> Para os detalhes de proximidade geográfica, vide Relatório Síntese do PT4. Vide igualmente **Ponto 39) do Parecer D**.

O artigo 4.º do RJRN2000, a Rede Natura é uma rede ecológica de âmbito europeu que compreende áreas classificadas com ZEC e ZPE, respetivamente zona especial de conservação e zona de proteção especial. A existência de imóveis nestas áreas implica a sujeição “das ações, planos ou projetos suscetíveis de afectar a zona protegida de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outras acções, planos ou projetos, a uma avaliação de incidências ambientais, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do DL n.º 140/99, de 24 de abril<sup>112</sup>. Apenas a saúde ou segurança pública, a existência de consequências benéficas primordiais para o ambiente ou outras razões imperativas de reconhecido interesse público, mediante parecer prévio da Comissão Europeia podem fundamentar a afetação de um tipo de *habitat* natural, de uma ZEC ou ZPE, nos termos do n.º 11 do artigo 10.º do DL n.º 140/99, de 24 de abril. A UE já reconheceu que pode ser necessário implementar medidas fora das ZEC, por exemplo, nas situações de proximidade, como é aqui o caso. **[Ponto 42) do Parecer D]**

Como medidas possíveis de ultrapassar alguma desconformidade que se venha a evidenciar em procedimento de avaliação de incidências ambientais ou AIA, existe apenas a possibilidade de “reconhecimento, por despacho conjunto do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e do ministro competente em razão da matéria, da ausência de soluções alternativas e da sua necessidade por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo de natureza social ou económica”. **[Ponto 43) do Parecer D]** Tais medidas podem ser “medidas compensatórias necessárias à protecção da coerência global da Rede Natura 2000” e (ii) “As medidas compensatórias aprovadas são comunicadas à Comissão Europeia”<sup>113</sup>.

Atendendo à integração dos territórios na rede mais ampla europeia, e existindo alternativas que não estão integradas na rede natura 2000, impõe o interesse público ambiental que as opções que se incluam na Rede sejam fortemente desaconselhadas. Até porque existirão alternativas.

#### D. Proteção de Montado

CTA, VNO e STR têm evidências de existência de sobreiros e/ou azinheiras **[Ponto 59) do Parecer D]**. De acordo com as informações contidas no Anexo 3 ao Relatório Síntese do PT4, podemos concretizar que:

- a) CTA: “cerca de 42.000 sobreiros no polígono de implantação”<sup>114</sup>;
- b) VNO: “O total de sobreiros apurados corresponde a cerca de 38.900 sobreiros, resultante da soma de 35.300 e 3.600”<sup>115</sup>;
- c) STR: “O total de sobreiros apurados corresponde a cerca de 8.900 sobreiros, resultante da soma de 4.200 e 4.700”<sup>116</sup>

Relativamente ao regime de proteção do sobreiro e da azinheira, e de acordo com a regra geral do artigo 3.º, n.º 1, do DL n.º 169/2001, de 25 de maio, na sua redação atual, o corte ou arranque de sobreiros e azinheiras,

<sup>112</sup> Cfr. **Ponto 41) do Parecer D**.

<sup>113</sup> Cfr. o disposto no n.º 12 do artigo 10.º do DL n.º 140/99, de 24 de abril.

<sup>114</sup> Cfr. p. 7 do **Anexo 3** ao Relatório Síntese do PT4.

<sup>115</sup> Cfr. p. 13 do **Anexo 3** ao Relatório Síntese do PT4.

<sup>116</sup> Cfr. p. 10 do **Anexo 3** ao Relatório Síntese do PT4. Vide tabela comparativa no **Anexo 3** ao Relatório Síntese do PT4, p. 14.

em povoamento ou isolados, carece de autorização. No entanto, nos termos do n.º 3 deste artigo 3.º, fica excecionado desta autorização:

al. a) o corte ou arranque de sobreiros e azinheiras quando previstos no estudo de impacto ambiental de um projeto sujeito ao procedimento de avaliação de impacto ambiental ou de avaliação de incidências ambientais em fase de projeto de execução, ou no relatório de conformidade ambiental do projeto de execução, no caso de o projeto ser sujeito a estes procedimentos em fase de anteprojecto ou estudo prévio, e ter obtido, na declaração de impacto ambiental ou na decisão favorável sobre a conformidade ambiental do projeto de execução, parecer favorável do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., ficando dispensado qualquer tipo de autorização ou comunicação prévia e devendo as respetivas medidas de compensação eventualmente aplicáveis constar da declaração de impacto ambiental ou da decisão favorável sobre a conformidade ambiental do projeto de execução;

al. b) o corte ou arranque de sobreiros ou azinheiras, previsto em estudo de impacto ambiental de um projeto sujeito ao procedimento de avaliação de impacto ambiental ou de avaliação de incidências ambientais em fase de anteprojecto, nos termos da alínea anterior, quando o mesmo possua grau de detalhe suficiente para identificar as árvores em causa.

A redação destas alíneas a) e b) é a que resulta do DL n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, diploma que procede à reforma e simplificação dos licenciamentos ambientais. Como se pode ler no preâmbulo deste decreto-lei, o objetivo é evitar duplicações, como a necessidade de realizar procedimentos e obter atos permissivos, como licenças e autorizações, quando as questões já foram analisadas em sede de AIA realizada com base num projeto de execução e viabilizadas através da DIA favorável ou favorável condicionada. Assim, após obtenção da DIA favorável, expressa ou tácita, deixa de ser necessário realizar qualquer procedimento adicional quanto a essas matérias, onde se inclui a autorização para o corte ou arranque de sobreiros, azinheiras e oliveiras.

Assim, como medidas possíveis para ultrapassar as restrições jurídicas:

- A conversão do povoamento implica uma declaração de imprescindível utilidade pública, com a densificação do conceito indeterminado de “imprescindibilidade”, que aponta, desde logo, diríamos, para situações de falta de alternativa. Procedimentalmente, deverá ser precedida de DIA, quando exigível, procedimento que também tem o seu tempo, implicando assim um risco de calendário (tempo procedimental)<sup>117</sup>. Importa sublinhar que o artigo 7.º dispõe que “as disposições contidas no presente diploma prevalecem sobre os regulamentos ou quaisquer normas constantes de instrumentos de gestão territorial”, o que significa uma clara opção político-legislativa de prevalência do interesse ambiental sobre o territorial.
- Possibilidade de corte/arranque, sujeito a autorização e a compensação através de “medidas específicas para a constituição de novas áreas de povoamento ou beneficiação de áreas existentes,

---

<sup>117</sup> Cfr. o disposto no artigo 6.º do Regime Jurídico de Proteção do Sobreiro e Azinheira.

devidamente geridas, expressas em área ou em número de árvores.”<sup>118</sup> Este controlo prévio pode ser dispensado se existir DIA ou DCAPE, com parecer favorável do ICNF, IP<sup>119</sup>;

Importa dar conta da previsão de contraordenações em caso de inobservância das normas contidas no diploma, nos termos do disposto no artigo 21.º.

## E. Habitas e Aves

A Convenção de Berna, 1979, com a definição de princípios e objetivos de Conservação da Natureza na Europa, bem como com a identificação de espécies ameaçadas no território europeu, influenciou, de forma notória, a redação e os anexos originais das Diretivas Aves (1989) e Habitats Naturais (1992), posteriormente negociadas e aprovadas.

Estas Diretivas, ou seja, a Diretiva 79/409/CEE, relativa à Conservação de Aves Selvagens, e a Diretiva 92/43/CEE, sobre a Conservação dos Habitats Naturais e da Flora e Fauna Selvagens, foram transpostas para o ordenamento jurídico português pelo DL n.º 140/99, de 24 de abril (Rede Natura 2000).

Entretanto, a Diretiva 79/409/CEE foi revogada pela Diretiva 2009/147/CE, de 30 de novembro, mantendo-se o regime jurídico relativo à Rede Natura 2000 a constar do DL n.º 140/99, de 24 de abril, devidamente atualizado.

Com as alterações que, entretanto, a Convenção de Berna sofreu, tornou-se necessário uniformizar as medidas de proteção e os procedimentos aí previstos com os da demais legislação, tendo sido aprovado o DL n.º 38/2021, de 31 de maio, que aprova o regime jurídico aplicável à proteção e à conservação da flora e da fauna selvagens e dos habitats naturais das espécies enumeradas nas Convenções de Berna e de Bona.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 9.º do DL n.º 140/99, de 24 de abril<sup>120</sup>, até à revisão ou alteração dos planos especiais de ordenamento do território aplicáveis e, nas áreas não abrangidas por aqueles planos, sempre que os relatórios dos planos municipais de ordenamento do território aplicáveis não contenham a fundamentação referida na alínea a) do n.º 3 do artigo 8.º, dependem de parecer favorável do ICN ou da comissão de coordenação e desenvolvimento regional competente:

- a) A realização de obras de construção civil fora dos perímetros urbanos, com exceção das obras de reconstrução, demolição, conservação de edifícios e ampliação desde que esta não envolva aumento de área de implantação superior a 50/prct. da área inicial e a área total de ampliação seja inferior a 100 m<sup>2</sup>;
- b) A alteração do uso atual do solo que abranja áreas contínuas superiores a 5 ha;
- c) As modificações de coberto vegetal resultantes da alteração entre tipos de uso agrícola e florestal, em áreas contínuas superiores a 5 ha, considerando-se continuidade as ocupações similares que distem entre si menos de 500 m;

<sup>118</sup> Cfr. o disposto no n.º 1 do artigo 8.º

<sup>119</sup> Cfr. o artigo 3.º, inclusive para as questões de competência de autorização.

<sup>120</sup> A interpretação jurídica deste diploma, que transpõe as Diretivas Habitats e Aves, deve ser acompanhada da Comunicação da Comissão Europeia designada «Gestão dos sítios Natura 2000, As disposições do artigo 6º da Diretiva Habitats (92/43/CEE)», Documento (2019/C 33/01), JO C 33, de 25.01.2019.



- e) As alterações à morfologia do solo, com exceção das decorrentes das normais atividades agrícolas e florestais;
- f) A alteração do uso atual dos terrenos das zonas húmidas ou marinhas, bem como as alterações à sua configuração e topografia;
- g) A deposição de sucatas e de resíduos sólidos e líquidos;
- h) A abertura de novas vias de comunicação, bem como o alargamento das existentes;
- i) A instalação de infraestruturas de eletricidade e telefónicas, aéreas ou subterrâneas, de telecomunicações, de transporte de gás natural ou de outros combustíveis, de saneamento básico e de aproveitamento de energias renováveis ou similares fora dos perímetros urbanos;
- j) A prática de atividades motorizadas organizadas e competições desportivas fora dos perímetros urbanos;
- k) A prática de alpinismo, de escalada e de montanhismo;
- l) A reintrodução de espécies indígenas da fauna e da flora selvagens.

Este parecer deve ser emitido no prazo de 45 dias úteis a contar da data da sua solicitação. O prazo suspende-se, nas situações previstas no n.º 2 do artigo 10.º, desde a data da proposta do procedimento da avaliação de impacte ambiental até à decisão sobre a realização desse procedimento. Note-se, no entanto, que, de acordo com o n.º 5 deste artigo 9.º, a ausência de parecer no prazo previsto no n.º 3 equivale à emissão de parecer favorável. O que reduz o risco procedimental e de tempo.

Finalmente, nos termos do n.º 7 deste artigo, o Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, por despacho, pode determinar que a competência para a emissão do parecer previsto no n.º 2 é exercida pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional, em função da área geográfica ou da tipologia do projeto.

#### **F. Utilização, ocupação ou desvio de recursos hídricos**

Em todas as OE, estão presentes recursos hídricos, com diferentes configurações e densidades<sup>121</sup>. Os recursos hídricos podem ser particulares (domínio hídrico privado) ou públicos (domínio hídrico público).” **[Ponto 62 do Parecer D]**

O **ponto 26)**, do **Parecer D**, assinala situações de desconformidade de algumas localizações (CTA e MTJ), “com o preconizado nos instrumentos de planeamento da política de recursos hídricos, envolvendo nomeadamente intervenções sobre margens e leitos de águas”. No documento “Questões Significativas da Gestão da Água”, no âmbito da 3.ª Fase de Planeamento (2022-2027), é mencionada a seguinte medida: Código PTE1P10 - Prevenir e/ou controlar a entrada de poluição proveniente de áreas urbanas, transportes e infraestruturas. E ainda que: “A fragmentação e/ou destruição de habitats é um dos impactes comumente associados com esta exploração de recursos. Este problema pode também resultar de causas naturais, muito embora as causas naturais e antrópicas ocorram com frequência com relações de interdependência. Entre as principais ameaças aos habitats associados com o meio aquático constam: (...) Intervenções nas margens e leitos dos rios (corte da vegetação existente na galeria ribeirinha, dragagens, desassoreamentos e extração de inertes, artificialização do leito e margens, linearização do leito, entre outros), com destruição dos habitats

<sup>121</sup> Cfr. Fichas Técnicas do **Parecer D**.



aquáticos e ribeirinhos; Intervenções nas zonas costeiras e estuarinas, com destruição de habitats da zona intertidal, de zonas ribeirinhas e de estuários”.<sup>122</sup>

No que respeita à proteção de albufeiras de águas públicas, cujo regime jurídico consta do DL n.º 107/2009, de 15 de maio, importa dar conta, de acordo com o **ponto 73) do Parecer D**, da existência de albufeiras e de diversos corpos de água: “na OE do CTA, a área de implantação proposta é atravessada por cursos de água de pequena dimensão, nomeadamente as ribeiras de Vale Michões e de Vale Cobrão, esta última atravessando os terrenos da implantação prevista; (...); e (iii) na OE de Vendas Novas, a existência de um corpo de água inserido num prédio rústico, de acordo com o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica da Direcção-Geral do Território, não sendo possível confirmar se tal corpo de água se encontra abrangido pelo domínio publico hídrico, da titularidade do Estado [cf. artigo 6.º da Lei n.º 54/2005]”<sup>123</sup>. Existem condicionamentos à edificação e uso do solo na Zona Terrestre de Proteção da Albufeira<sup>124</sup>.

STR enquadra-se em perímetros de “proteção (alargada) de captações de águas subterrâneas para abastecimento público”. **[Ponto 85) do Parecer D]** Há zonas de servidão administrativa e restrição de utilidade pública, nos termos do artigo 6.º do DL n.º 382/99, de 22 de setembro.

STR tem ainda uma Conduta Adutora, que o PDM sujeita a servidões e condicionamentos **[Ponto 94) do Parecer D]**

Se for necessário o desvio de linhas de água existente, “importará ponderar a responsabilização da Concessionária [a que ficar com a exploração da opção escolhida] pelas obras e obtenção dos respectivos títulos”. **[Ponto 65) do Parecer D]** Recorde-se que a legislação ambiental deste recurso natural (LA, LTRH e RJURH) sujeita a prévia obtenção de título a utilização exclusiva, para os fins ali considerados, das partes do domínio público hídrico. Conforme previsto no artigo 10.º do RJURH, “a atribuição de um título de utilização de recursos hídricos depende do cumprimento do disposto da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, das disposições constantes do presente decreto-lei que lhe sejam aplicáveis, da demais legislação aplicável, bem como: a) Da inexistência de outros usos efectivos ou potenciais dos recursos hídricos, reconhecidos como prioritários e não compatíveis com o pedido; b) Da possibilidade de compatibilizar a utilização com direitos preexistentes; c) No caso de pesquisa de captação de águas subterrâneas, da observância dos requisitos aplicáveis à captação a que se destina; d) Da inexistência de pareceres vinculativos desfavoráveis das entidades consultadas no procedimento, bem como dos resultantes da fase de publicitação, quando à mesma haja lugar”. Acresce que se podem constituir zonas *non aedificandi* ou zonas de ocupação edificada condicionada nas zonas adjacentes<sup>125</sup>.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 65.º do DL n.º 236/98, de 1 de agosto, a emissão ou descarga de águas residuais na água e no solo por uma instalação carece de uma autorização prévia, adiante designada por licença, a emitir pela DRA, na qual será fixada a norma de descarga e demais condições que lhe forem aplicáveis. Nos solos agrícolas e florestais a emissão de licença carece de parecer da DRAg respetiva. Nos termos do artigo 74.º, os pareceres previstos neste diploma devem ser emitidos no prazo de 15 dias (n.º 1),

<sup>122</sup> Cfr. **Ficha Técnica** do MTJ, **Parecer D**, pp. 216-217.

<sup>123</sup> Nota 54.

<sup>124</sup> Para mais detalhes, vide **Parecer D**, **ponto 75)**.

<sup>125</sup> Cfr. o disposto no artigo 25.º da LTRH.

sendo que a não emissão do parecer dentro do prazo previsto no número anterior não impede que o procedimento prossiga e venha a ser decidido sem o parecer (n.º 2).

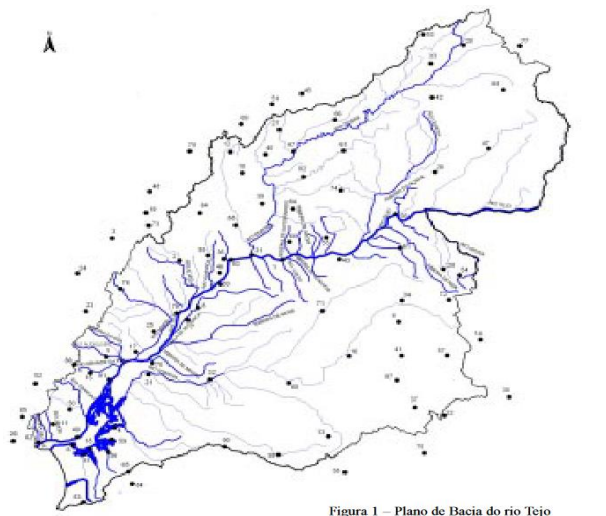
Já nos termos do artigo 15.º deste diploma, são dadas indicações de todas as consultas a efetuar para a emissão dos títulos aí referidos. Não obstante, de acordo com o n.º 5, a não emissão de parecer no prazo de 10 dias contados a partir da data de promoção das consultas previstas nos números anteriores equivale à emissão de parecer favorável, exceto nos casos da alínea c) do n.º 1 em que esteja em causa a segurança de pessoas e bens.

#### **G. Bacia Hidrográfica do Tejo - Aplicável às OE 1, 2, 3, 4 (apenas no AHD), 6 e 8 (apenas no AHD)**

De acordo com o Decreto Regulamentar n.º 18/2001, a “bacia hidrográfica do rio Tejo, [inclui] o seu estuário, pela ribeira da Apostiça e restantes ribeiras abrangidas na zona da costa pelos concelhos de Almada e Sesimbra” [cap. III, a)]. São elencados três níveis: Tejo 1, a montante da Barragem de Belver; ii) Tejo 2, a jusante da Barragem de Belver e a montante da ponte de Santarém; iii) Tejo 3, compreendido entre a ponte de Vila Franca de Xira e a ponte de Santarém.

Parecem, assim, estar abrangidas todas as OE, com a dúvida de VNO.

A figura que se segue foi retirada do Diploma regulamentar.



Tem relevância para os instrumentos de gestão territorial, REN e RAN e regime dos recursos hídricos. A intervenção jurídica está, por conseguinte, dependente de tais regimes e do cumprimento dos respetivos requisitos.

#### **H. Reserva Natural do Estuário do Tejo - Aplicável às OE 1, 2, 3 e 6.**

Nos termos do **Ponto 29) do Parecer D**, “apesar de nenhuma das localizações estar integrada na área de intervenção do PORNET, para as localizações Montijo e CTA encontra-se prevista a realização das rotas aéreas sobrevoando a área protegida, o que poderá configurar uma situação de desconformidade daquelas localizações com o PORNET”. Consequentemente, ficam afetadas, nesta medida, todas as opções que incluam MTJ e CTA. Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do DL n.º 280/94, de 5 de novembro, na “área abrangida pela ZPE é interdito: a) O licenciamento de novos loteamentos urbanos e industriais; b) O lançamento de

águas residuais suscetíveis de causar poluição; c) O sobrevoo por aeronaves que circulem com o teto de voo inferior a 1000 pés, salvo voos de aproximação para aterragem ou descolagem de aeroportos e aeródromos, voos por motivos humanitários, aeronaves em emergência, voos militares de carácter operacional urgente e voos para fins agrícolas enquadrados no plano de gestão mencionado no artigo 5.º”. Nos termos do n.º 2, sem prejuízo dos restantes condicionalismos legais, ficam sujeitos a parecer do ICN os seguintes atos e atividades: a) Alteração do uso atual dos terrenos das zonas húmidas ou marinhas, bem como as alterações à sua configuração e topologia, sem prejuízo da inerente ao desenvolvimento das práticas agrícolas tradicionais; b) Alteração do uso agroflorestal atual de uma propriedade quando ultrapasse os 5 ha em mancha contínua ou descontínua; c) Alterações à morfologia do solo, com exceção das decorrentes das normais atividades agrícolas e florestais; d) A realização de obras de construção civil fora dos perímetros urbanos, com exceção das obras de reconstrução, ampliação, demolição e conservação; e) Abertura das novas vias de comunicação ou acesso, bem como o alargamento das já existentes; f) Instalação de novas linhas aéreas de transporte de energia e de comunicações à superfície do solo, fora dos perímetros urbanos; g) Extração de inertes; h) Depósito de sucatas e de resíduos sólidos e líquidos; i) Prática de atividades desportivas motorizadas; j) Reintrodução de espécies indígenas da fauna e da flora selvagens; l) Sobrevoo de aeronaves com motor abaixo dos 1000 pés, nomeadamente para fins agrícolas não enquadrados no plano de gestão”.

O PORNET proíbe “determinadas atividades relacionadas com a implantação de um aeroporto (cf. infra). De acordo com o PORNET, a sua área de intervenção abrange parte dos concelhos de Alcochete, Benavente e Vila Franca de Xira (cf. artigo 1.º, n.º 2 e planta de síntese do PORNET). Saliente-se que, apesar de a área de localização do aeroporto não coincidir com a área de intervenção do PORNET, poderá implicar impactos ao nível das rotas aéreas, conforme resulta do Relatório Final do Estudo de Impacte Ambiental do Novo Aeroporto de Lisboa de Junho de 2010. O PORNET prevê a proibição de determinadas atividades, na sua área de intervenção, designadamente: (i) o sobrevoo por aeronaves abaixo dos 1000 pés, salvo voos de aproximação para aterragem ou descolagem de aeroportos e aeródromos, voos com carácter de emergência, voos para trabalhos científicos autorizados pelo ICNB, I. P., voos exclusivamente necessários à proteção florestal e voos para fins agrícolas nos termos previstos na alínea l) do n.º 2 do artigo 9.º do PORNET; (ii) a instalação de aeroportos, aeródromos, heliportos, marinas e a abertura de acessos ferroviários (cf. artigo 8.º alíneas m) e v) do PORNET).”<sup>126</sup>

### I. Zonas húmidas classificadas – Aplicável às OE que incluam o MTJ

Atualmente, e de acordo com a **Annotated List of Wetlands of International Importance** em Portugal, existem 31 Zonas Húmidas que constam da Lista de Sítios Ramsar, ocupando um total de 132,487 ha<sup>127</sup>.

Com eventual interesse para as opções estratégicas em estudo<sup>128</sup>, são de salientar:

<sup>126</sup> Cfr. **Ficha Técnica** do CTA, **Parecer D**, p. 303.

<sup>127</sup> Para mais detalhes, vide **Relatório Síntese do PT4**. Portugal assinou a Convenção em 1980, através do Decreto n.º 101/80, de 1980, tendo a ratificação ocorrido em novembro.

<sup>128</sup> As respetivas localizações encontram-se disponíveis em: <https://www.ramsar.org/country-profile/portugal>. De acordo o texto aprovado pela Convenção, Zonas Húmidas são definidas como «zonas de pântano, charco, turfeira ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo águas marinhas cuja profundidade na maré baixa não exceda os seis metros». Na

## Estuário do Tejo - Região Lisboa e Vale do Tejo

### Paul do Boquilobo - Região Lisboa e Vale do Tejo

- Estuário do Sado - Região do Alentejo
- Lagoa de Albufeira - Região Lisboa e Vale do Tejo
- Lagoas de Santo André e da Sancha – Região do Alentejo
- Polje de Mira Minde e nascentes relacionadas - Região Lisboa e Vale do Tejo
- Paul de Tornada - Lisboa e Vale do Tejo, Oeste

#### 4.1.4. Limitações de ruído<sup>129</sup>

São zonas particularmente sensíveis a ruído as localizações no AHD, MTJ e VNO (população e fauna).

A nível europeu, importa considerar o Regulamento (UE) n.º 598/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Abril de 2014, relativo ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da União no âmbito de uma abordagem equilibrada.

No ordenamento jurídico interno, para o AHD, deve ser considerado o DL n.º 293/2003, de 19 de novembro. Ao abrigo do disposto nos n.ºs 7 e 8 do artigo 4.º desse diploma, a propósito da gestão de aeronaves quanto ao ruído, “pode o INAC, excecionalmente e quando se trate de situações de reconhecido interesse público, mediante parecer prévio, de carácter vinculativo, do Instituto do Ambiente, autorizar, a título temporário, a realização de operações que, em regra, sejam objeto de restrição.”<sup>130</sup> O parecer tem de ser emitido em 5 dias úteis; contudo, o decurso do prazo sem emissão do parecer habilita a ANAC a atuar.

De acordo com o artigo 12.º do RGR, o cumprimento dos valores limite fixados no artigo 11.º é verificado no âmbito do procedimento de avaliação de impacte ambiental, sempre que a operação urbanística esteja sujeita ao respetivo regime jurídico (n.º 1), sendo que o cumprimento dos valores limite fixados no artigo 11.º relativamente às operações urbanísticas não sujeitas a procedimento de avaliação de impacte ambiental é verificado no âmbito dos procedimentos previstos no regime jurídico de urbanização e da edificação, devendo o interessado apresentar os documentos identificados na Portaria n.º 1110/2001, de 19 de setembro (n.º 2).

A estas últimas operações urbanísticas, quando promovidas pela administração pública, é aplicável o artigo 7.º do RJUE, competindo à comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente verificar o cumprimento dos valores limite fixados no artigo anterior, bem como emitir parecer sobre o extrato de mapa de ruído ou, na sua ausência, sobre o relatório de recolha de dados acústicos ou sobre o projeto acústico, apresentados nos termos da Portaria n.º 1110/2001, de 19 de Setembro” (n.º 4 do artigo 12.º).

---

revisão da Convenção Intergovernamental, foi acrescentado: « “Zonas Húmidas” podem incluir zonas ribeirinhas ou costeiras a elas adjacentes, assim como ilhéus ou massas de água marinha com uma profundidade superior a seis metros em maré baixa, integradas dentro dos limites da zona húmida».

<sup>129</sup> Vide Pontos 183-188 do **Parecer D**.

<sup>130</sup> Haverá que ler as designações orgânicas à luz das entidades que lhes sucederam.

VNO surge classificado em “zonas sensíveis e zonas mistas, identificadas na Planta de Ordenamento – Zonamento Acústico. As zonas sensíveis compreendem as áreas integradas nos Espaços de Uso Especial – Equipamentos e Infraestruturas Estruturantes, com exceção dos cemitérios e da estação ferroviária. As zonas mistas abrangem as restantes áreas do território do município de Vendas Novas. Assim sendo, deverá ter-se em atenção ao disposto no artigo 11.º do RGR”<sup>131</sup>

#### 4.1.5. Ordenamento do Território

Nos termos do artigo 78.º do RJIGT, os planos de urbanização e os planos de pormenor só são objeto de avaliação ambiental no caso de se determinar que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente ou nos casos em que constituam o enquadramento para a aprovação de projetos sujeitos a avaliação de impacto ambiental ou a avaliação de incidências ambientais (n.º 1).

Já de acordo com o n.º 2, a qualificação dos planos de urbanização e dos planos de pormenor, para efeitos do disposto no número anterior, compete à câmara municipal, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo ao DL n.º 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo DL n.º 58/2011, de 4 de maio, podendo ser precedida de consulta das entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano.

Tendo sido deliberada a elaboração de plano de urbanização ou de plano de pormenor, a câmara municipal solicita parecer sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental, nos termos do artigo 5.º do DL n.º 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo DL n.º 58/2011, de 4 de maio (n.º 3).

Os pareceres emitidos ao abrigo do número anterior são emitidos no prazo de 20 dias, sob pena de não serem considerados e devem, nos casos em que se justifique, conter, também, a pronúncia sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental (n.º 4).

Nos termos do artigo 123.º do RJIGT, estão sujeitas a um regime procedimental simplificado as “alterações de planos intermunicipais e municipais que resultem da necessidade de:

a) Redefinição do uso do solo, determinada pela cessação de servidões administrativas e de restrições de utilidade pública ou pela desafetação de bens imóveis do domínio público ou dos fins de utilidade pública a que se encontravam adstritos, designadamente os do domínio privado indisponível do Estado; b) Previsão de outra forma de execução de uma unidade operativa de planeamento e gestão, nos casos em que um plano diretor municipal defina que essa execução dependa de plano de urbanização e/ou plano de pormenor, designadamente através de um loteamento de iniciativa municipal, com o acordo das entidades públicas envolvidas, desde que, cumulativamente: i) a propriedade do solo seja exclusivamente pública e o uso predominante seja o habitacional, ii) traduza a execução de Estratégia Local de Habitação, prevista no DL n.º 37/2018, de 4 de junho, de Carta Municipal de Habitação ou de Bolsa de Habitação, previstas na Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. A partir de 3 de março de 2024, entra em vigor a alínea c) que estabelece mais uma hipótese de alteração simplificada: “Substituição da altura ou capacidade volumétrica como critério limite para instalações industriais”<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Cfr. **Ficha técnica de Localização de VNO, Parecer D**, p. 445.

<sup>132</sup> Introduzida pela DL n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

As alterações dos planos intermunicipais e municipais referidas no artigo, dependem de parecer não vinculativo da comissão de coordenação e desenvolvimento regional, quanto à conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e à compatibilidade ou conformidade com os programas e os planos territoriais eficazes, o qual deve ser proferido no prazo de 10 dias a contar da data do envio da proposta (n.º 6).

No que respeita à possibilidade de adoção de medidas preventivas<sup>133</sup> no âmbito do RJIGT, o n.º 4 do artigo 134.º prevê: “proibição, na limitação ou na sujeição a parecer vinculativo das seguintes ações: a) Operações de loteamento e obras de urbanização, de construção, de ampliação, de alteração e de reconstrução, com exceção das que sejam isentas de controlo administrativo prévio; b) Trabalhos de remodelação de terrenos; c) Obras de demolição de edificações existentes, exceto as que, por regulamento municipal, possam ser dispensadas de controlo administrativo prévio; d) Derrube de árvores em maciço ou destruição do solo vivo e do coberto vegetal”.

Nos termos do disposto no artigo 138.º, há lugar a parecer das CCDR, no caso de medidas preventivas; já o artigo 143.º prevê que são nulos os atos administrativos que decidam pedidos de licenciamento ou admitam comunicações prévias, com inobservância das proibições ou limitações decorrentes do estabelecimento de medidas preventivas e de normas provisórias, que violem os pareceres vinculativos emitidos ou que tenham sido praticados sem prévia solicitação dos pareceres vinculativos devidos; e prevê-se, no artigo 144.º, n.º 1, a possibilidade de embargo de obras ou demolição se as obras não observarem os pareceres. Como o artigo 138.º remete para a aplicação, entre outros, do n.º 5 do artigo 126.º “a não emissão de parecer no prazo referido no número anterior equivale à emissão de parecer favorável”.

#### 4.1.6. Riscos ambientais

##### A. Incêndios

As localizações de STR e CTA estão em zona de alta perigosidade de incêndio, ainda que CTA logo na faixa dos 3km (baixando na faixa dos 25km) e STR na faixa dos 25km, de acordo com o anexo 4 do PT4<sup>134</sup>. De acordo com o SGIFR, são, em regra, interditos os usos que se traduzam em operações de loteamento e obras de edificação<sup>135</sup>. De acordo com aquele anexo, “a opção estratégica dual com Aeroporto Humberto Delgado principal + Santarém complementar (OE 4) é aquela que apresenta maior vulnerabilidade territorial, atestada pelo índice de risco de incêndio rural normalizado mais elevado (Irn = 1,0). Este valor é justificado pelas elevadas frações de território exposto a este perigo num raio de 25 km (essencialmente em Santarém), a que se junta um valor de exposição significativo na faixa de 3 km envolvente à zona de implantação do Aeroporto Humberto Delgado. A exposição aos incêndios rurais num raio de 25 km justifica, igualmente, o índice de risco normalizado relativamente elevado da OE 5 (Irn = 0,69)”. A OE7 é a opção que apresenta um índice de risco rural mais baixo (pp. 37e 38).

<sup>133</sup> Que têm natureza regulamentar e vinculam os particulares (artigo 136.º do RJIGT). Neste sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos Territoriais*, anotação ao artigo 136.º, p. 403.

<sup>134</sup> **Ponto 156) do Parecer D.** Contudo, o **anexo 4 do PT4, no ponto 6.4.** assinala, no critério classes de perigosidade, todas as localizações.

<sup>135</sup> Cfr. o disposto no n.º 2 do artigo 40.º e no n.º 1 do artigo 60.º do SGIFR.

O Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais é um plano plurianual que define a visão, missão e políticas de gestão de fogo rural e de proteção contra incêndios rurais em toda a cadeia de processos dos incêndios rurais (cf. artigo 31.º, n.º 1 do DL n.º 82/2021, de 13 de Outubro). Contudo, o Programa Nacional de Ação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais visa concretizar, no território continental português, as opções estratégicas definidas no referido Plano (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 71-A/2021). Atenta a ausência de normatividade do plano e respetivo foi dada prevalência no Relatório ao tratamento da matéria relativa ao Sistema de Defesa contra Fogos Rurais.

Ao abrigo SGIFR, exige-se (i) parecer da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P. (AGIF) “com medidas corretivas, sobre planos de âmbito nacional e propostas legislativas com impacto no SGIFR”, conforme disposto na alínea e) do artigo 6.º; (ii) parecer da comissão nacional de gestão integrada de fogos rurais “sobre os programas regionais de ação, nos termos do n.º 5 do artigo 33.º”, de acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 26.º; (iii) parecer das comissões regionais de gestão integrada de fogos rurais “sobre os programas sub-regionais de ação, nos termos do n.º 4 do artigo 34.º”, de acordo com a alínea f) do n.º 2 do artigo 27.º; (iv) parecer das comissões sub-regionais sobre “os programas municipais de execução, nos termos do n.º 4 do artigo 35.º” - alínea g) do n.º 2 do artigo 28.º; (v) parecer das comissões municipais de gestão integrada de fogos rurais “relativamente a obras de construção e de ampliação, nos casos previstos no presente decreto-lei”; (vi) “parecer vinculativo da comissão municipal de gestão integrada de fogos rurais, a emitir no prazo de 30 dias” no caso de Condicionamento da edificação em áreas prioritárias de prevenção e segurança, conforme alínea f) do n.º 2 do artigo 29.º.

## B. Cheias

VNO, STR, CTA e MTJ integram-se em zonas ameaçadas por cheias. **[Ponto 76) do Parecer D]** De acordo com a LA, “zonas inundáveis ou ameaçadas pelas cheias devem ser objecto de classificação específica e de medidas especiais de prevenção e protecção, delimitando-se graficamente as áreas em que é proibida a edificação e aquelas em que a edificação é condicionada, para segurança de pessoas e bens”<sup>136</sup>.

No que toca ao risco de inundações<sup>137</sup>, compete à Comissão Nacional da Gestão dos Riscos de Inundações (CNGRI)<sup>138</sup>:

- a) Apoiar as ARH na realização da avaliação preliminar dos riscos de inundações e na elaboração das cartas de zonas inundáveis para áreas de risco, das cartas de risco de inundações e dos planos de gestão de riscos de inundações;
- b) Emitir parecer acerca das unidades de gestão que se justifiquem tendo em vista a optimização da gestão dos riscos de inundações;
- c) Emitir parecer acerca das zonas onde existem riscos potenciais significativos de inundações ou nas quais a concretização tais se pode considerar provável;
- d) Emitir parecer acerca das cartas de zonas inundáveis para áreas de risco nos termos previstos no artigo 7.º, bem como nas situações previstas no artigo 17.º;

<sup>136</sup> **Ponto 78) do Parecer D** e n.º 2 do artigo 40.º da Lei da Água.

<sup>137</sup> CTA, no município de Benavente, assume na Carta de Riscos e no artigo 89.º do respetivo regulamento do PDM, as áreas inundáveis.

<sup>138</sup> Cfr. o disposto no artigo 4.º do DL n.º 115/2010, de 22 de outubro.



- e) Formular propostas relativas a zonas densamente povoadas ou naquelas em que o risco não deva ser desvalorizado, para efeitos do cenário referido na alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º.

### C. Incêndios em edifícios

Quanto à segurança contra incêndios em edifícios, prevê o n.º 2 do artigo 21.º do DL n.º 220/2008, de 12 de novembro, que as medidas de autoproteção respeitantes a cada utilização-tipo, de acordo com a respetiva categoria de risco, são as definidas no regulamento técnico referido no artigo 15.º, sujeitas a parecer obrigatório da ANEPC, ou dos municípios, quanto à 1.ª categoria de risco.

### D. Estabelecimentos com substâncias perigosas<sup>139</sup> – AHD

O regime jurídico define zonas de perigosidade “em função da quantidade e da perigosidade das substâncias perigosas presentes nos estabelecimentos, distinguindo-se” entre a zona no exterior (efeitos letais na saúde humana) e zona no exterior (efeitos irreversíveis)<sup>140</sup>

## 4.2. RISCO DE CONTRAORDENAÇÕES

Os regimes ambientais têm, em regra, como mecanismo de defesa das suas prescrições imperativas, como forma adicional de defesa jurídica dos interesses públicos ambientais<sup>141</sup>, a previsão de contraordenações para as situações de incumprimento. Ainda que o levantamento possa não ser exaustivo, nos termos dos diplomas normativos anexos ao **Parecer C**, importa dar conta das contraordenações previstas. A maioria dessas previsões remete para a classificação das contraordenações inscrita na LQCA. Esta lei, como o nome indica, não cria contraordenações, apenas define o que é uma contraordenação ambiental e do ordenamento do território.

Além disso, estabelece que a “violação dos regulamentos de gestão dos programas especiais constitui a prática de uma contraordenação ambiental, como tal previstas nos respetivos regimes legais especiais” (n.º 5 do artigo 1.º). Releva, para este efeito, a previsão do artigo 20.º que estabelece a classificação das contraordenações, classificação que se encontra em vários regimes ambientais que a tabela abaixo demonstra.

<sup>139</sup> O DL 150/2015 estabelece o regime de prevenção de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e de limitação das suas consequências para a saúde humana e para o ambiente, transpondo a Diretiva 2012/18/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Julho de 2012, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas.

<sup>140</sup> Para mais pormenores, vide **Pontos 159-163 do Parecer D**.

<sup>141</sup> De forma impressiva, o artigo 8.º da LBA estabelece os deveres ambientais. Sobre o dever fundamental de proteção do ambiente, CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção de Ambiente*, 2007, Coimbra Ed., pp. 151 e ss.



Regime	Previsão normativa	Remissão para a LQCA
Artigo 12.º do <u>DL n.º 293/2003, de 19 de novembro</u> , Regime que estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos comunitários	<p>Constituem contraordenações:</p> <p>a) A violação das restrições operacionais impostas por portaria, nos termos do n.º 5 do artigo 4.º;</p> <p>b) A violação das restrições de operação com vista à retirada de serviço das aeronaves marginalmente conformes, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 6.º 2 - A negligência e a tentativa são puníveis.</p> <p>O valor das coimas encontra-se previsto no artigo 13.º.</p>	Não
Artigo 39.º do <u>DL n.º 151-B/2013, de 31 de outubro</u> , regime jurídico da avaliação de impacto ambiental dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente (RJAIA)	<p>Para efeitos de determinação da coima aplicável às contraordenações ambientais, nos termos do disposto no artigo 21.º da LQCA, estas classificam-se em leves, graves e muito graves, correspondendo-lhes o montante das coimas previsto no artigo 22.º da referida lei.</p> <p>Constitui contraordenação ambiental muito grave:</p> <p>a) A execução parcial ou total de projetos sujeitos a AIA nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 1.º sem que tenha sido emitida a respetiva DIA;</p> <p>b) A execução parcial ou total de projetos sujeitos a AIA nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 1.º sem que tenha sido emitida, quando aplicável, a decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução;</p> <p>c) A execução parcial ou total de projetos sujeitos a AIA nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 1.º cuja DIA tenha caducado nos termos previstos no artigo 23.º;</p> <p>d) A execução parcial ou total de projetos sujeitos a AIA nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 1.º cuja decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução, quando aplicável, tenha caducado nos termos previstos no artigo 23.º</p> <p>3 - Constitui contraordenação ambiental grave:</p> <p>a) O não cumprimento das medidas fixadas na decisão de dispensa de AIA, nos termos previstos no n.º 7 do artigo 4.º;</p> <p>b) O não cumprimento do conteúdo fixado na DIA nos termos previstos no n.º 3 do artigo 18.º;</p> <p>c) O não cumprimento das medidas fixadas nos termos do n.º 4 do artigo 18.º;</p> <p>d) O não cumprimento das medidas fixadas na decisão sobre a conformidade ambiental do projeto de execução nos termos do n.º 5 do artigo 21.º;</p>	Sim

Regime	Previsão normativa	Remissão para a LQCA
	<p>e) O não cumprimento das medidas adicionais impostas pela autoridade de AIA nos termos do n.º 6 do artigo 26.º;</p> <p>f) A não realização das auditorias impostas pela autoridade de AIA nos termos do n.º 1 do artigo 27.º</p> <p>4 - Constitui contraordenação ambiental leve:</p> <p>a) A falta de remessa dos relatórios de monitorização ou outros documentos à autoridade de AIA nos termos previstos no n.º 3 do artigo 26.º;</p> <p>b) A falta de remessa à autoridade de AIA dos dados do projeto solicitados nos termos do n.º 5 do artigo 26.º;</p> <p>c) Qualquer impedimento ou obstáculo da responsabilidade do proponente ao acesso pela autoridade de AIA aos locais onde o projeto se desenvolve.</p>	
Artigo 43.º do <u>DL n.º 142/2008, de 24 de julho</u> , Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade	Constitui contraordenação ambiental grave “punível nos termos da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, a prática não autorizada dos atos e atividades previstos no número anterior quando, nos termos do regulamento de gestão das áreas protegidas, sejam permitidas mediante autorização ou parecer da autoridade nacional”.	Sim
Artigo 21.º do <u>DL n.º 169/2001, de 25 de maio</u> , proteção do sobreiro e da azinheira	Regime contraordenacional repristinado pela Lei n.º 12/2012. Artigo 21.º - contraordenações; artigo 22.º - sanções acessórias; artigo 23.º - rearborização.	Não
Artigo 22.º do <u>DL n.º 140/99, de 24 de abril</u> Revê a transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de abril (relativa à conservação das aves selvagens), e da Diretiva 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de maio (relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens)	<p>Constitui contraordenação, punível com coima de (euro) 250 a (euro) 3740, aplicável a pessoas singulares, e de (euro) 3990 a (euro) 44890, no caso de pessoas coletivas: a) A violação do disposto no n.º 2 do artigo 9.º; b) A violação do disposto no n.º 1 do artigo 10.º</p> <p>Inclui-se a violação das proibições de atos condicionados previstos no n.º 2 do artigo 9.º, como realização de obras de construção civil fora dos perímetros urbanos; alteração do uso atual do solo que abranja áreas contínuas superiores a 5 ha; modificações de coberto vegetal resultantes da alteração entre tipos de uso agrícola e florestal, em áreas contínuas superiores a 5 há; abertura de novas vias de comunicação, bem como o alargamento das existentes, entre outros.</p> <p>Constitui contraordenação, punível com coima de (euro) 125 a (euro) 3740, aplicável a pessoas singulares, e de (euro) 3990 a (euro) 44890, no caso de pessoas coletivas: a) A violação do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 11.º; b) A violação do disposto no n.º 1 do artigo 12.º; c) A violação do disposto no artigo 13.º; d) A violação do disposto nos n.ºs 1, 3 e 4 do</p>	Não

Regime	Previsão normativa	Remissão para a LQCA
	artigo 15.º; e) A violação do disposto no n.º 2 do artigo 18.º; f) A violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º	
Artigo 37.º do DL n.º 166/2008, de 22 de agosto, Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN)	Previsão de contraordenações de acordo com a LQCA: leves, grave e muito grave:  3 - Constitui contraordenação ambiental muito grave:  a) A realização de usos ou ações interditas nos termos do artigo 20.º;  b) O incumprimento ou cumprimento deficiente dos condicionamentos e medidas de minimização estabelecidos, nos termos do n.º 2 do artigo 21.º	Sim
Artigo 6.º do DL n.º 565/76, de 19 de julho, que cria a Reserva Natural do Estuário do Tejo	De acordo com este artigo 6.º, n.º 1, constitui contravenção no Reserva Natural do Estuário do Tejo, nomeadamente, a “introdução de qualquer tipo de alteração à morfologia do terreno, nomeadamente no que respeita a caminhos; a construção de quaisquer imóveis ou a alteração dos existentes, a passagem de novas linhas elétricas ou telefónicas, sem autorização especial da Secretaria de Estado do Ambiente”	Não
Artigo 10.º do DL n.º 280/94, de 5 de novembro, cria a Zona de Proteção Especial do Estuário do Tejo. Alterado pelos DL n.º 140/2002, de 20 de maio, e DL n.º 190/2002, de 5 de setembro	Regime contraordenacional por violação da ZPE.  Valores das coimas atualizado pelo DL n.º 140/2002, de 20 de maio.	Não
Artigo 39.º do DL n.º 73/2009, de 31 de março, aprova o Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RJAN)	Previsão de contraordenação por violação, designadamente, das ações interditas nos termos do artigo 21.º (estabelece as ações interditas, como por exemplo, operações de loteamento e obras de urbanização, construção ou ampliação, com exceção das utilizações previstas no artigo seguinte, com exceção das previstas no artigo 22.º onde se encontra, obras de construção, requalificação ou beneficiação de infraestruturas públicas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias, quando, cumulativamente, não causem graves prejuízos para os objetivos a que se refere o artigo 4.º e não exista alternativa viável fora das terras ou solos da RAN, no que respeita às componentes técnica, económica, ambiental e cultural, devendo localizar-se, preferencialmente, nas terras e solos classificados como de menor aptidão)	Não
Artigo 131.º do DL n.º 80/2015, de 14 de maio, aprovou o regime jurídico	Mantém em vigor as disposições dos artigos 14.º e 113.º do anterior regime, que preveem contraordenações por violação de plano municipal ou de plano especial de ordenamento do território e de medidas preventivas.	Sim

Regime	Previsão normativa	Remissão para a LQCA
dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)	Nos termos do artigo 2.º da LQCA, as contraordenações ambientais e do ordenamento do território são reguladas pelo disposto na presente lei e, subsidiariamente, pelo regime geral das contraordenações.	
Artigo 25.º da <u>Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro</u> , que define a pertença dos recursos hídricos nacionais, incluindo as águas, os respetivos leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas	Nos termos do artigo 26.º, a violação do disposto no artigo 25.º por parte dos proprietários, dos titulares de outros direitos reais de uso e fruição sobre os prédios, ou dos arrendatários, seus comissários ou mandatários, é punível como contraordenação, cabendo à autoridade competente para o licenciamento de utilização dos recursos hídricos na área em causa a instrução do processo, o levantamento dos autos e a aplicação das coimas.	Remissão para a Lei da Água
Artigo 28.º do <u>DL n.º 9/2007, de 17 de janeiro</u> , aprova o Regulamento Geral do Ruído	Constitui contraordenação ambiental grave: a aterragem e descolagem de aeronaves civis em violação do disposto no n.º 1 do artigo 20.º e a violação das condições de funcionamento da infraestrutura de transporte aéreo fixadas nos termos do n.º 3 do artigo 20.º.	Sim
Artigo 15.º-B do <u>DL n.º 146/2006, de 31 de julho</u> , Regime de Avaliação e Gestão de Ruído Ambiente (RAGRA)	Constitui contraordenação ambiental grave, punível nos termos da LQCA, a prática dos seguintes atos:  a) O incumprimento da obrigação de elaboração, aprovação e entrega dos mapas estratégicos de ruído, conforme os casos, nos prazos previstos nos n.ºs 9 e 10 do artigo 9.º do presente decreto-lei e no artigo 5.º do DL n.º 84-A/2022, de 9 de dezembro;  b) O incumprimento da obrigação de elaboração, aprovação e entrega dos planos de ação, conforme os casos, nos prazos previstos nos n.ºs 9 e 10 do artigo 10.º; c) A não execução de alguma das medidas previstas nos planos de ação elaborados em conformidade com as disposições dos artigos 8.º e 10.º e aprovados pela APA, I. P.  2 - Constitui contraordenação ambiental leve, punível nos termos da LQCA, o incumprimento das obrigações de reavaliação ou alteração dos mapas estratégicos de ruído e dos planos de ação nos termos previstos no artigo 11.º.	Sim
Artigo 38.º do <u>DL n.º 102/2010, de 23 de setembro</u> , fixa os objetivos para a qualidade do ar ambiente tendo em conta as normas, as orientações e os programas da OMS, destinados a evitar,	Constitui contraordenação ambiental grave, punível nos termos da LQCA, a prática dos seguintes atos:  a) Efetuar medições não respeitando os requisitos e objetivos de qualidade dos dados, em violação do disposto no n.º 5 do artigo 15.º;  b) O não envio para a CCDR dos resultados devidamente validados, em violação do disposto no n.º 5 do artigo 15.º;	Sim

Regime	Previsão normativa	Remissão para a LQCA
prevenir ou reduzir as emissões de poluentes atmosféricos	<p>c) Divulgar ou disponibilizar informação que seja obtida por medições que não respeitem os requisitos e objetivos de qualidade dos dados, em violação do disposto no n.º 6 do artigo 15.º;</p> <p>d) Divulgar ou disponibilizar informação respeitante a dados que não tenham sido validados, em violação do disposto no n.º 6 do artigo 15.º;</p> <p>e) Efetuar medições em violação do disposto no n.º 7 do artigo 15.º</p> <p>Constitui contraordenação ambiental leve, punível nos termos LQCA, o incumprimento, por parte das redes e estações privadas, da obrigação de manter os registos previstos no n.º 8 do artigo 15.º</p>	
Artigo 13.º DL n.º 84/2018, de 23 de outubro, veio fixar os compromissos nacionais de redução das emissões de certos poluentes atmosféricos	Nos termos do n.º 1 deste artigo 13, constitui contraordenação grave, punível nos termos da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, na sua redação atual, a utilização de adubos com carbonato de amónio, em violação do disposto no artigo 5.º.	Sim
Artigo 32.º do DL n.º 121/2017, de 20 de setembro, relativo à execução da convenção sobre o comércio internacional das espécies de fauna e flora selvagens – CITES	A listagem de contraordenações prevista neste artigo 32.º é punível nos termos da LQCA.	Sim
Artigo 15.º do DL n.º 38/2021, de 31 de maio, aprova o regime jurídico aplicável à proteção e à conservação da flora e da fauna selvagens e dos habitats naturais das espécies enumeradas nas Convenções de Berna e de Bona	<p>Constitui contraordenação ambiental muito grave, punível nos termos da LQCA, a violação do disposto:</p> <p>a) Nos artigos 4.º e 5.º, quando se trate de espécimes de espécies incluídas nos anexos i e ii à Convenção de Berna, no anexo i à Convenção de Bona ou no grupo 1 do anexo ao presente decreto-lei;</p> <p>b) No artigo 6.º.</p> <p>Constitui contraordenação ambiental grave, punível nos termos da LQCA, a violação do disposto:</p> <p>a) Nos artigos 4.º e 5.º, quando se trate, respetivamente, de espécimes de espécies incluídas no anexo iii à Convenção de Berna, no anexo ii à Convenção de Bona ou no grupo 2 do anexo ao presente decreto-lei;</p>	Sim

Regime	Previsão normativa	Remissão para a LQCA
	b) No n.º 1 do artigo 7.º, no n.º 1 do artigo 9.º e no artigo 10.º Constitui contraordenação ambiental leve, punível nos termos da LQCA, a violação do disposto no n.º 2 do artigo 6.º, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 9.º e nos n.ºs 5 e 6 do artigo 11.º	
Artigo 77.º do DL n.º 236/98, de 1 de agosto, estabelece as normas, critérios e objetivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade das águas em função dos seus principais usos	Sem prejuízo do disposto nos artigos 86.º e seguintes do DL n.º 46/94, de 22 de fevereiro (regime de utilização do domínio público hídrico, sob jurisdição do Instituto da Água (INAG)), o não cumprimento do disposto nos n.ºs 1, 6 e 7 do artigo 22.º constitui contraordenação punível com coima de 50000\$00 a 750000\$00, sendo o montante máximo elevado para 9000000\$00 quando a contraordenação tenha sido praticada por pessoa coletiva.	Não
Artigo 10.º do DL n.º 382/99, de 22 de setembro, prevê as normas e os critérios para a delimitação de perímetros de proteção de captações de águas subterrâneas destinadas ao abastecimento público	Constituem contraordenações:  a) A não observância das interdições referidas nos n.ºs 1, 3, 5 e 6 do artigo 6.º;  b) O não cumprimento das interdições ou dos condicionamentos que vierem a ser concretamente identificados na resolução do Conselho de Ministros prevista no n.º 1 do artigo 4.º.  Sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas no regime geral das contraordenações, as contraordenações previstas no número anterior são puníveis com coima de 5000\$00 a 750000\$00 ou, tratando-se de pessoa coletiva, de 50000\$00 a 9000000\$00.	Não
Artigo 43.º do DL n.º 69/2023, de 21 de agosto, estabeleceu o regime jurídico da qualidade da água destinada ao consumo humano	A listagem dos atos do n.º 1 deste artigo 43.º constitui contraordenação económica muito grave, punível nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (RJCE), aprovado em anexo ao DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro.	Remissão para o RJCE
Artigo 81.º do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, prevê o regime da utilização dos recursos hídricos	Listagem de atos sujeitos a contraordenação nos n.ºs 1, 2 e 3 deste artigo 81.º.  De acordo com o n.º 5, e sem prejuízo do disposto na Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, a fixação da coima concreta tem ainda em consideração os critérios constantes dos n.ºs 4 e 5 do artigo 97.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.	Sim
Artigo 41.º do DL n.º 150/2015, de 5 de agosto, aplica-se a todos os estabelecimentos onde estejam presentes	Listagem de atos sujeitos a contraordenação nos n.ºs 1, 2 e 3 deste artigo 41.º.  Remissão geral para a LQCA.	Sim

Regime	Previsão normativa	Remissão para a LQCA
determinadas substâncias perigosas		
Artigo 117.º do <u>DL n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro</u> , aprova o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos	Listagem de atos sujeitos a contraordenação nos n.ºs 1, 2 e 3 deste artigo 117.º.  Remissão geral para a LQCA.	Sim
Artigo 72.º do <u>DL n.º 82/2021, de 13 de outubro</u> , estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental	Listagem de ações suscetíveis de dar origem a processo contraordenacional, sem prejuízo de eventual responsabilidade criminal.	Não

### 4.3. CONCLUSÕES

- Os riscos ambientais estão particularmente ligados ao FCD #3 – saúde humana e viabilidade ambiental, que se reflitam em outros FCD: FCD #1 – segurança aeronáutica (*e.g.*, as novas orientações da União Europeia para o desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes); do FCD #2 – acessibilidade e território (*e.g.*, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território); do FCD #4 – conectividade e desenvolvimento económico (*e.g.*, o Programa de Valorização do Interior); e do FCD #5 – investimento público e modelo de financiamento (*e.g.*, a Estratégia Cidades Sustentáveis 2020);
- Embora os enquadramentos normativos sejam de diferentes níveis, conforme se constata da tabela anexa ao **Parecer C**, na verdade os riscos ambientais identificados são, em regra, resultantes dos regimes concretizados a nível nacional e com carácter transversal, podendo manifestar-se com maior ou menor acutilância nas diversas localizações associadas às OE;
- Os regimes jurídicos de proteção ambiental, nas suas várias vertentes, vão manifestar-se no momento de concretização da opção de expansão aeroportuária e prolongam-se na vida da solução, designadamente quanto à responsabilidade civil por danos ecológicos e nos planos de monitorização da gestão de resíduos, ruído, qualidade do ar e da água e manutenção da biodiversidade;
- Juridicamente, a maior parte dos riscos são de natureza procedimental – o tempo de emissão de pareceres em contexto de procedimentos administrativos complexos e interrelacionados;
- A multiplicidade de consultas pode redundar efetivamente em demoras procedimentais, mas o tempo procedimental poderá ser encurtado sempre que o legislador tiver implementado soluções colaborativas inter-procedimentos como as conferências instrutórias, como já sucede, por exemplo, no RJIGT<sup>142</sup>.

<sup>142</sup> Trata-se de uma figura que existe no direito do urbanismo que, em vez de ir obtendo sucessivamente os pareceres necessários, reúne as entidades que os devem dar e todos, em conferência, debatem as questões que lhe estão cometidas para apreciar, e emitem depois, cada uma, o seu parecer,

6. Os regimes ambientais (e urbanístico-ambientais) estão protegidos pela consagração de contraordenações, sancionadas com coimas altas, em particular quando a remissão do regime se faz para a LQCA;
7. Ainda que possa não ser evidente a natureza dos pareceres, o que levaria à aplicação da regra do CPA, de que os pareceres são, normalmente, obrigatórios e não vinculativos (artigo 91.º), existe sempre o risco temporal que os mesmos demoram a ser emitidos ou o decurso do prazo para que possa ser tomada a decisão<sup>143</sup>;
8. Há riscos jurídico-ambientais de distinta densidade, mas não foi encontrado nenhum que de forma inequívoca, decisiva e intransponível impedisse, pelo menos, uma das opções.

---

previsto na lei. Este instrumento, muito aplicado em Itália, por exemplo, permite sanar, em conferência, dúvidas entre as diferentes entidades e assim ganhar-se tempo de instrução. O nosso CPA contém também a previsão de conferências de coordenação e conferências deliberativas, mas estas têm já natureza de decisão (cfr. o disposto nos artigos 77.º e ss.). Sobre os modelos de que falamos vide MARTA PORTOCARRERO, *Modelos de Simplificação Administrativa - A Conferência Procedimental e a Concentração de Competências e Procedimentos no Direito Administrativo*, UCeditora, Porto, 2002; SÉRVULO CORREIA, *A conferência procedimental: Fontes e opções*, Liber Amicorum Fausto Quadros, 2016, Vol. II, pp. 17 e ss.; TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, *"A conferência procedimental: reflexões gerias e setoriais"* Organização Administrativa: novos modelos, novos atores (coord Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2018.

<sup>143</sup> RAQUEL CARVALHO, As alterações ao Código do Procedimento Administrativo, no contexto do simplex ambiental – o tempo “acelerado” nos pareceres e na decisão administrativa, *RDA*, n.º 18, pp. 77 e ss.



## 5. Análise do regime de expropriações, nomeadamente análise de risco e implicações no calendário, bem como análise do enquadramento legal urbanístico

Ainda que a RCM enuncie o regime das expropriações como o problema mais central em matéria jurídico-urbanística, é juridicamente mais adequado, e assim ficou definido no contrato e concomitantemente executado, que o primeiro relatório se debruçasse sobre o enquadramento legal urbanístico<sup>144</sup>. O segundo relatório abordaria especificamente a questão das expropriações e servidões. Posteriormente, foi apresentado um relatório consolidado – **Parecer D**.

Ao tempo da redação deste Relatório Síntese, a equipa da Consultora encontrava-se ainda a trabalhar as informações muito tardiamente colhidas sobre os procedimentos de expropriação dos terrenos onde se encontra instalado o AHD. A análise está, por conseguinte, estrangida por esta circunstância.

### I. Enquadramento legal urbanístico

#### 5.1. PRESSUPOSTOS

1. A análise fez-se por OE, conforme indicação da RCM.
2. De todo o modo, a título introdutório importa realçar que todas as opções em avaliação apresentam riscos urbanísticos.

Suportamo-nos **Parecer D** no âmbito da contratação da aquisição dos serviços jurídicos para o enquadramento urbanístico, “avaliando os riscos e impedimentos jurídicos associados, designadamente em matérias de ordenamento do território, urbanismo e ambiente, bem como a estratégia para os ultrapassar, incluindo alterações das normas legais ou regulamentares vigentes”.

Os pressupostos de que partiu a análise, que subscrevemos, são os seguintes:

- a) “A decisão de localização de um grande empreendimento público, como é o caso do Novo Aeroporto de Lisboa (“NAL”)<sup>145</sup>, ainda que na versão de aeroporto complementar ao aeroporto existente da Portela (AHD) é, inequivocamente, uma decisão político-administrativa que, precisamente pela relevância que tem no território, no ambiente e na economia, se encontra sujeita a criteriosos parâmetros normativos, técnicos e político-administrativos de decisão.” [Ponto 6)];

<sup>144</sup> Foram produzidos dois relatórios, nos termos do contrato. Seguiram-se alguns pedidos de esclarecimentos, tendo a cocontratante produzido um relatório final agregando todo o percurso de estudo e colaboração, o que se agradece. Por conseguinte, todas as remissões serão para esse documento consolidado, sem outra identificação que não **Parecer D**.

Importa esclarecer que o Parecer se refere ainda à opção de Rio Frio/Poçoirão. Esta opção foi excluída da avaliação estratégica, como consta do Ponto 3.2. do Relatório Final da CTI, aí se encontrando a fundamentação técnica de tal exclusão. Por conseguinte, o presente capítulo não conterá qualquer referência a tal opção, ajustando-se em consequência os constrangimentos normativos identificados.

<sup>145</sup> A utilização da expressão NAL não resulta de uma análise jurídico-contratual. Para efeitos de determinação do momento contratual em que nos encontramos, vide *supra* Ponto 3.

- b) a construção de uma infraestrutura aeroportuária não se limita à estrita zona de implantação, “envolvendo também uma área de influência que extravasa o limite estrito do perímetro aeroportuário a definir” **[Ponto 7)];**
- c) existem três eixos jurídicos relevantes: (i) o regime do uso do solo; (ii) as restrições de utilidade pública; e (iii) a situação jurídica pré-existente **[Ponto 7) a)];**
- d) no caso de “decisões sobre a localização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial”<sup>146</sup>, estas são equiparadas a programas sectoriais de ordenamento do território (“PSOT”), estão sujeitas a Avaliação Ambiental Estratégica<sup>147</sup>;
- e) a opção de planeamento não pode ser avaliada no plano estrito do urbanismo e ordenamento do território, mas também nas suas interconexões com múltiplas dimensões do domínio do Direito do Ambiente;
- f) a avaliação das opções estratégicas tem de “considerar todas as opções de planeamento territorial (*maxime*, de nível municipal), a articular-se com as diretrizes territoriais definidas a nível regional e a ter em conta as orientações definidas no programa nacional de política de ordenamento do território (“PNPOT”) e os «objetivos de interesse nacional» subjacentes aos programas especiais de ordenamento do território (“PEOT”)”<sup>148</sup>; **[Ponto 12)]**
- g) existência de **um risco jurídico assinalável**, pelas múltiplas repercussões em sede disciplinar, civil e criminal, se ocorrerem atuações jurídicas ilegais, sejam elas atos administrativos ou regulamentos administrativos<sup>149</sup>; **[Ponto 13)]**
- h) possibilidade de ultrapassar, condicionalmente, a desconformidade com dimensões de planeamento da DIA, nos termos do disposto no n.º 10 do artigo 18.º do RJAIA; **[Ponto 14)]**
- i) possibilidade de utilização de cláusulas acessórias a atos administrativos vinculados, nos termos descritos no artigo 149.º do CPA; **[Ponto 14)]**;
- j) a classificação do solo como rústico não constitui um impedimento ou constrangimento à implantação de uma infraestrutura aeroportuária<sup>150</sup>, não existindo qualquer imposição de reclassificação do solo, **o que consubstancia uma poupança procedimental de tempo [Ponto 15)]**<sup>151</sup>.

<sup>146</sup> Cfr. o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 39.º do RJIGT.

<sup>147</sup> Cfr. o disposto também os n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º da LBA.

<sup>148</sup> Cfr. o disposto no artigo 26.º e no n.º 2 do artigo 27.º do RJIGT.

<sup>149</sup> Cfr. o disposto nos n.ºs 1 dos artigos 129.º e 130.º do RJIGT.

<sup>150</sup> Cfr. p disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2005, de 15 de agosto.

<sup>151</sup> No PDM de Lisboa e no PDM de Loures, o solo está classificado como urbano e como espaço de uso especial de infraestruturas consolidadas (**Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, p. 173).

## 5.2. SÍNTESE DE ANÁLISE

### 5.2.1. Desconformidade no planeamento

#### 5.2.1.1. PDM

- a) verifica-se a desconformidade da construção do NAL com os planos municipais de ordenamento do território (“PMOT”) nas seguintes localizações<sup>152</sup>: CTA<sup>153</sup>; STR<sup>154</sup> e VNO<sup>155</sup> [**Ponto 16**];
- b) **MNTJ**: “No caso do Montijo, estando em causa um plano director municipal (“PDM”) de primeira geração, e estando em causa o aproveitamento de uma infra-estrutura militar existente para outro fim de interesse público, não é líquido que a referida incompatibilidade exista, na parte relativa à infraestrutura aeroportuária propriamente dita, ou que – a existir – não seja passível de forma mais expedita de dinâmica de planeamento territorial (cf. artigo 123.º do RJIGT).”<sup>156</sup>

#### 5.2.1.2. Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território

- a) O PNOT apenas apresenta tão só um «Aeroporto com Serviço Internacional Regular» na Área Metropolitana de Lisboa, em termos não precisos”. [**Ponto 19**];
- b) relevam no âmbito do PNOT a Opção Estratégica 4.2. - (“Reforçar e Integrar Redes de Acessibilidade e Mobilidade”) e a Medida 4.7 – Alargar as infraestruturas físicas de conexão internacional), aliás referidas na consulta pública ao II Relatório da CTI, alinhando-se, nessa medida, com os ODS relativos ao desenvolvimento e coesão territorial;

#### 5.2.1.3. Programa e Planos Sectoriais

- a) a equiparação da decisão de localização do aeroporto, nos termos do disposto nas alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 39.º do RJIGT, a um programa sectorial introduz complexidade na determinação das normas de índole territorial a aplicar e gerir<sup>157</sup>. Começando pela respetiva identificação e consequente gestão, uma vez que os princípios de aplicação de normas urbanísticas são específicos,

<sup>152</sup> Cfr. as Fichas Técnicas, constantes do Anexo I ao **Parecer D**.

<sup>153</sup> As opções com CTA incluem o município de Benavente. No PDM Benavente prevê-se uma área de reserva para o futuro Novo Aeroporto de Lisboa, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/2008.

<sup>154</sup> Na nota 15 do **Parecer D**, menciona-se a possibilidade de o PDM permitir à respetiva CM autorizar a construção de equipamentos públicos ou privados de interesse municipal – n.º 6 do artigo 67.º do Regulamento do PDM. Os autores do **Parecer D**, embora consigam enquadrar a solução de expansão na norma, entendem que a subsunção é questionável, “obrigando, a uma interpretação extensiva, para não dizer a uma integração analógica para se aplicar ao caso das grandes infra-estruturas territoriais, num quadro dificultado pela circunstância de o normador não deixou de sentir a necessidade de salvaguardar a possibilidade de adopção de medidas preventivas o u normas provisórias pela autarquia local, para viabilização de grandes equipamentos e infraestruturas previstos para o Concelho (cf. artigo 95.º do RPDMS)”.

<sup>155</sup> Está em revisão. O PDM em vigor identifica espaços agrícolas, espaços agro-silvo-pastoris, espaços culturais e naturais. A revisão proposta admite nos espaços agrícolas e florestais a compatibilidade com infraestruturas no domínio dos transportes (**Ficha Técnica de Localização de VNO, Parecer D**, pp. 443 e 444).

<sup>156</sup> Nota 16 do **Parecer D**.

<sup>157</sup> O programa sectorial é, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 39.º do RJIGT, instrumento programático ou de concretização “das diversas políticas com incidência na organização do território”.

face ao direito administrativo geral. Referimo-nos ao princípio da hierarquia mitigada, ao princípio da contracorrente, entre outros;

- b) de todo o modo, o **Parecer D** identifica sete programas e planos [**Ponto 21**].
- c) nenhuma opção está alinhada com o PNR<sup>158</sup>;
- d) necessidade de “atualização PROF LVT e PROFA, haverá ainda que assegurar a devida obtenção das autorizações para intervir nos espécimes de sobreiros em causa” [**Ponto 25**]. Nos termos do disposto no artigo 116.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (“RJIGT”), os “programas de âmbito nacional e regional são alterados sempre que entrem em vigor novos programas, de âmbito nacional ou regional, que com eles não sejam compatíveis” (n.º 2) ou “sempre que a evolução das perspetivas de desenvolvimento económico e social o determine” (n.º 2) – opção que resulta da “articulação das estratégias de ordenamento territorial, determinadas pela prossecução dos interesses públicos com expressão territorial, [que] impõe ao Estado, às entidades intermunicipais e às autarquias locais, o dever de coordenação das respetivas intervenções em matéria territorial” (cf. artigo 22.º, n.º 1 do RJIGT). Importa não perder de vista que “o PROF é o instrumento programático de concretização de política setorial à escala da região, que estabelece as normas específicas de utilização e exploração florestal dos seus espaços, de acordo com os objetivos previstos na Estratégia Nacional para as Florestas, com a finalidade de garantir a produção sustentada do conjunto de bens e serviços a eles associados” (cfr. o disposto no n.º 1, do artigo 4.º do DL n.º 16/2009, de 14 de Janeiro, que aprovou o regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal, na sua redação em vigor). Isto é, os Programas Regionais de Ordenamento Florestal são programas sectoriais, “constituídos por um documento estratégico e por um regulamento e integram as peças gráficas necessárias à representação da respetiva expressão territorial.” (cfr. o disposto no n.º 2, do artigo 6.º do DL n.º 16/2009). Assim, encontrando-se o polígono de delimitação de algumas das OE abrangido por espaços identificados nos PROF – cujas normas foram transpostas para os PDM dos respetivos municípios – e não se prevendo em nenhum deles a instalação de uma infraestrutura aeroportuária abrangida pelos referidos espaços, tal empreendimento deveria conduzir à atualização daqueles Programas Regionais que serão afetados pelas alterações decorrentes da instalação da infraestrutura aeroportuária<sup>159</sup>.

O regime jurídico que estabelece as medidas de proteção ao sobreiro e da azinheira foi tratado no **Parecer D**, a respeito das localizações onde tal matéria relevava (cf. pp. 28, 313 e 398).

Foi igualmente considerado relevante tratar a matéria dos PROF na perspetiva da reconversão preconizada em algumas da OE de áreas significativas destinadas a montado de sobreiro / produção florestal de sobreiro, uma vez que a instalação de uma infraestrutura aeroportuária poderia ser incompatível entre os PROF em vigor. O tratamento mais aprofundado encontra-se nas **fichas técnicas das localizações (vide pp. 307, 386, 387, 390, 391, 444 e 491)**, onde são relevados os condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo nas áreas abrangidas pelas qualificações em causa, tendo em conta o disposto no artigo 1.º, n.º 4 do Regulamento do PROF LVT, que dispõe que “[a]s normas do PROF de Lisboa e Vale do Tejo que condicionem a ocupação, uso e

<sup>158</sup> Carece de “apport técnico a respeito das soluções de acessibilidades a desenvolver, para asseverar com exatidão os termos como cada localização se conjuga com o definido (ou a definir) no PRN.” [**Ponto 23**];

<sup>159</sup> Seguimos de perto os **Esclarecimentos** que a equipa de apoio em Urbanismo nos fez chegar aquando da preparação de respostas à consulta pública.

transformação do solo nos espaços florestais, são obrigatoriamente integradas nos planos territoriais de âmbito municipal (PTM) e nos planos territoriais de âmbito intermunicipal (PTIM)<sup>160</sup>.

- 4) Por último, como já se salientou, a existência de sobreiros e/ou azinheiras na área dos polígonos de implantação das OE que envolvem o MTJ não está identificada quer no PDM do Montijo, quer nas plataformas do SNIT (Planta de Sobreposições e Geoportal)."
- e) desconformidades em instrumentos territoriais relacionados também com ambiente – cfr. Parte A, cap. 4 deste relatório

## 5.2.2. Outras desconformidades

### A. Servidões militares [Pontos 97-108 do Parecer D]

As servidões militares são regulamentadas, quanto à sua constituição, pelo DL n.º 45 986, de 22 de Outubro de 1964. O ato de constituição, modificação ou extinção cabe ao Ministro que tutele a Defesa Nacional. Conforme se pode ler no **Ponto 100 do Parecer D**, “As organizações ou instalações militares pertencem ao domínio público do Estado, do qual só podem ser excluídas mediante desafecção. A desafecção de bens do domínio público militar terá de ser feita por decreto, tendo a cessação da dominialidade o efeito de fazer caducar as respectivas servidões”.

Nas Opções em análise, encontram-se servidões militares:

- CTA: “encontra-se sujeito a servidão militar pelo Decreto n.º 496/70, de 24 de Outubro, com zona de ampliação objecto de DUP, Despacho n.º 43/MDN/87” [**Ficha Técnica de Localização do CTA**]<sup>161</sup>;
- MTJ: servidão de defesa nacional – Base aérea n.º 6. Servidão constituída pelo Decreto n.º 42 090, de 7 de Janeiro de 1959 [**Ficha Técnica de Localização do MTJ**];
- AHD: De acordo com a Planta de Condicionantes do PDM de Lisboa, as zonas confinantes com o AHD encontram-se sujeitas a servidão militar- Aeródromo de Trânsito nº1 - 2ª Zona e Aeródromo de Trânsito nº1 - 1ªZona – nos termos do Decreto 48 542 de 24 Agosto 1968. De acordo com a Planta de Condicionantes do PDM de Lisboa, as zonas confinantes com o AHD encontram-se sujeitas à servidão militar aeronáutica – Base aérea n.º 6 do Montijo – prevista no Decreto n.º 42 090, de 7 de Janeiro de 1959. De acordo com a Planta de Condicionantes do PDM de Lisboa, as zonas confinantes com o AHD encontram-se sujeitas à servidão militar aeronáutica – Depósito Geral de Material da Força Aérea, localizadas em Alverca do Ribatejo, município de Vila Franca de Xira –prevista no Decreto nº 48 542, de 24 Agosto 1968, alterado pelo Decreto n.º 3/2007, 2 de Março”<sup>162</sup>.

### B. Servidões aeronáuticas civis [Pontos 109-116 do Parecer D]

Estas servidões “visam garantir a segurança e eficiência da utilização e funcionamento dos aeródromos civis e das instalações de apoio à aviação civil e a protecção das pessoas e bens à superfície”. Importa sublinhar que são “consideradas de utilidade pública as expropriações necessárias à execução das obras de construção

<sup>160</sup> Sobre os n.ºs de sobreiros/azinheiras em CTA, STR e VNO, *vide supra* **Ponto 4.1., 3.**

<sup>161</sup> Cfr. a ficha para detalhes sobre servidões gerais.

<sup>162</sup> Cfr. nota 84 do **Parecer D**.

ou ampliação de aeródromos e instalações de apoio à aviação civil”. No que respeita a servidões aeronáuticas civis, existem no AHD, MTJ.

### C. Servidões de telecomunicações [Pontos 119-127]

Atenta a importância das telecomunicações, “as zonas confinantes com os centros radioeléctricos nacionais que prossigam fins de reconhecida utilidade pública ficam sujeitas a servidões administrativas, denominadas radioeléctricas, e bem assim a outras restrições de utilidade pública, nos termos do DL n.º 597/73, de 7 de Novembro”. No contexto das OE sob avaliação, existem Servidões de telecomunicações no AHD<sup>163</sup> e em CTA<sup>164</sup>.

### D. Servidões ferroviárias [Pontos 128 a 132]

O regime jurídico das servidões ferroviárias encontra-se no DL n.º 276/2003, de 4 de novembro. No que respeita a servidões ferroviárias, há servidões em STR e VNO<sup>165</sup>.

### E. Servidões rodoviárias Nacionais [Pontos 133-142] e municipais [Pontos 143-151]

Quanto às servidões rodoviárias, nacionais, existem em CTA, STR e VNO e municipais em MTJ, STR e VNO.

- a) MTJ: “apesar de a carta de ordenamento do PDM interactivo do Montijo sinalizar a existência de uma rede municipal de estradas e caminhos existentes na zona de localização do aeroporto, não foi possível identificar de que estrada/caminho se trata de forma a enquadrar na referida servidão” [Ficha Técnica de Localização do MTJ];
- b) CTA: A13<sup>166</sup>, EN119 e EN10<sup>167</sup>. Na rede nacional, “por razões socioeconómicas, devidamente fundamentadas, ou topográficas, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (“IMT”), pode definir, em extensões significativas e perfeitamente delimitadas, zonas de servidão *non aedificandi* inferiores” às legais, após pronúncia da administração rodoviária e da autarquia<sup>168</sup>.

<sup>163</sup> “Feixe Hertziano de Ligação Lisboa - Monte Gordo, Despacho Conjunto A-94/90-XI, de 21 de Setembro de 1990”.

<sup>164</sup> “De acordo com a Planta de Ordenamento do PDMM, na área de implantação do aeroporto localizada no concelho do Montijo encontra-se junto ao Centro Radioeléctrico. Nos termos do RPDMM, ficam sujeitas a servidão radioeléctrica não só as áreas envolventes dos centros radioeléctricos — zonas de libertação — como as faixas que unem dois centros — faixas de desobstrução. As zonas de libertação destinam-se a proteger os centros radioeléctricos de obstáculos que prejudiquem a propagação das ondas radioeléctricas e a evitar perturbações electromagnéticas que afectem a recepção dessas ondas. Referência do local sujeito a servidão no concelho do Montijo. — Centro Retransmissor de Radiodifusão Sonora em Ondas Curtas, da RDP, em São Gabriel — freguesia de Canha (cf. artigo 77.o e Ficha B9 do Anexo I do RPDMM do Montijo)”.

<sup>165</sup> Quanto à servidão ferroviária de STR, *vide* respetiva **Ficha Técnica no Parecer D**.

<sup>166</sup> Cfr. o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 32.º do EERRN.

<sup>167</sup> Cfr. o disposto na alínea b) do n.º 8 do artigo 32.º do EERRN.

<sup>168</sup> Cfr. o disposto no n.º 15 do artigo 32.º do EERRN.

- c) STR: segundo o PDM em vigor, servidões rodoviárias - Autoestrada do Norte (A1)<sup>169</sup>; o Estrada Nacional (EN 365-4)<sup>170</sup>, Estradas Municipais (E.M. 567) e Caminhos Municipais (C.M. 1339)<sup>171</sup>. Aplica-se a possibilidade de redução, na rede nacional, conforme descrito para CTA.
- d) VNO: possibilidade de afetar IP7/A6, a Sul, Caminho Municipal 1059 (este CM parece atravessar parte da área de implantação) e Espaço Canal – aplicar-se-á o PDM e o EERRN.

#### F. Servidões de marcos geodésicos [Pontos 152-155]

As sinalizações geodésicas são objeto de servidão para assegurar a sua visibilidade e tem diversas implicações. No que respeita às servidões de marco geodésico:

- a) CTA: na planta de condicionantes do PDM de Benavente, estão identificados 5 marcos. De acordo com a lei, não pode haver “realização de plantações, construções e outras obras ou trabalhos de qualquer natureza que impeçam a visibilidade das direções dos marcos geodésicos dentro da zona de respeito que será constituída por uma zona circunjacente ao sinal, nunca inferior a 15 m de raio”<sup>172</sup>;
- b) VNO: encontram-se marcos geodésicos previstos no Geoportal, mas não nas Plantas do PDM em vigor nem no PDM proposto. Vigora o mesmo regime descrito para o CTA.

Assim, impõe-se “assegurar a compatibilização do projecto das OE com a localização do marco geodésico ou, alternativamente, ser promovida uma solução de revisão da sinalização geodésica, em termos concertados com a DGT” [Ponto 155]

#### G. Operações urbanísticas:

- a) Em STR, existem três processos de licenciamento em vigor<sup>173</sup>. Podem existir achados arqueológicos, pelo que “ao abrigo do futuro PDM, deverá a intervenção urbanística ser precedida de prospeção arqueológica prévia ou de trabalhos arqueológicos prévios, quando se situe em zona de sensibilidade arqueológica F e D, respetivamente”.
- b) No AHD, existem operações urbanísticas objeto de controlo prévio ou outros compromissos urbanísticos relevantes a considerar, por poderem, não sendo cumpridos, gerar direito a indemnização<sup>174</sup>.
- c) No MTJ, existem operações urbanísticas na área envolvente à implantação da infraestrutura. A opção MTJ abrange dois Municípios: Município do Montijo (zona da infraestrutura aeroportuária e zona das acessibilidades) e o Município de Alcochete (zonas das acessibilidades<sup>175</sup>).

<sup>169</sup> Cfr. o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 32.º do EERRN.

<sup>170</sup> Cfr. o disposto na alínea b) do n.º 8 do artigo 32.º do EERRN.

<sup>171</sup> Cfr. o disposto no n.º 1 do artigo 58.º do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais.

<sup>172</sup> Cfr. o disposto nos n.ºs 1 a 4 do artigo 22.º do DL n.º 143/82, de 26 de abril.

<sup>173</sup> Cfr. a **Ficha Técnica de Localização de STR, Parecer D**, p. 395

<sup>174</sup> Cfr. Cfr. **Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, pp. 181-183.

<sup>175</sup> Consulte-se a **Ficha Técnica do MTJ, Parecer D**, pp. 236- 239.

- d) CTA: existem operações urbanísticas a considerar na área envolvente à implantação da infraestrutura.

### 5.2.3. Medidas previstas na lei para ultrapassar desconformidades

Elencam-se, de seguida, as medidas que podem ser desencadeadas, ao abrigo da lei, para ultrapassar algumas desconformidades:

a) Desconformidade ou incompatibilidade do projeto (=opção) com instrumentos de planeamento (planos e/ou programas) como única “objeção”:

- Emissão de declaração de impacte ambiental favorável condicionada (DIA) “à utilização dos procedimentos de dinâmica previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial”<sup>176</sup> **[Ponto 14)];**
- Aposição de cláusulas acessórias nos atos administrativos autorizativos, designadamente modos (ónus/encargos), sempre que estejam preenchidos os requisitos legais especiais ou os constantes do artigo 149.º do CPA. Os ónus ou encargos deverão cumprir o teste da proporcionalidade e estarem justificados na proteção do interesse público aeronáutico que, no caso concreto, pelas razões e motivos que devem ser expressas e detalhadamente descritos (dever de fundamentação<sup>177</sup>), explicam a prevalência face aos interesses públicos urbanísticos e ambientais.

b) Desconformidade com PMOT:

- - Caracterizar a decisão de localização um programa sectorial de ordenamento do território (PSOT) e iniciar-se um procedimento de alteração do PDM por adaptação, nos termos do disposto no artigo 121.º do RJIGT **[Ponto 17, a)]**

Ou

- - Adoção de medidas preventivas, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 134.º e no n.º 3 do artigo 137.º do RJIGT (*“salvaguardar situações excecionais de reconhecido interesse nacional ou regional”*) **[Ponto 17 b)]**

c) Desconformidade com Programas Regionais de Ordenamento Florestal

- Atualização dos Programas, cuja competência cabe às Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional IP, da respetiva área territorial<sup>178</sup>;
- Obtenção de autorizações sobre conversão, abate ou arranque de sobreiros e/ou azinheiras **[Ponto 26)];**

d) Desconformidade com o Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo (RCM n.º 177/2008, de 24 de novembro), que é um regulamento e estabelece no artigo 8.º um conjunto de atos e

<sup>176</sup> Cfr. o disposto no n.º 10 do artigo 18.º do RJAIA.

<sup>177</sup> Cfr. o disposto no n.º 3 do artigo 268.º da Constituição Portuguesa e do artigo 152.º do CPA.

<sup>178</sup> O artigo 52.º do RJIGT estabelece as competências “relativas aos programas regionais são exercidas pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional”. O artigo 7.º do DL n.º 16/2009, de 14 de janeiro, contém uma norma especial quanto à elaboração dos PROF, cometendo-a ao ICNF, IP. (cfr. ainda o disposto no artigo 4.º da organização atual das CCDR, IP constante do DL n.º 36/2023, de 26 de maio).



atividades interditos, designadamente “O sobrevoo por aeronaves abaixo dos 1000 pés” [alínea m)], ainda que exceção “voos de aproximação para aterragem ou descolagem de aeroportos e aeródromos, voos com carácter de emergência, voos para trabalhos científicos autorizados pelo ICBN, I. P., voos exclusivamente necessários à proteção florestal e voos para fins agrícolas nos termos previstos na alínea l) do n.º 2 do artigo seguinte” e a instalação de aeroportos [alínea v)];

- Estabelece, todavia, atos e atividades condicionados no artigo 9.º, sendo que o n.º 2 permite, mediante autorização do ICBN, IP (ou quem lhe sucedeu), designadamente “*O sobrevoo de aeronaves com motor abaixo dos 1000 pés para fins agrícolas no período compreendido entre 1 de Março e 15 de Setembro;*” [alínea l) do n.º 2];
- Não parece estabelecer medidas que ultrapassem as desconformidades. Apenas para os Planos Regionais da Área Metropolitana, de Oeste e Vale do Tejo e Alentejo se sugere como única medida a “alteração dos respetivos planos de ordenamento do território” **[Pontos 29), 30) e 31)]**. As alterações de Programas precisam de estar devidamente justificados no interesse público, passar o teste da proporcionalidade porque o impulso da alteração resulta da “colisão” entre dois (ou mais) interesses públicos, em abstrato, resolvidos na norma, a que acresce o tempo que será necessário para que corram os trâmites procedimentais para tal alteração;
- Nas opções CTA e VNO, existem marcos geodésicos conflitantes com a proposta de localização. “Haverá que assegurar a compatibilização do projecto das OE com a localização do marco geodésico ou, alternativamente, ser promovida uma solução de revisão da sinalização geodésica, em termos concertados com a DGT”. **[Ponto 155)]**

### 5.3. ANÁLISE POR OPÇÃO

#### 5.3.1. MTJ+AHD e AHD+MTJ

**Nota:** a análise centra-se no MTJ pelo que valerá para as duas hipóteses duais. Contudo, a severidade dos efeitos das desconformidades será maior, em termos técnicos, quando MTJ se assuma como aeroporto principal e evolua para *hub*.

Desconformidades	Possibilidade de Medidas
MTJ tem PDM de 1.ª geração	Possibilidade de alteração por adaptação nos termos do artigo 127.º do RJIGT; ou Adoção de medidas preventivas
Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo	Autorização de sobrevoo de aeronaves como muito difícil; Alteração dos PRAMOV
Servidão Militar	Desafetação

## 5.3.2. CTA e AHD+CTA

Desconformidades	Possibilidade de Medidas
Com PDM	Possibilidade de alteração por adaptação nos termos do artigo 127.º do RJIGT; ou Adoção de medidas preventivas
Programas Regionais de Ordenamento Florestal de Lisboa e Vale do Tejo:	- Atualização dos Programas
Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo	Alteração dos respetivos planos de ordenamento do território
Planos Regionais de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa ("PROT-AML"), de Oeste e Vale do Tejo ("PROT-OVT") e do Alentejo ("PROTA"):	A RCM n.º 39/2023, de 3 de maio, determina o início dos procedimentos de alteração do PROT-OVT e do PROT AML, que serão integrados no novo Programa Regional de Ordenamento do Território de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo. Simultaneamente, foi também determinado o arranque da alteração ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo e ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve.
Servidão Militar	Desafetação
Servidão ferroviária	Aplica-se a possibilidade de redução, na rede nacional.
Servidão de marco geodésico	Consulta do regime jurídico e ver proposta de <b>ponto 155) do Parecer D</b>
Servidão radioelétrica	Aplicação do artigo 77.º e ficha 89 do Anexo I do Regulamento do PDM do Montijo.

## 5.3.3. AHD+STR e STR

Desconformidades	Possibilidade de Medidas
Com PDM	Possibilidade de alteração por adaptação nos termos do artigo 127.º do RJIGT – está em revisão <sup>179</sup> ; ou Adoção de medidas preventivas
Programas Regionais de Ordenamento Florestal de Lisboa e Vale do Tejo:	- Atualização dos Programas
Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo	alteração dos respetivos planos de ordenamento do território
Planos Regionais de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa ("PROT-AML"), de Oeste e Vale do Tejo ("PROT-OVT") e do Alentejo ("PROTA"):	A RCM n.º 39/2023, de 3 de maio, determina o início dos procedimentos de alteração do PROT-OVT e do PROT AML, que serão integrados no novo Programa Regional de Ordenamento do Território de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo. Simultaneamente, foi também determinado o arranque da alteração ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo e ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve
Servidão ferroviária	Aplicação do DL n.º 276/2003, de 4 de Novembro.
Servidão rodoviária	Aplica-se a possibilidade de redução, na rede nacional

<sup>179</sup> Cfr. o Aviso n.º 5989/2023, publicado no Diário da República, 2a Série, n.º 57 em 21 de Março.

#### 5.3.4. AHD+VNO e VNO

Desconformidades	Possibilidade de Medidas
Com PDM	Possibilidade de alteração por adaptação nos termos do artigo 127.º do RIIGT <sup>180</sup> ; ou Adoção de medidas preventivas
Programas Regionais de Ordenamento Florestal de Lisboa e Vale do Tejo:	- Atualização dos Programas
Planos Regionais de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (“PROT-AML”), de Oeste e Vale do Tejo (“PROT-OVT”) e do Alentejo (“PROTA”):	A RCM n.º 39/2023, de 3 de maio, determina o início dos procedimentos de alteração do PROT-OVT e do PROT AML, que serão integrados no novo Programa Regional de Ordenamento do Território de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo. Simultaneamente, foi também determinado o arranque da alteração ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo e ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve
Servidão ferroviária	Aplicação do DL n.º 276/2003, de 4 de Novembro.
Servidão de marco geodésico	Aplicação do regime jurídico
Servidão rodoviária	Aplicação do PDM e EERRN

## II. O regime das expropriações, riscos e implicações no calendário

### 5.4. EXPROPRIAÇÕES E OUTRAS SITUAÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL

Existem três institutos que devem ser considerados como geradores de responsabilidade patrimonial para o Estado: (i) expropriações; (ii) servidões de interesse público; (iii) expropriações pelo sacrifício. Deve ainda ser considerado, em função do enquadramento legal anterior e identificação de constrangimentos de planeamento, que podem ser ultrapassados, as situações jurídicas de sacrifício de situações preexistentes pela definição da localização do aeroporto. **[pontos 189) e ss. do Parecer D]**

Deve ainda ter-se em mente as situações de indemnização “potencialmente decorrentes da aprovação da decisão de localização da infraestrutura aeroportuária, pela via indireta da consequente alteração por adaptação dos planos municipais de ordenamento do território diretamente aplicáveis aos particulares sempre que não seja possível assegurar-se a compensação de prejuízos por via de mecanismos de repartição de benefícios e encargos definidos pelo próprio plano (perequação compensatória)” **[Ponto 192) do Parecer D]**

Importa ainda chamar a atenção para a possibilidade de indemnização a outras pessoas coletivas, atendendo à autonomia jurídica de patrimónios<sup>181</sup>. **[Pontos 193-194 do Parecer D]**

<sup>180</sup> Em 2021, por via do Aviso n.º 8769/2021, de 11 de Maio, deu-se início ao procedimento de revisão, promovendo-se também o período de consulta pública. Em 2022, por via do Aviso n.º 16478/2022, de 23 de Agosto, foi anunciada a prorrogação do prazo de revisão por mais 2 anos.

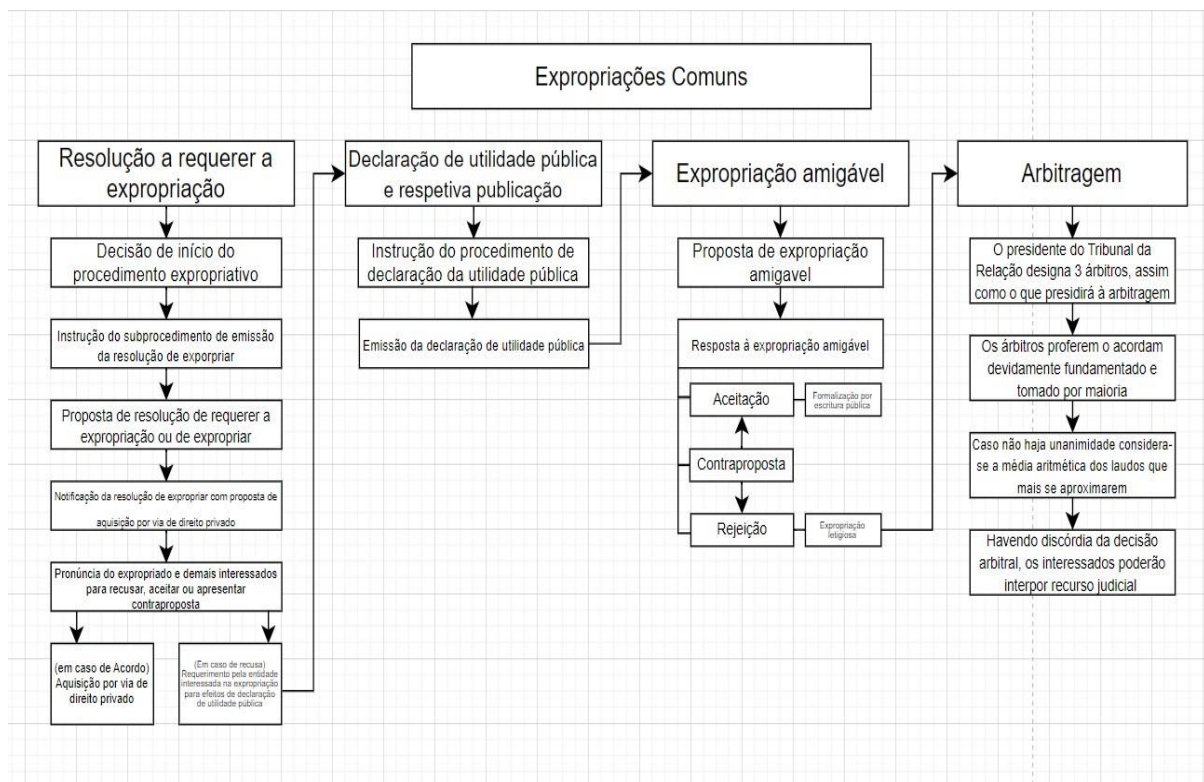
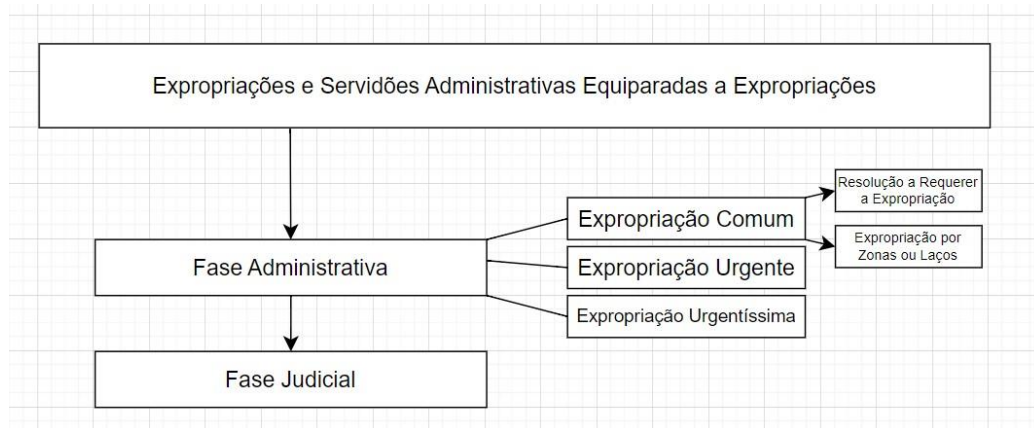
<sup>181</sup> Cfr. o disposto nos artigos 235.º e ss. da Constituição, no que respeita às autarquias locais.

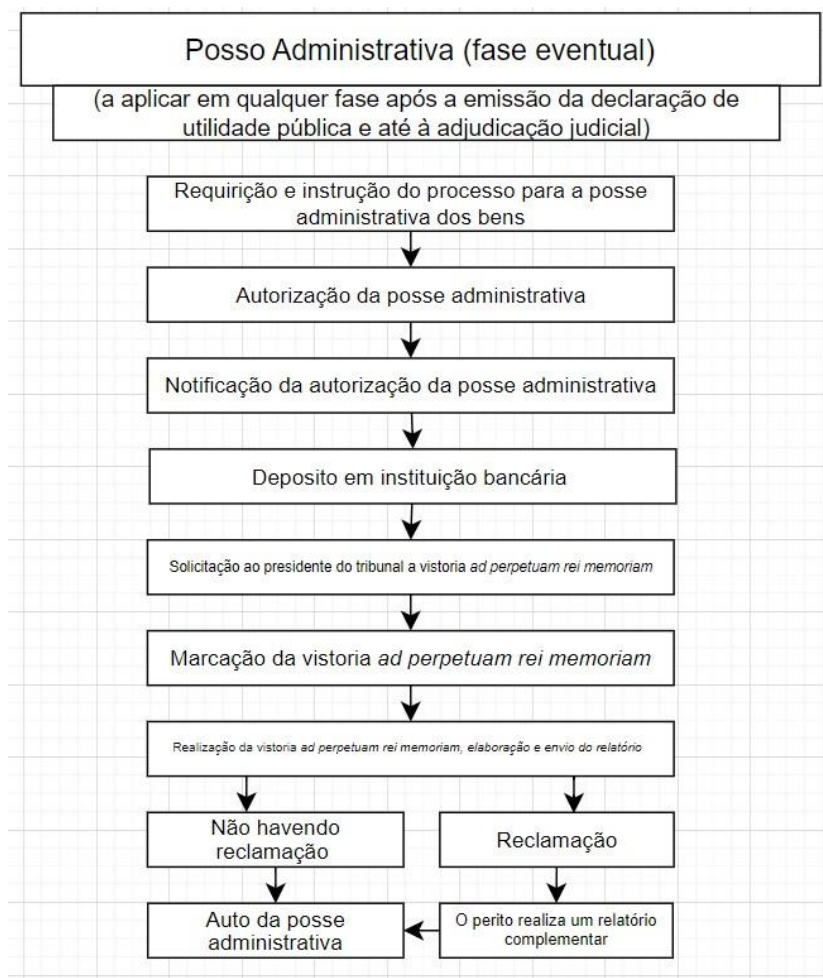
### 5.4.1. O procedimento da expropriação

O procedimento expropriativo tem duas fases: uma de natureza administrativa e uma de natureza judicial. Por outro lado, o Código das Expropriações (CE) prevê, quanto à primeira fase, três tipos de expropriações consoante a verificação dos respetivos pressupostos.

O **Parecer D**, para o qual se remete para mais detalhes, descreve circunstanciadamente a tramitação jurídica e judicial do procedimento expropriativo comum e urgente, dos **pontos 195) ao ponto 222)**.

De forma gráfica e sintetizando:





#### 5.4.2. A expropriação por OE

De acordo com o **Parecer D**, são as seguintes as opções em que se coloca a questão das expropriações:

- a) MTJ: a expropriação provável de terrenos particulares, designadamente na zona prevista para as respectivas acessibilidades: “Através da consulta do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica da Direcção-Geral do Território é possível identificar os prédios rústicos que estarão, em princípio, sujeitos a expropriação. Infra, deixamos a referência aos prédios identificados. Ademais, de acordo com o EIA, “[r]elativamente à construção do novo acesso à A12, deverá proceder-se às expropriações de propriedades particulares que serão afetadas, com a respetiva indemnização dos proprietários, numa fase seguinte. Na zona de acessibilidades designadamente na zona de construção do novo acesso à A12”. (cf. p. 24 do Resumo Não Técnico do EIA do Montijo)”. Não foi encontrada informação sobre a existência de expropriações há menos de 20 anos<sup>182</sup>;

<sup>182</sup> Cfr. Ficha Técnica da Localização do MTJ, Parecer D, p. 243.

- b) CTA<sup>183</sup>: implicará, em princípio, a expropriação de uma única parcela de terreno particular, correspondente à Herdade de Vale Cobrão – área de 481 ha, correspondente a 14,2% da área total. Localizaram ainda um prédio rústico. Segundo o EIA disponibilizado, não se preveem expropriações adicionais. A desativação do campo de tiro e sua realocação poderá implicar expropriações, mas o estudo de 2007 (ofício, de 15 de Novembro de 2007, o Gabinete do MDN), não inclui estimativas sobre esses eventuais custos. Não foi encontrada informação sobre a existência de expropriações há menos de 20 anos ou outros fatores de risco de reversão<sup>184</sup>;
- c) STR: a expropriação de terrenos particulares rústicos<sup>185</sup>, designadamente na zona de implantação do aeroporto; pode implicar também expropriações de bens do domínio público, em alternativa a desafetação<sup>186</sup>;
- d) VNO: necessidade de expropriações de terrenos particulares rústicos<sup>187</sup> e de bens do domínio público, em alternativa a desafetação<sup>188</sup>. Não existe informação sobre a existência de expropriações realizadas há menos de 20 anos<sup>189</sup>.

### 5.4.3. A expropriação pelo sacrifício

A designada expropriação por sacrifício, concretizada através de “precarização de actos administrativos que confirmem direitos urbanísticos”, surge como uma alternativa à expropriação tradicional e à imposição de servidões administrativas. O procedimento deste tipo de atos está sujeito ao mesmo tipo de formalidades dos atos, pré-existent, que são “destruídos ou modificados” e que atribuíam direitos urbanísticos. A lei prevê a atribuição de uma indemnização aos titulares cujos direitos foram “destruídos ou modificados”, na justa medida da lesão, mas, ao contrário do que sucede no procedimento expropriativo em sentido pleno, não há o dever de contemporaneidade da indemnização. **[Pontos 223-224]**

### 5.4.4. Mutações e desafetações dominiais

As novas localizações implicam mutações e desafetações dominiais:

<sup>183</sup> Esta análise não considera a alternativa dentro do CTA. Na alternativa, ficam apenas 86,3ha, a sul apenas 14,9ha. Sobre as alterações em matéria de urbanismo (expropriações) e montado, quanto a áreas e montantes, *vide* Relatórios do PT2 e PT4. **[Ficha técnica da Localização do CTA, Parecer D, p. 322]**

<sup>184</sup> Cfr. **Ficha Técnica de Localização do CTA, Parecer D**, p. 322.

<sup>185</sup> Por consulta do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica da DGT, foi possível determinar e identificar os prédios rústicos constantes da ficha técnica de localização de Santarém - **Ficha de Localização de STR, Parecer D**, pp. 402 e ss.

<sup>186</sup> Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do CE, as pessoas coletivas de direito público têm direito a ser compensadas, em dinheiro ou em espécie, como melhor convier aos fins públicos em causa, dos prejuízos efetivos que resultarem da afetação definitiva dos seus bens de domínio público a outros fins de utilidade pública. Na falta de acordo, deve seguir-se o recurso à arbitragem, nos termos do disposto no n.º 2 do mesmo artigo.

<sup>187</sup> Por consulta do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica da DGT, foi possível determinar e identificar os prédios rústicos constantes da ficha técnica de localização de Vendas Novas **[Ficha de Localização de VNO, Parecer D, pp. 456-457]**.

<sup>188</sup> Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do CE.

<sup>189</sup> **Ficha Técnica da Localização do VNO, Parecer D**, p. 455.



- a) CTA: domínio público militar (CTA) e domínio público lacustre e fluvial (cursos de água, nomeadamente a ribeira de Vale Cobrão que atravessa os terrenos de implantação proposta). No domínio hídrico, a desafetação é feita “mediante despacho dos membros do Governo os responsáveis pela área das finanças, pela área a que o imóvel está afeto e pela área da defesa nacional, do domínio público hídrico da parcela do leito ou da margem que deva deixar de ser afeto exclusivamente ao interesse público do uso das águas que serve, passando a mesma, por esse facto, a integrar o património do ente público a que estava afeto”<sup>190</sup>. Na zona militar, “desafetação do domínio público militar mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da defesa nacional”<sup>191</sup>;
- b) MTJ: domínio público hídrico (pista, extensão de pista e sistema ILS)<sup>192</sup>; domínio público militar (BA6) e possível domínio público municipal rodoviário. Quanto ao domínio público hídrico, sob jurisdição da APL, segue o procedimento identificado para CTA e implica a exclusão da área desafetada da jurisdição atual; desafetação militar, nos mesmos termos descritos para CTA. Quanto ao domínio público municipal rodoviário, primeiro impõe-se a confirmação da dominialidade de cada estrada e caminho. Confirmando-se a dominialidade, pode haver desafetação nos termos do RJPIP, ingressando no domínio privado do município. A competência cabe à Assembleia Municipal<sup>193</sup>, que o poderá alienar, nos termos do disposto no RJAL.
- c) VNO: domínio público municipal rodoviário e possibilidade de domínio público hídrico. Quanto ao primeiro, coloca-se a mesma questão que no MTJ - impõe-se a confirmação da dominialidade de cada estrada e caminho. Confirmando-se a dominialidade, pode haver desafetação nos termos do RJPIP, ingressando no domínio privado do município. A competência cabe à Assembleia Municipal<sup>194</sup>, que o poderá alienar, nos termos do disposto no RJAL. Quanto ao domínio hídrico, “possivelmente consubstancia domínio público hídrico, da titularidade do Estado”. Confirmando-se, há que desafetar “mediante despacho dos membros do Governo o responsável pela área das finanças, pela área a que o imóvel está afeto e pela área da defesa nacional, do domínio público hídrico da parcela do leito ou da margem que deva deixar de ser afeto exclusivamente ao interesse público do uso das águas que serve, passando a mesma, por esse facto, a integrar o património do ente público a que estava afeto”<sup>195</sup>.
- d) STR: domínio público estadual e municipal rodoviário. Quanto ao domínio público estadual, pode haver desafetação do domínio público e integração no domínio privado da administração rodoviária, “após parecer do IMT, I. P., mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas

<sup>190</sup> Cfr. o disposto no artigo 19.º da LA. [Ficha técnica de Localização do CTA]

<sup>191</sup> Cfr. o disposto no n.º 1 do artigo 8.º, da Lei das Infraestruturas Militares. A tramitação da desafetação encontra-se no mesmo diploma.

<sup>192</sup> Através de consulta do Geoportal, não foi possível identificar a zona de domínio público hídrico. No entanto, de acordo com o PDM do Montijo, esta zona encontra-se no domínio público hídrico sob jurisdição da Administração do Porto de Lisboa (“APL”). [Ficha Técnica da Localização do Montijo]

<sup>193</sup> Cfr. o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL.

<sup>194</sup> Cfr. o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL.

<sup>195</sup> Ficha Técnica de Localização de VNO.

das finanças e das infraestruturas rodoviárias, publicado na 2.ª série do Diário da República”<sup>196</sup>. Implica a extinção da dominialidade dos bens que estejam em conexão material ou funcional. A utilização dos bens imóveis desafetados pode resultar de alienação do direito de propriedade, constituição de direito de superfície ou qualquer outro meio jurídico. Há risco de conflito contratual com a Concessionária da A1 – contudo, o contrato da Concessionária, Brisa, prevê a “ligação ao aeroporto”. Ainda é equacional a mudança do interesse público dominial, sendo a infraestrutura aeroportuária também de domínio público. Quanto à desafetação do domínio municipal, aplicar-se-á o mesmo regime das localizações anteriores.

O quadro seguinte sintetiza a possibilidade de aplicação do instituto da desafetação de terrenos em função da localização:<sup>197</sup>

Domínio Público	OE
Domínio público hídrico	• MTJ; CTA; VNO
Domínio público militar	• MTJ; CTA;
Domínio público rodoviário	• STR
Domínio público ferroviário*	• STR
Domínio público municipal (rodoviário)	• MTJ; VNO

\* “não resulta clara a existência de um conflito” [ponto 225, d)]

#### 5.4.5. Riscos e medidas de mitigação

##### 5.4.5.1. Riscos procedimentais

O procedimento expropriativo é complexo de per si e quando se entrecruza com outros procedimentos aplicáveis ao programa setorial que consubstancia o aeroporto, a complexidade aumenta com a consequente implicação em todo o programa. Acresce que, *in casu*, há várias opções em avaliação. É o caso da interconexão do procedimento de AIA com o procedimento expropriativo.

Para melhor esclarecimento, transcrevemos os **pontos 229) a 231)** do **Parecer D**: “Noutro plano, resulta da lei que o requerimento de declaração de utilidade pública deve ser instruído com o Estudo de Impacte Ambiental (“EIA”), quando o mesmo seja devido – o que é, inequivocamente, aqui o caso, como já se viu anteriormente (vd. Relatório Fase 1)<sup>198</sup>. 230) Sendo necessária a elaboração de um EIA para ser requerida a

<sup>196</sup> Cfr. o disposto no n.º 1 do artigo 38.º do EERRN.

<sup>197</sup> Importa sublinhar que, como se diz no **ponto 226)** do *Relatório Final*, que “as intervenções que afectem tais bens dominiais podem ter repercussões contratuais, no quadro dos contratos de concessão de serviço público ou de obra pública. Será esse particularmente o caso noutras vertentes do domínio público infraestrutural do Estado (e mesmo das autarquias locais), nomeadamente no que se refere às infra-estruturas relativas às redes eléctrica, de telecomunicações, de gás e de abastecimento e saneamento de águas residuais, em que poderá ser necessário assegurar o ressarcimento do eventual sobrecusto associado ao desvio ou reforço das infraestruturas em causa.”

<sup>198</sup> Considerando que é o procedimento de avaliação de impacte ambiental (“AIA”) que deve determinar a viabilidade ou inviabilidade da opção de reforço da capacidade aeroportuária da Região de Lisboa numa determinada localização e, bem assim, influir na configuração concreta da referida infra-estrutura, em função de eventuais condições impostas da Declaração de Impacte Ambiental (“DIA”), há algo de paradoxal na antecipação do procedimento expropriativo para momento anterior à conclusão do procedimento de AIA, à luz daquilo que são as garantias substanciais de “efectiva necessidade do bem para utilização do fim expropriativo” e de “restrição da expropriação ao mínimo imprescindível” (cf. LUIS PERESTRELLO DE



emissão da declaração de utilidade pública, e pressupondo um EIA o desenvolvimento de um projeto pelo menos na fase de estudo prévio [cf. artigo 2.º, alínea g) do RJIA], a conclusão de tal estudo prévio condiciona quer a tramitação do procedimento de AIA, quer o procedimento expropriativo. 231) O que antecede não significa que haja em parte alguma se encontre uma proibição expressa de tramitação simultânea de procedimentos, ainda que num quadro de uma mútua prejudicialidade em que assumidamente nenhum dos procedimentos se suspenda<sup>199</sup>, sendo certo que os respetivos efeitos poderão ser modelados através da aposição de cláusulas acessórias aos atos administrativos que vierem a ser praticados<sup>200</sup>. Em todo o caso, certo é que com o quadro normativo vigente, a elaboração do estudo prévio e, consequentemente, do EIA, são condições necessárias à emissão da declaração de utilidade pública”.

As medidas preventivas surgem como um instrumento de mitigação, de diminuição de impactos negativos dos procedimentos. As medidas preventivas são instrumentos regulamentares de planeamento, cautelares, com múltiplas implicações em matéria de gestão urbanística<sup>201</sup>:

- a) “proibição, na limitação ou na sujeição a parecer vinculativo das operações de loteamento e obras de urbanização, de construção, de ampliação, de alteração e de reconstrução, com exceção das que sejam isentas de controlo administrativo prévio”;
- b) “suspensão de eficácia dos planos municipais de ordenamento do território na área abrangida por aquelas medidas e, se assim for determinado, dos demais programas e planos territoriais em vigor na mesma área”;
- c) afetação de operações urbanísticas licenciadas, mas não executadas ainda, com concomitante dever de indemnização.

O regime da sua implementação implica:

- a) fixação do seu prazo de vigência, não podendo ser superior a dois anos, prorrogável por mais um, quando tal se mostre necessário;

---

OLIVEIRA, Código das Expropriações Anotado, Coimbra, 2000, pp. 23 e 24 e, em geral, artigos 2.º e 3.º do CE). Também bizarro se torna, por se encontrar ferida de nulidade o licenciamento ou autorização de projectos sujeitos a procedimento de AIA [cf. artigo 22.º, n.º 3 do Regime Jurídico da AIA (“RJIA”)], e, por seu turno, por se encontrar sujeito a procedimento de AIA o projecto, em fase de estudo prévio, anteprojecto ou projecto [cf. artigo 2.º, alínea g) do RJIA] de construção de um aeroporto cuja pista de descolagem e de aterragem tenha um comprimento de pelo menos 1500m [cf. Anexo I, n.º 7 a) e Anexo II, n.º 10, alínea d) do RJIA] ou que sejam sujeitas a tal procedimento de AIA na sequência de análise caso-a-caso (cf. artigo 3.º do RJIA). Não obstante, a verdade é que para além da solução hoje vigente, já à luz do Código das Expropriações de 1991 se admitia a possibilidade de a declaração de utilidade pública ser emitida com base em programa preliminar – ou seja, numa fase anterior de elaboração do projecto, prévia à elaboração da aprovação do correspondente estudo prévio (cf. artigo 3.º do Anexo I à Portaria n.º 255/2023, de 7 de Agosto).

<sup>199</sup> Cf. artigo 38.º, n.º 1 do CPA.

<sup>200</sup> Cf. artigo 38.º, n.º 1 do CPA.

<sup>201</sup> Cfr. a **nota 327 do Parecer D**: “Cf. artigo 136.º do RJIGT. O que também resulta do elenco das medidas preventivas como parâmetro de controlo da legalidade urbanística do licenciamento de uma obra, a par de “quaisquer outras normas legais e regulamentares”, nos artigos 20.º, n.º 1 do RJUE [“A apreciação do projecto de arquitectura, (...), incide sobre a sua conformidade com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas (...) e quaisquer outras normas legais e regulamentares (...)”, destaque nosso], 21.º do RJUE [“A apreciação dos projectos de loteamento (...) incide sobre a sua conformidade com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, (...) medidas preventivas (...) e quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis (...)”, destaque nosso], 24.º, n.º 1, alínea a), do RJUE [“O pedido de licenciamento é indeferido quando: a) Violar plano municipal e intermunicipal de ordenamento do território, (...) medidas preventivas (...) ou quaisquer outras normas legais e regulamentares aplicáveis”, destaque nosso] e 68.º, alínea a) do RJUE [“(...) são nulas as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia previstos no presente diploma que: a) Violam o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, (...) medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor”, destaque nosso].

- b) fundamentação robusta, principalmente se “se novas medidas forem tomadas dentro do prazo de 4 anos contados da caducidade das medidas anteriores aprovadas para o mesmo local”;
- c) a cessação de vigência das mesmas se forem revogadas, decorrer o prazo da sua vigência, “entrar em vigor o plano que motivou a sua adoção; (iv) a entidade competente abandonar a intenção de elaborar o plano que as originou; (v) cessar o interesse na salvaguarda das situações excepcionais de reconhecido interesse público, determinando a sua caducidade”.

Outra medida pode passar pela alteração legislativa, nos termos descritos no **ponto 237**): “assegure a devida concatenação entre os diversos procedimentos – de aprovação de localização, avaliação ambiental estratégica, avaliação de impacto ambiental, de expropriação, de mutação dominial, etc. – em termos que assegurem as devidas otimizações procedimentais e, a final, temporais.”

#### 5.4.5.2. Risco contencioso

Existem vários momentos de risco de litigiosidade contenciosa, implicando muito tempo até à sua definitiva resolução **[ponto 238)]**:

- a) contencioso cautelar de atos do processo expropriativo, em particular da DUP e autorização de posse;
- b) recurso judicial do *quantum* indemnizatório fixado em sede arbitral.

A medida ponderada para mitigar este risco é o recurso ao carácter urgente das expropriações e imposições administrativas (que sigam o regime expropriativo), por ato legislativo **[ponto 239) do Parecer D]**.

#### 5.4.5.3. Caducidade no contexto das expropriações – a DUP

A caducidade de atos contidos no procedimento expropriativo é um risco a considerar porquanto há opções estratégicas cuja escolha para implantação do aeroporto implicam a expropriação. Assim, haverá que estar vigilante quanto aos fundamentos e prazos associados à perda de efeitos de atos inseridos nesse procedimento.

A caducidade ocorre se “o beneficiário da expropriação não tiver promovido a constituição da arbitragem no prazo de um ano **ou** se o processo não for enviado ao tribunal competente no prazo de 18 meses, em ambos os casos contados a partir da data de publicação daquele ato no Diário da República” [destacado nosso]; a legitimidade para pedir a declaração de caducidade pertence ao expropriado ou a qualquer outro interessado, podendo ser pedida ao tribunal ou à entidade que fez a DUP; é notificada a todos os interessados. A DUP pode ser renovada, nos termos do n.º 5 do artigo 13.º do CE: no prazo de um ano e com a devida fundamentação. Tratando-se de obra contínua, circunstância que se verificará com alto grau de probabilidade nesta avaliação, “caducidade não pode ser invocada depois de aquela ter sido iniciada em qualquer local do respetivo traçado, salvo se os trabalhos forem suspensos ou estiverem interrompidos por prazo a três anos”. **[pontos 240) a 244) do Parecer D]**

#### 5.4.5.4. Risco de reversão

Há direito de reversão em duas situações:

“a) Se no prazo de dois anos, após a data de adjudicação, os bens expropriados não forem aplicados ao fim que determinou a expropriação;

b) Se, entretanto, tiverem cessado as finalidades da expropriação”. **[Ponto 245) do Parecer D]**

No entanto, “se estiver em causa a realização de uma obra contínua (i.e., aquela que tem configuração geométrica linear e que, pela sua natureza, é suscetível de execução faseada ao longo do tempo, correspondendo a um projeto articulado, global e coerente) que determine a expropriação de bens distintos, o seu início em qualquer local do traçado faz cessar o direito de reversão sobre todos os bens expropriados, exceto se os trabalhos forem suspensos ou estiverem interrompidos por prazo superior a dois anos, a contar da ocorrência do facto que originou a expropriação” **[Ponto 246) do Parecer D]**. Por conseguinte, esta determinação legal:

- a) aplica-se à estrutura aeroportuária que vai ser construída; e
- b) aplicar-se-ia à construção do AHD, mas não existem dados para saber se o regime jurídico então aplicável foi suscitado e se tinha disposições semelhantes. Questão diferente, a tratar no capítulo seguinte, é o de saber se, fechado o AHD, que direitos têm os antigos proprietários dos terrenos, ao tempo expropriados em relação aos terrenos que ficarão libertos com a desmontagem do AHD.

O direito de reversão também cessa, nas situações descritas nas alíneas a) a c) do n.º 4 do artigo 5.º do CE: decurso de 20 anos sobre a data da adjudicação; haja nova DUP que dê novo destino aos bens expropriados; renúncia do expropriado ou “quando a declaração de utilidade pública seja renovada, com fundamento em prejuízo grave para o interesse público, dentro do prazo de um ano a contar de verificação dos factos que originam o direito à reversão” **[Ponto 247) do Parecer D]**.

#### 5.4.5.5. Risco de especulação do solo

Antecipa-se que a divulgação do Relatório da CTI desencadeie um processo especulativo sobre os terrenos que estejam localizados em opções mais favoráveis. Além disso, para que se possa evitar que as gerações futuras se deparem com o cenário atual de dificuldade de expansão da solução aeroportuária encontrada por esta geração, era importante pensar em medidas que impedissem ambos os processos.

Medidas que evitem especulação imobiliária podem passar pelas medidas preventivas. Contudo, como vimos, as medidas preventivas têm limitação quanto à sua duração.

Seria igualmente importante, se a legislação permitir, constituir reserva de domínio público, acautelando futuras necessidades de expansão. Tal resultaria na proteção das populações que, impedidas de se centrarem perto do aeroporto, não teriam de ser, mais tarde, expropriadas e não sofreriam de imediato a poluição atmosférica e sonora do aeroporto.

## 5.5. CONCLUSÕES

Por razões de rigor e síntese, transcrevem-se as conclusões, no essencial, do **Parecer D**:

1. “conforme seria expectável numa intervenção no território com a escala da instalação de uma infraestrutura aeroportuária, todas as localizações equacionadas nas Opções Estratégicas suscitem objecções juridicamente relevantes em matéria de ordenamento do território e de ambiente”;
2. AHD e MTJ “não colocam dificuldades tão significativas em matéria de planeamento territorial (...) embora no último caso, com a ressalva da grande proximidade de área protegida (Estuário do Tejo)”;
3. “Tais localizações revestem-se, contudo, de relevantes inconvenientes a nível ambiental, desde logo por força do impacto causado pela poluição – principalmente sonora – junto de um maior número

de receptores sensíveis (i.e., edifícios habitacionais, escolares, hospitalares ou similares ou espaços de lazer, com utilização humana) e, em geral, das populações”;

4. “verifica-se a proximidade de diversas localizações com sítios de interesse comunitário da RN2000, devendo ser devidamente sopesados os impactos causados pelo sobrevoo e ruído sobre tais áreas ambientalmente protegidas, nomeadamente à luz dos compromissos internacionais e comunitários assumidos pelo Estado Português”;
5. “A análise realizada permite concluir que à luz do quadro normativo aplicável às expropriações, imposição de servidões, mutações e desafetações dominiais e precarização de actos administrativos (sobretudo urbanísticos), existem impactes relevantes na calendarização da execução do preconizado aumento da capacidade aeroportuária da Região de Lisboa – impactes relativos quer à própria tramitação dos procedimentos expropriativos, quer à possível litigância que lhes pode ser contingente;
6. Os referidos impactos variam nas diferentes OE, em função: (i) da estrutura e da titularidade da propriedade na localização em causa e respectiva área envolvente, bem como do grau de consolidação de direitos urbanísticos em tais áreas; e (ii) da existência de bens afectos ao domínio público e, em particular a específicos regimes dominiais:
  - a. MTJ: i) A OE implicará, em princípio, a expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona prevista para as respectivas acessibilidades (vide, Anexo III, ponto 2 do Relatório); ii) A OE encontra-se inserida em domínio público militar (Base Aérea n.º 6 do Montijo) e, bem assim, em domínio público hídrico e (possivelmente) domínio público municipal rodoviário, pelo que será necessário proceder à respectiva desafetação (vide, Secção III, ponto C do Relatório).
  - b. CTA: i) A OE implicará, em princípio, a expropriação de uma única parcela de terreno particular, correspondente à Herdade de Vale Cobrão (vide, Anexo III, ponto 3 do Relatório); ii) A OE encontra-se inserida em domínio público militar (Campo de Tiro de Alcochete) e, bem assim, em domínio público hídrico, pelo que será necessário proceder à respectiva desafetação (vide, Secção III, ponto C do Relatório).
  - c. Santarém: i) A OE implicará a expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona de implantação do aeroporto (vide, Anexo III, ponto 4 do Relatório); ii) A OE encontra-se inserida em domínio público estadual e municipal rodoviário, pelo que será necessário proceder à respetiva desafetação/mutação dominial (vide, Secção III, ponto C do Relatório).
  - d. VNO: i) A OE implicará a expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona de implantação do aeroporto (vide, Anexo III, ponto 5 do Relatório); ii) A OE encontra-se inserida em domínio público municipal rodoviário e (possivelmente) domínio público hídrico, pelo que será necessário proceder à respetiva desafetação/mutação dominial (vide, Secção III, ponto C do Relatório).
7. Medidas:
  - a. “Ponderar, desde já, a adoção de medidas preventivas que impeçam a alteração das circunstâncias e das condições de facto existentes que possam comprometer ou tornar mais onerosa a execução da infraestrutura aeroportuária preconizada”;
  - b. “Enquadrar os procedimentos de mutação dominial e de expropriação, bem como a respetiva concatenação com outros procedimentos a tramitar *in casu*, através de ato legislativo do Governo que, respeitando os respetivos limites aplicáveis de fonte

constitucional, supranacional ou proveniente de leis de valor reforçado, assegure *ab initio* a atribuição de carácter urgente às expropriações a realizar, a definição adequada das eventuais mutações dominiais a realizar, e a clarificação dos termos como se articulam os diversos procedimentos administrativos a que o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária estará sujeito”.

## 6. Estudo dos direitos dos antigos proprietários dos terrenos do Aeroporto Humberto Delgado, e análise dos constrangimentos inerentes à utilização dos terrenos e análise do potencial de rentabilização

### 6.1. ENQUADRAMENTO FACTUAL

Atendendo à distância temporal entre o momento da construção do AHD e o momento atual, não foi fácil reunir factos documentados sobre a história dos terrenos em que atualmente está implantado o AHD, bem como sobre o processo expropriativo dos mesmos<sup>202</sup>.

De acordo com a informação disponibilizada em tempo útil, mais bem descrita na **Informação E e também no Parecer D** é possível concluir:

- a) os terrenos, onde se encontra implantado o AHD, foram adquiridos por expropriação, em duas fases fundamentais, a cargo do município de Lisboa (1935 a 1938), tendo ocorrido outras expropriações, menores, em 1944, 1945 e 1946 (ofício da ANA, n.º 760420);
- b) em 1959, ocorreu a terceira fase de expropriações da responsabilidade da DGAC (presumimos que signifique Direção-Geral da Aeronáutica Civil<sup>203</sup>) - ofício da ANA, n.º 760420;
- c) em 1985, a então ANA, EP terá conduzido processos expropriativos para a instalação do sistema de sinalização da aproximação à pista 21 - ofício da ANA, n.º 760420;
- d) em 1989, os terrenos onde estão implantadas as instalações da TAP, no AHD, foram desafetados do domínio público, através do DL n.º 351/89, de 13 de outubro. Os terrenos foram integrados no património da TAP, “com total exclusão do direito de reversão”;
- e) houve disputa judicial sobre a propriedade dos terrenos - proc. 1023/95.TVLSB;
- f) em 2003, a ANA e a CML celebraram protocolo de cedência de áreas de terreno com 106.055m2 junto à vedação periférica do AHD necessárias ao traçado da Av. Santos e Castro, de acordo com o Ofício da ANA, n.º 760420;
- g) em 2012, foi celebrado o memorando que pôs fim ao contencioso sobre a propriedade dos terrenos do perímetro do AHD, reconhecendo-se a propriedade do Estado (ponto 1 do Memorando). A contrapartida foi a assunção pelo Estado (ou por entidade por si designada) de 227 M€ de dívida do Município, acrescendo um pagamento de 9M€. Este memorando foi ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2013, de 18 de janeiro;
- h) o PDM de Lisboa consagra opções de planeamento territorial no n.º1 do artigo 56.º do Regulamento do PDM – “áreas ocupadas por instalações e serviços relativos a infraestruturas de transporte e a uso ferroviário, portuário, aeroportuário e rodoviário e a redes de saneamento básico, abastecimento e fornecimento de gás, eletricidade, água e telecomunicações”, “havendo ainda uma área a Norte qualificada como Espaço de Uso Especial de Equipamentos Consolidado, correspondente a instalações da força aérea”<sup>204</sup>;

<sup>202</sup> A escritura, cuja cópia, está descrita por FNAJ\_001\_0373\_020, contém a menção de venda “para sempre” (p. 4).

<sup>203</sup> DL n.º 36 061, de 27 de dezembro.

<sup>204</sup> Cfr. **Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, p. 172.

- i) o PDM de Loures refere “Espaço de Uso Especial: Infraestruturas Aeroportuárias – Aeroporto de Lisboa, nada estando previsto quanto à eventual desativação do AHD”<sup>205</sup>;
- j) nos terrenos agora ocupados pelo AHD, o PDM prevê que, na “sequência de desafetação do regime de dominialidade, nos termos da legislação aplicável, ou com a cessação dos usos e funções que suportavam a qualificação como espaços de uso especial de infraestruturas estruturantes consolidados, as condições de ocupação, uso e transformação destes espaços são estabelecidas através de uma alteração ao PDMLX, nomeadamente simplificada, nos termos da legislação em vigor, ou por novo plano de urbanização ou de pormenor”<sup>206</sup>;
- k) “no caso específico do AHD, em caso de encerramento definitivo do aeroporto, prevê-se que “as áreas não edificadas, nomeadamente as pistas e áreas de circulação, e as áreas edificadas, devem ser objeto de plano de pormenor que preveja a requalificação do solo para espaço verde, com vista à reestruturação da zona para parque urbano e à reutilização dos edifícios existentes”<sup>207</sup>;
- l) nos espaços de uso especial de equipamentos (a norte): ““correspondem a equipamentos de utilização coletiva, serviços públicos e instalações dos serviços de segurança, existentes ou propostos, para os quais se prevê a manutenção destes usos, assim como usos complementares, desde que estes não ocupem uma área superior a 20 % da parcela e não ultrapassem, para essa área, o índice de edificabilidade de 1,5”; b) “Os espaços de uso especial de equipamentos consolidados podem ainda integrar edifícios isolados ou pequenas frentes urbanas já existentes afetas a outros usos, aos quais se aplica o disposto nos artigos 41.º a 45.º do presente Regulamento; c) Nestes espaços, “[q]ualquer intervenção (...) tem de observar o enquadramento urbanístico e paisagístico da envolvente, nomeadamente no que respeita às alturas da fachada e volumetrias propostas”; d) Adicionalmente, “[o] índice de permeabilidade mínimo é de 0,3, podendo excecionalmente ser inferior em virtude do especial interesse público do programa a desenvolver”<sup>208</sup>;
- m) existem áreas no perímetro do AHD que integram (i) o património da TAP e (ii) domínio privado do Município de Lisboa<sup>209</sup>;
- n) o **Parecer D** identifica ainda, como outra determinante do regime do solo, a Estrutura Ecológica Municipal, nos termos mais bem descritos no **Ponto 265**); donde resulta um conjunto de condicionantes descritas no **Ponto 266**);
- o) existe igualmente “uma pequena área do AHD que se encontrará compreendida no Sistema de Vistas, mais propriamente no Subsistema de Ângulos de Visão, a respeito do Ponto de Vista do Instituto de Meteorologia”. **[Ponto 267] do Parecer D**);
- p) a zona do AHD tem “Moderada Vulnerabilidade às Inundações e uma área junto à 2.ª Circular com Elevada Vulnerabilidade às Inundações” **[Ponto 270] do Parecer D** e integra “áreas com Moderada, Elevada e Muito Elevada Vulnerabilidade Sísmica dos Solos”. **[Ponto 271 do Parecer D]**

<sup>205</sup> Cfr. **Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, p. 172.

<sup>206</sup> Cfr. **Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, p. 174.

<sup>207</sup> Cfr. **Ponto 264**) e **Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, p. 174.

<sup>208</sup> Cfr. **Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, pp. 174 e 175.

<sup>209</sup> Cfr. **Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, p. 183.

- q) os terrenos do AHD estendem-se pelo Município de Lisboa e o de Loures. Há fortes condicionantes de redefinição do uso do solo em Lisboa, mas já não em Loures<sup>210</sup>

## 6.2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

Na **Informação E**, é descrita, com algum pormenor, a sucessão de regimes de expropriação, relacionando-os com os vários momentos expropriativos.

O regime em vigor é o que consta do CE.

Como decorre da enunciação da tarefa enunciada na alínea f), a questão dos direitos dos antigos proprietários coloca-se de solução única que conduza ao fecho do AHD, seja por exercício do direito de preferência da Concessionária ou pela localização se situar para lá dos 75km.

Se o Aeroporto de Lisboa tiver outra localização que não a atual, o que sucede aos terrenos onde hoje está implantado?

Em relação aos terrenos em que estão implantadas as instalações da TAP, esses terrenos são da sua propriedade, tendo sido excluído o direito de reversão, em relação aos terrenos que foram expropriados.

Em relação aos demais, a questão é a de saber se os antigos proprietários ainda têm direito de reversão<sup>211</sup>. Independentemente da questão de saber se têm ou não por causa da sucessão legislativa que, a meio, retirou tal direito, importa referir que a jurisprudência tem sustentado que o regime a aplicar, quanto ao direito de reversão, é o do quadro legal vigente aquando do seu exercício<sup>212</sup>.

Assim, nos termos da lei, só existe direito de reversão se não tiver decorrido um prazo de mais de 20 anos desde a data da aquisição do bem pela entidade expropriante.<sup>213</sup>

## 6.3. ANÁLISE DOS CONSTRANGIMENTOS INERENTES À UTILIZAÇÃO DOS TERRENOS E ANÁLISE DO POTENCIAL DE RENTABILIZAÇÃO

Não havendo, por ter decorrido mais de 20 anos sobre a aquisição da maior parte dos terrenos expropriados, direito ao exercício do direito de reversão, coloca-se a questão de saber que constrangimentos e oportunidades terá o Estado com os terrenos onde está ainda situado o AHD.

Para esse efeito, seguimos de perto o texto da **Informação E**.

<sup>210</sup> Vide Parecer D, Pontos 311 e ss.

<sup>211</sup> Sobre a sua caracterização e regime, vide Parecer D.

<sup>212</sup> Vide os Acórdãos e seus sumários no **Informação E**.

<sup>213</sup> No mesmo sentido, **Ficha Técnica do AHD, Parecer D**, pp. 184 e 185.



### 6.3.1. Constrangimentos

O Parecer D<sup>214</sup> e o Anexo 4 do PT5 debruçam-se sobre a influência dos IGT, em particular dos instrumentos de planeamento municipal de Lisboa e Loures, na utilização futura dos terrenos em que está implantado o AHD, caso ele encerre.

Do Regulamento do PDM de Lisboa, resulta para a “maior parte do perímetro do AHD, (...), o quadro jusurbanístico preconizado assenta na manutenção da área edificada existente (com alteração de uso) e na reconversão das áreas de operação aeronáutica não edificadas em áreas verdes – com a agravante de se encontrar dependente da elaboração de um plano de pormenor e de uma eventual alteração simplificada do PDMLX se revelar complexa para afectar os terrenos em causa a uma subcategoria de uso do solo que viabilize um desenvolvimento urbanístico de maior ambição”<sup>215</sup>.

Já no que respeita aos terrenos localizados no concelho de Loures, “referente a uma área de menor dimensão, não vigora uma condicionante à reconversão do uso da infra-estrutura aeroportuária nos termos mais restritivos previstos para Lisboa. Por tal motivo, acoplado à circunstância de existirem diversas subcategorias de uso do solo contíguas que podem viabilizar desenvolvimentos urbanístico numa área que é hoje, essencialmente, não edificada, com índices de edificabilidade máximos potenciais que variam entre 0,70 e 1,00, em função da concreta subcategoria de uso do solo confinante”<sup>216</sup>.

### 6.3.2. Dimensão de rentabilização

De acordo com o Estudo económico de desativação do Aeroporto Humberto Delgado, e passamos a citar:

- a) “Com base nos pressupostos e cálculos efetuados, estima-se que o valor de mercado dos terrenos considerados como urbanizáveis do atual AHD é de 509,6 milhões de Euros” (p. 64);
- b) as operações de demolição e renaturalização têm um custo estimado, para as restantes áreas, de 342,1 milhões de Euros, o que, segundo os economistas, significa “para o cenário central, um Valor Atual Líquido (VAL) da operação global de 167,5 milhões de Euros”<sup>217</sup>.

Importa referir que estes cálculos pressupõem “identificação das parcelas que, à data atual, estão já ocupados por edificações. Daqui resultou uma área urbanizada de 14,7% do total do terreno” (p. 64).

Daí que o referido estudo refira que “a consideração de áreas de urbanização de magnitude superior, traduzir-se-á numa melhoria do resultado da operação para o Estado uma vez que, do ponto de vista financeiro, a rentabilidade da operação global está diretamente relacionada com a operação de urbanização. A título ilustrativo, se se considerasse que os terrenos seriam totalmente renaturalizados, sem operação de urbanização associada, o VAL da operação seria de -589,1 milhões de Euros”.

O referido estudo não apresenta a monetarização do benefício ambiental para a cidade de Lisboa da existência de um espaço desta natureza, ainda que intuitivamente se perceba que existem externalidades

<sup>214</sup> Para mais detalhes, consulte-se a informação E e o Parecer D nos n.ºs ali referenciados.

<sup>215</sup> Cfr. a alínea a) do ponto 9 das Notas Conclusivas do Parecer D.

<sup>216</sup> Cfr. a alínea b) do ponto 9 das Notas Conclusivas do Parecer D. Atente-se que Regulamento (extrato) n.º 230/2022, de 7 de março, procede à segunda alteração ao Regulamento do PDM de Loures, aprovado pelo Aviso n.º 6808/2015, de 18 de junho, e alterado pelo Aviso n.º 1676/2018 de 6 de fevereiro. Relevam as propostas de alteração dos artigos 78, 111.º, 118.º

<sup>217</sup> Ver conclusões do Anexo 4 do PT5.

ambientais muito positivas que se relacionam com a qualidade do ar, o espaço de lazer no reforço dos laços comunitários dos lisboetas daquela zona, o concurso para a diminuição do efeito de ilha de calor, se uma das opções urbanísticas for a plantação de árvores<sup>218</sup>. Que deverão ser autóctones, assim se prosseguindo igualmente a proteção da biodiversidade, alinhando-se a decisão pública com os ODS e a sustentabilidade nas cidades.

### 6.3.3. Medidas a implementar caso feche o AHD

No caso de a opção de localização da infraestrutura aeroportuária determinar o fecho do AHD, há dois concelhos que terão de implementar medidas de natureza territorial:

a) alteração simplificada dos planos municipais de ordenamento do território para acomodar a alteração que resulta do fim da servidão administrativa e restrição de utilidade pública;

b) definição do uso do solo “através da aplicação das normas do plano que são aplicáveis às parcelas confinantes e com as quais, a parcela em causa tenha condições para constituir uma unidade harmoniosa”, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RJIGT – atenção à entrada em vigor das normas que alteram o regime de classificação dos solos;

c) o Regulamento do PDM de Lisboa já tem uma opção normativa “de atribuir um estatuto predominantemente verde ao perímetro do AHD, permitindo apenas a construção nas áreas em que a mesma já exista e, ainda assim, sob condição de tal ser enquadrado na elaboração de um plano de pormenor”<sup>219</sup>;

d) em Loures tal condicionamento não existe, pelo que “poderá equacionar-se uma solução de zonamento distinto, com possibilidade de atribuição de capacidade construtiva às áreas do aeroporto que forem desocupadas”<sup>220</sup>;

e) quer os municípios quer o Estado, no âmbito das respetivas atribuições de planeamento, podem “assumir uma intervenção de planeamento territorial que pode determinar uma redefinição do regime de uso do solo preconizado no PDMLx ou que resulta do regime da alteração simplificada de planos municipais de ordenamento do território”<sup>221</sup>.

## 6.4. CONCLUSÕES

1. “Na maior parte do perímetro do AHD, situado no Concelho de Lisboa, o quadro jus urbanístico preconizado assenta na manutenção da área edificada existente (com alteração de uso) e na reconversão das áreas de operação aeronáutica não edificadas em áreas verdes – com a agravante de se encontrar dependente da elaboração de um plano de pormenor e de uma eventual alteração

<sup>218</sup> “A adequada contabilização dos benefícios ambientais que advêm da renaturalização requer uma definição programática para esta operação, identificando o tipo de soluções a implementar e os respetivos efeitos ao nível da redução dos efeitos da ilha de calor, retenção de águas pluviais, mitigação da poluição, redução do ruído, efeitos sobre o bem estar, entre outros.” (p. 64).

<sup>219</sup> Alínea a) do n.º 313 do Parecer D.

<sup>220</sup> N.º 314 do Parecer D.

<sup>221</sup> N.º 315 do Parecer D.

simplificada do PDMLX se revelar complexa para afetar os terrenos em causa a uma subcategoria de uso do solo que viabilize um desenvolvimento urbanístico de maior ambição”;

2. No perímetro do AHD situado no Concelho de Loures, referente a uma área de menor dimensão, não vigora uma condicionante à reconversão do uso da infraestrutura aeroportuária nos termos mais restritivos previstos para Lisboa. Por tal motivo, acoplado à circunstância de existirem diversas subcategorias de uso do solo contíguas que podem viabilizar desenvolvimentos urbanístico numa área que é hoje, essencialmente, não edificada, com índices de edificabilidade máximos potenciais que variam entre 0,70 e 1,00, em função da concreta subcategoria de uso do solo confinante”<sup>222</sup>;
3. Apenas existirá risco de reversão se tiverem ocorrido expropriações há menos de 20 anos;
4. Podem ser implementadas medidas nos instrumentos de planeamento para renaturalizar os terrenos na perspetiva do que já se encontra no PDM de Lisboa.

---

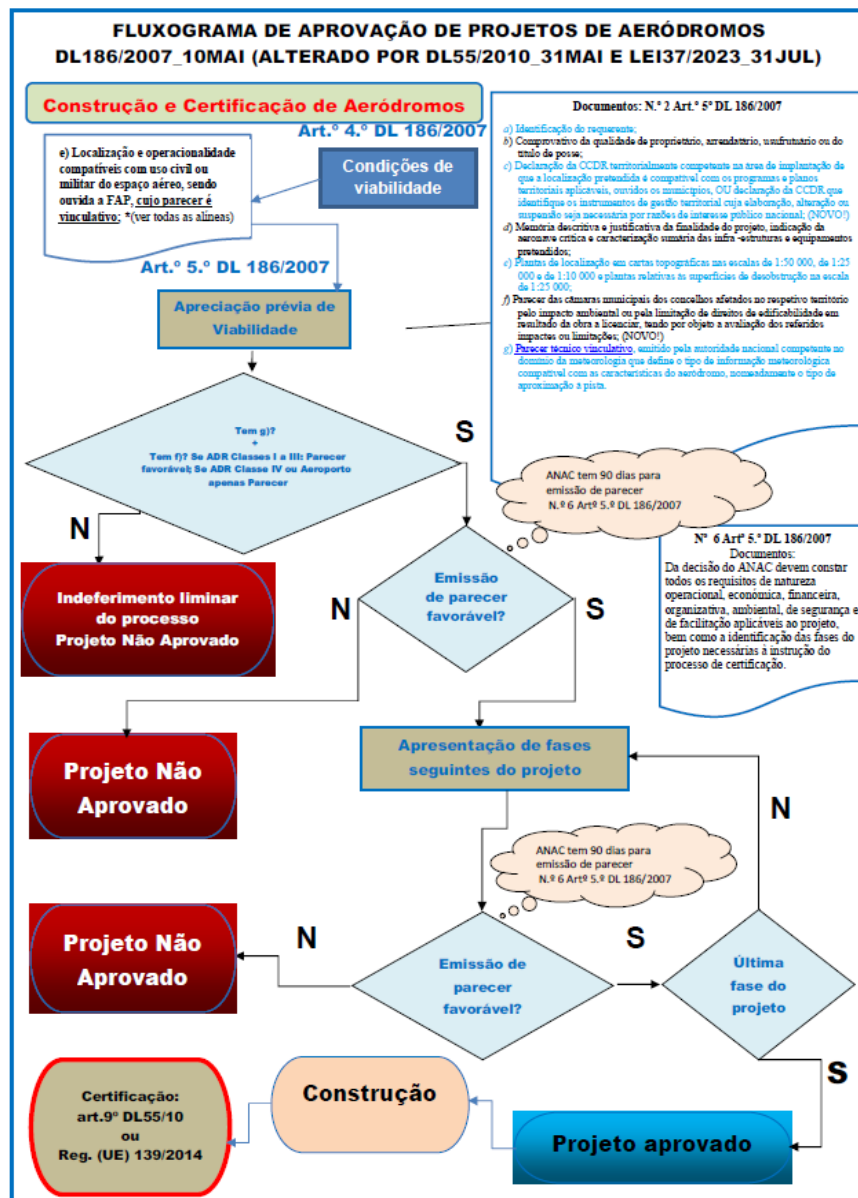
<sup>222</sup> Vide Parecer D, notas conclusivas.

## 7. Ações necessárias ao nível governamental e a legislação aplicável para o desenvolvimento do Projeto - alteração da legislação da certificação de aeroportos e exigência do parecer favorável vinculativo das autarquias

### 7.1. CERTIFICAÇÃO

#### 7.1.1. O procedimento de certificação e as opções em avaliação

O futuro aeroporto para a região de Lisboa terá de observar um procedimento de certificação que passa por duas fases: uma primeira relacionada com os aspetos de implantação urbanística e que é regulada por diploma nacional; a outra, atendendo ao aeródromo em causa, que passa pela aplicação da legislação europeia. Com a colaboração da ANAC, que elaborou o esquema que seguinte, demonstra-se o procedimento de certificação de um aeroporto internacional:



O PT6 tem de avaliar, sob o ponto de vista jurídico, opções com duas localizações e opções com uma localização. A ANAC, entidade reguladora, esclareceu que cada estrutura aeroportuária constitui um sistema autónomo dos demais, independentemente das opções de gestão que se pretendam implementar, pelo que terá de existir certificação aeroportuária em qualquer decisão governamental.

A atividade de aviação é regulada por diplomas e entidades jurídicas internacionais e nacionais, encontrando-se em anexo a listagem, ainda que não absolutamente exaustiva, dos diplomas normativos aplicáveis.

### 7.1.2. Legislação mais relevante

O Estado Português, enquanto Estado Membro da União Europeia, não pode deixar de aplicar Regulamentos (de forma imediata) nem de transpor as Diretivas Europeias que sejam emanados neste âmbito.

Neste momento, encontra-se vinculado ao Regulamento (UE) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação e Regulamento (UE) n.º 139/2014 da Comissão, de 12 de fevereiro de 2014, que estabelece requisitos e procedimentos administrativos relativos aos aeródromos em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho (entretanto revogado e substituído pelo REG (UE) 2018/1139).

A ação legislativa interna pode apenas incidir sobre o DL n.º 186/2007, de 10 de maio, que tem uma parte normativa aplicável a aeródromos enquadrados no âmbito europeu e outra parte aplicável a aeródromos que não o estão.

Por outro lado, como melhor se descreve na **Informação F**, há um conjunto de outros regimes internos que interferem e entrecruzam o regime de certificação.

### 7.1.3. Objeto de certificação

São objeto de certificação, não só as infraestruturas, mas também os serviços que suportam a atividade aeroportuária: desde os serviços de tráfego, aos serviços de socorro, ao controlo aduaneiro, segurança, nos seus vários níveis, manutenção, assistência médica, etc.<sup>223</sup>.

## 7.2. GOVERNANCE

Internamente, existe a Autoridade Nacional da Aviação Civil, pessoa coletiva de direito público, que tem natureza de autoridade administrativa independente, a quem está atribuída a missão de “Regular e fiscalizar o setor da aviação civil e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor”<sup>224</sup>. De acordo com os seus Estatutos, cabe nas suas atribuições, entre outras,

<sup>223</sup> Vide a lista fornecida pela ANAC no ponto 8.1.3. do Anexo.

<sup>224</sup> As suas atribuições constam do DL n.º 40/2015, de 16 de março, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, altera os Regulamentos (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010 e (UE) n.º 376/2014 e as Diretivas 2014/30/UE e 2014/53/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e revoga os Regulamentos (CE) n.º 552/2004 e (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho (Texto relevante para efeitos do EEE.)

- a) a de “Supervisionar e garantir o cumprimento das normas europeias relativas à produção e à aeronavegabilidade permanente das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos conexos, bem como à certificação das entidades e do pessoal envolvido nestas tarefas, enquanto autoridade competente”;
- b) a de “Regulamentar, certificar e supervisionar as aeronaves, a operação, as pistas e entidades de projeto, de produção, de gestão de aeronavegabilidade, de formação e de manutenção, referente às aeronaves mencionadas no anexo II do Regulamento (CE) n.º 216/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008<sup>225</sup>, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação”;
- c) “Para efeitos do Regulamento (UE) n.º 805/2011, da Comissão, de 10 de agosto<sup>226</sup> de 2011, que estabelece regras detalhadas para as licenças de controlador de tráfego aéreo e certos certificados”;
- d) “Para efeitos do disposto no Regulamento (CE) n.º 2042/2003, da Comissão, de 20 de novembro de 2003, relativo à aeronavegabilidade permanente das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos aeronáuticos, bem como à certificação das entidades e do pessoal envolvido nestas tarefas”<sup>227</sup>;
- e) “Para efeitos do disposto no Regulamento (UE) n.º 748/2012, de 3 de agosto de 2012, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 7/2013, da Comissão, de 8 de janeiro de 2013, e pelo Regulamento (UE) n.º 69/2014, da Comissão, de 27 de janeiro de 2014, que estabelece as normas de execução relativas à aeronavegabilidade e à certificação ambiental das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos conexos, bem como à certificação das entidades de projeto e produção”.

No contexto do exercício dos poderes de supervisão da ANC, cabem os poderes de certificação previstos no n.º 3 do artigo 32.º dos seus Estatutos: “a) As organizações formadoras de pessoal aeronáutico e outro pessoal da aviação civil; b) As organizações e entidades especializadas em medicina aeronáutica que emitam certificados médicos de aptidão de pessoal aeronáutico civil ou outro pessoal da aviação civil; c) As organizações de produção, manutenção e gestão de aeronavegabilidade de aeronaves, de meios aéreos tripulados remotamente, e seus componentes; d) As qualificações, a proficiência e a aptidão física e mental do pessoal aeronáutico e outro pessoal da aviação civil; e) As aeronaves de matrícula nacional relativamente às suas condições de aeronavegabilidade inicial e contínua, bem como as suas partes e componentes; f) As aeronaves, relativamente à intensidade das suas emissões de ruído; g) As infraestruturas aeroportuárias e aeronáuticas, designadamente os aeroportos e aeródromos, pistas de ultraleves, heliportos e convés de voo; h) Os dispositivos de treino artificial e respetivos operadores; i) Os operadores de transporte aéreo e os operadores de trabalho aéreo; j) Os prestadores de serviços de navegação aérea, com exceção dos

<sup>225</sup> De acordo com a Eur-Lex, este Regulamento foi substituído pelo Regulamento (UE) 2018/1139

<sup>226</sup> Substituído pelo “Regulamento (UE) 2015/340 da Comissão, de 20 de fevereiro de 2015, que estabelece os requisitos técnicos e os procedimentos administrativos relativos às licenças e aos certificados dos controladores de tráfego aéreo, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 923/2012 da Comissão, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 805/2011 da Comissão Texto relevante para efeitos do EEE.

<sup>227</sup> Este Regulamento não está em vigor de acordo com a EUR-Lex – foi revogado pelo artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 1321/2014 da Comissão, de 26 de novembro de 2014, relativo à aeronavegabilidade permanente das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos aeronáuticos, bem como à certificação das entidades e do pessoal envolvidos nestas tarefas Texto relevante para efeitos do EEE.

prestadores de serviços de meteorologia aeronáutica; k) Os sistemas de apoio à navegação aérea, sujeitos a certificação nos termos da lei”.

### 7.3. MEDIDAS OU/E AÇÕES

Propomos as seguintes medidas:

- a) dada a evolução normativa acima explanada, uma das medidas a implementar é a da verificação da atualização da legislação interna sobre estas matérias, eliminando soluções normativas internas que contrariem Regulamentos Europeus ou ainda traduzam a transposição de Diretivas que, entretanto, foram alteradas ou revogadas. Tal implica um levantamento exaustivo da legislação aplicável, o seu confronto com a legislação interna (que poderá ser feito pela entidade administrativa independente) e a sinalização à tutela da necessidade de atualização da legislação interna;
- b) atendendo às funções naturais de uma entidade reguladora, e em prol da transparência do setor, devia caber à ANAC a fixação do tarifário;
- c) esteve em curso uma alteração legislativa do DL n.º 186/2007, de 10 de maio, tendo-se alterado a natureza dos pareceres previstos no artigo 5.º;
- d) talvez fosse útil discutir com a ANAC a sua proposta de alteração do referido DL, constante da proposta que integrava o parecer do regulador à alteração legislativa.

### 7.4. A EXIGÊNCIA DE PARECER VINCULATIVO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Um dos fundamentos para a frustração do avanço da opção AHD+MTJ que foi estudada antes de o Governo optar pela constituição da CTI foi a existência, no procedimento de avaliação ambiental do projeto, de pareceres desfavoráveis das autarquias locais envolvidas. Ao tempo, o ordenamento jurídico previa no DL n.º 186/2007, de 10 de maio, no n.º 3 do artigo 5.º, que constituía “fundamento para indeferimento liminar a inexistência do parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afectados, conforme previsto na alínea f) do número anterior,”, sendo que a referida alínea f) estipulava que “Parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afectados, quer por superfícies de desobstrução quer por razões ambientais”. Ou seja, o legislador tinha inscrito como requisito a existência de pareceres vinculativos favoráveis de todas as câmaras municipais. Ora quando assim é, significa que a decisão a tomar não pode ter conteúdo favorável se os pareceres não forem todos favoráveis<sup>228</sup>. Os referidos pareceres tornam-se assim condição necessária, mas não suficiente, ou dito de outro modo ainda, pressupostos da decisão final.

Foi possível constatar, por consulta de documentos, que o Município da Moita, através da sua CM apresentou parecer negativo: “A Câmara Municipal da Moita, reunida em sessão pública, em 26 de fevereiro de 2020. Delibera: a) Instar o Governo e a Assembleia da República a respeitar a autonomia do Poder Local, não modificando o quadro legal atualmente em vigor e que obriga a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) a recolher parecer positivo de todas as autarquias potencialmente afetadas pela instalação de um aeroporto para autorização da construção do mesmo; (acrescentou, verbalmente: “portanto, era isto que eu dizia que nós, neste momento não estamos a dizer que não queremos o aeroporto, nós queremos o aeroporto, queremos é que haja aqui princípios e regras a respeitar”); b) Instar o Governo a encontrar uma localização

<sup>228</sup> Além, obviamente, do cumprimento dos demais pressupostos (requisitos) legais.



alternativa ao Montijo para a instalação de um novo aeroporto, no estrito respeito da legislação em vigor e do interesse público.”<sup>229</sup>. Também o Município do Seixal, se pronunciou sobre a localização no Montijo, rejeitando-a, com fundamentos distintos: “Rejeitar a opção de utilização da Base Aérea no 6, no Montijo, como terminal complementar do Aeroporto da Portela”<sup>230</sup>.

Esta questão foi ultrapassada quando o legislador alterou o regime dos pareceres inscrito no DL n.º 186/2007, de 10 de maio, através da Lei n.º 37/2023, de 31 de julho. Assim, o referido n.º 3 antes se previa que constituía “fundamento para indeferimento liminar a inexistência do parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados, conforme previsto na alínea f) do número anterior”, sendo que a referida alínea estipulava a exigência de “parecer favorável de todas as câmaras municipais dos concelhos potencialmente afetados, quer por superfícies de desobstrução quer por razões ambientais”. Passou, com a revisão, a prever como fundamento de indeferimento “no procedimento de apreciação prévia de viabilidade respeitante aos aeródromos das classes I a III, a inexistência de parecer favorável das câmaras municipais, nos termos da alínea f) do número anterior”. A alínea f) passou a estabelecer “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”.

Assim, deixou de se exigir um parecer favorável para se passar a exigir apenas a existência de parecer. O que significa que passou a funcionar apenas como um requisito procedimental. Deixam, assim, os municípios de ter um peso assinalável no processo decisório.

A decisão política relativa à expansão aeroportuária da Região de Lisboa refere-se a um investimento de grande dimensão que, como resulta sinteticamente deste Relatório, implica e envolve a intervenção múltiplas entidades, no contexto das suas atribuições e a emanação de múltiplos atos de natureza pública. Atos que implicam um conjunto de procedimentos que envolvem tempo variável, podendo tal intervenção ser sucessiva ou concomitante e, com isso, fazer variar o tempo para a tomada da decisão final.

Ainda que não exista um ponto específico da RCM sobre esta dimensão transversal, importa deixar a indicação de que a sujeição, verificados que estejam os respetivos pressupostos legais<sup>231</sup>, ao regime jurídico Sistema de Acompanhamento de Projetos de Investimento (DL n.º 154/2013, de 5 de novembro) pode revelar-se uma medida aceleradora de procedimentos:

“1 - O reconhecimento de um projeto como PIN: a) Implica a apreciação prioritária, em sede de procedimento de licenciamento, junto de quaisquer entidades, órgãos ou serviços da Administração; b) Não é constitutivo de direitos, sem prejuízo do regime especial consagrado no presente decreto-lei. 2 - Os projetos PIN regem-se pelas normas legais e regulamentares aplicáveis em razão da sua natureza, com as alterações e derrogações decorrentes do presente decreto-lei. 3 - O regime especial do procedimento administrativo aplicável aos projetos PIN traduz-se em: a) Tramitação simultânea dos procedimentos administrativos da competência da administração central; b) Redução e decurso simultâneo de prazos endoprocedimentais, nos termos do artigo 22.º; c) Período único de consulta pública para efeitos dos diversos procedimentos

<sup>229</sup> ATA n.º 04/XII/2020 - Reunião Pública de 26/02/2020, p. 7 de 27.

<sup>230</sup> “TOMADA DE POSIÇÃO – O País e a Região precisam de um novo Aeroporto de Lisboa, um Terminal no Montijo não é a solução”, p. 5/5.

<sup>231</sup> Cfr. o disposto no artigo 6.º



administrativos; d) Simplificação dos procedimentos relativos aos instrumentos de gestão territorial relevantes para o projeto; e) Pareceres tácitos positivos e deferimento tácito no âmbito dos diversos procedimentos aplicáveis; f) Simplificação dos procedimentos relativos às operações urbanísticas necessárias”<sup>232</sup>. Concomitantemente, o mesmo regime contém a possibilidade de concentração de procedimentos, a pedido do promotor, nos termos do n.º 1 do artigo 21.º

Este regime tem igualmente influência nos regimes de urbanismo e ordenamento do território.

---

<sup>232</sup> Artigo 20.º

## B. Parecer jurídico de análise comparativa das alternativas

### 1. Financiamento

Remete-se para o enquadramento da questão, no ponto A. 2.

As opções estratégicas, quanto a este indicador, devem ser divididas, em dois grupos:

- a) Grupo A - opções com apenas uma infraestrutura nova – OE3, OE5 e OE7;
- b) Grupo B - opções que mantém, de uma forma ou de outra, uma infraestrutura pré-existente – OE1, OE2, OE4, OE6 e OE8

De acordo com o **Parecer A**, o Grupo A tem maior probabilidade de poder obter auxílios de Estado relativos ao investimento, desde que estejam verificados os respetivos requisitos e a Comissão Europeia assim decida.

Também de acordo com o **Parecer A**, o Grupo B poderá apenas vir a obter auxílios de Estado somente relativos ao investimento da parte que não for já preexistente, como poderá ainda existir uma menor probabilidade de obtenção desse mesmo auxílio, por não se substituir o aeroporto existente.

O Grupo A parece, assim, e relativamente a este ponto, apenas, ter mais vantagens do que o Grupo B.

Isto é apenas a perspetiva jurídica e pode depender de vários fatores – por exemplo, em termos práticos pode não ser preciso tanto investimento numa solução dual porque se está a aproveitar alguma infraestrutura já existente.

As Opções que impliquem desafetação de terrenos públicos e sua afetação à nova infraestrutura devem ser avaliadas à luz do regime dos auxílios de Estado, devendo o Estado assegurar-se que o regime europeu é observado, instituindo os mecanismos de compensação para que tais terrenos não possam ser considerados um auxílio de Estado ilegal.

### 2. Enquadramento contratual

A. Em termos contratuais, há um critério relevante para apreciação das opções: estar dentro do raio de 75km ou estar fora.

B. Estando dentro dos 75Km e uma vez que ainda nos encontramos antes do Termo da Opção (*vide supra* Cap. 3.3), a Concessionária tem sempre direito de opção.

Assim e de forma sintética e comparativa:

- a) as soluções unitárias enquadram-se melhor no contrato porque podem desencadear o procedimento do NAL e/ou a Alternativa da Concessionária;
- b) as soluções duais não cabem no procedimento do NAL porque mantêm o AHD em funcionamento; portanto, o melhor enquadramento contratual é a Alternativa da Concessionária;
- c) o risco associado a estas opções traduz-se no risco do tempo associado aos procedimentos a desencadear – o do NAL e/ou Alternativa da Concessionária;

Contudo,

- d) se o Concedente violar o direito de opção da Concessionária:
  - i. há lugar ao direito à reposição do equilíbrio financeiro **ou**,

- ii. sendo demasiado oneroso, resolução o *Contrato* e pagar “de uma compensação equivalente à que seria devida em caso de Incumprimento do Contrato pelo Concedente” - a indemnização será calculada de acordo com a **cláusula 62.7**;
  - iii. no caso de resolução, há ainda que “ser acordados com a ANA os termos do encerramento do AHD e o correspondente ajustamento do Contrato de Concessão, o que seria enquadrado como uma Modificação do Concedente”;
  - iv. qualquer modificação do Concedente que implique um acréscimo de encargos para o setor público, deve ser precedida de um parecer da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), nos termos do disposto no artigo 20.º, n.º 2, do DL n.º 111/2012, de 23 de maio – risco procedimental e de decisão
  - v. realização de procedimento concursal público internacional se o Estado quiser manter na sua esfera o aeroporto – risco procedimental
- e) Solução unitária fora dos 75Km, em que a Concessionária não tem direito de opção:
- i. Não há lugar a qualquer negociação com a Concessionária.
  - ii. Apenas teria de existir acordo para fechar o AHD e consequente ajuste contratual, na OE5.
  - iii. Este ajuste seria uma modificação objetiva, por ato lícito do Concedente, com o consequente direito ao reequilíbrio financeiro. Se este se revelasse excessivamente oneroso – o AHD é o aeroporto mais rentável, presume-se, face à sua dimensão, quando comparado com os demais – então, poderia existir uma resolução do contrato com indemnização correspondente à que é devida por incumprimento do Concedente – risco financeiro alto;
  - iv. qualquer modificação do Concedente que implique um acréscimo de encargos para o setor público, deve ser precedida de um parecer da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), nos termos do disposto no artigo 20.º, n.º 2, do DL n.º 111/2012, de 23 de maio – risco procedimental e de decisão
  - v. realização de procedimento concursal público internacional se o Estado quiser manter na sua esfera o aeroporto, como nos parece resultar da RCM e de todo o enquadramento jurídico – risco procedimental.
- f) Solução dual com infraestrutura fora dos 75Km:
- i) não há obrigação de dar preferência ao concessionário, pelo que não haveria responsabilidade contratual;
  - ii) não haveria direito a reequilíbrio financeiro pelo mero exercício de um poder não proibido no contrato. Contudo, sendo uma opção dual para funcionar como a solução aeroportuária da região de Lisboa, iria requerer a articulação e harmonização da gestão do serviço. Tal articulação poderia/poderá consubstanciar-se na emanação de atos de modificação unilateral do conteúdo das prestações, praticados pelo Concedente, caso em que poderia haver lugar a modificação objetiva do contrato – risco de gestão e eventual risco financeiro com a modificação.

Em termos contratuais, as opções unitárias adequam-se melhor ao contrato por estarem inscritos procedimentos destinados a tais opções e, sendo dentro dos 75km, desde que não haja violação do direito de preferência da Concessionária, apresentam menos riscos de gestão e financeiros. No mesmo contexto, as

opções duais seguem-se porquanto ainda é possível seguirem a Alternativa da Concessionária e podem funcionar como solução intermédia até à passagem para uma solução unitária. A Alternativa da Concessionária, ainda que procedimentalmente não esteja descrita com detalhe no *Contrato*, parece ter menos risco temporal. Nada parece impedir que a opção de localização feita pelo Concedente seja assumida pela Concessionária como Alternativa sua.

Opção	Risco financeiro	Risco procedimental	Risco temporal	Risco de gestão
OE1	Sim, em caso de violação da preferência		Procedimento concursal	Sim
OE2	Sim, em caso de violação da preferência	Sim	Procedimento concursal	
OE3	Sim, em caso de violação da preferência	Sim	Procedimento concursal	
OE4	Apenas se houver lugar a modificação por ajustamentos de gestão e de articulação das operações aeroportuárias por ato unilateral do Concedente		Procedimento concursal	Sim
OE5	Poderia haver por causa do fecho do AHD		Procedimento concursal	Sim por causa do fecho do AHD
OE6	Sim, em caso de violação da preferência		Procedimento concursal	Sim
OE7	OE2	Sim, em caso de violação da preferência	Procedimento concursal	Sim
OE8	Sim, em caso de violação da preferência		Procedimento concursal	Sim

As soluções que envolvam a localização de STR, nas circunstâncias descritas acima, comportam mais riscos financeiros, designadamente, bem como todas as opções em que seja violado o direito de opção da Concessionária.

### 3. Restrições legais, designadamente ambientais

O risco jurídico está associado ao risco analisado no Relatório Síntese do PT4, para o qual se remete, bem como para o Cap. 4 da parte A deste Relatório.

De qualquer modo, as várias restrições legais neste domínio não constituem, de *per se*, um impedimento absoluto e inultrapassável no contexto das OE avaliadas.

Os riscos procedimentais, designadamente da demora procedimental, têm já alguns instrumentos de mitigação. Se a expansão aeroportuária, verificados que sejam os pressupostos legais e todos as demais condicionantes, for considerado Projeto PIN, ainda mais celeridade procedimental será impressa.

Quanto às proibições mais qualificadas, porque associadas a regimes jurídicos mais imperativos até por força de regimes europeus, como a Rede Natura, o ordenamento jurídico contempla soluções de mitigação que devem ser observadas. *Vide infra* medidas no Cap. 4.3.

## 4. Expropriações

### 4.1. RISCOS COMUNS A TODAS AS OE

Existe um risco jurídico associado a atuação ilegal, em sede disciplinar, civil e criminal pela emanção de atos administrativos ilegais ou atuação normativa ilegal. Verifica-se igualmente um risco de desconformidade com planeamento urbanístico municipal, mas baixo, porquanto existe a possibilidade de revisão do PDM e a implementação de medidas preventivas. O risco mais alto é de MTJ porque tem PDM de 1.ª geração. Por outro lado, nenhuma OE está alinhada com o PNR.

### 4.2. RISCOS COMUNS A ALGUMAS OE

Nas opções MTJ, CTA<sup>233</sup>, STR e VNO existe risco da expropriação. Contudo, os prédios em causa são rústicos, o que normalmente reduz o risco procedimental (calendário) e o risco contencioso. As expropriações, em área, são muito maiores em STR e VNO do que nas outras duas. Havendo processo expropriativo, haverá que estar atendo ao risco da caducidade da DUP e, consequentemente, ao risco de reversão.

Verifica-se ainda que:

- a) CTA, STR e MTJ estão nas proximidades de sítios de importância da RN2000;
- b) CTA, STR e VNO apresentam problemas de conciliação com PROF LVT; PROFA; PROT-AML; PROT-OVT e PROTA (nas respetivas áreas territoriais);
- c) CTA e MTJ apresentam riscos face a PNA, RH5 e RH5 inundações;
- d) MTJ e CTA apresentam riscos com o plano de ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo;
- e) MTJ, CTA, STR e VNO têm áreas de sobreposição com a REN e RAN; têm montados – riscos procedimentais com os mecanismos de controlo prévio;
- f) CTA, MTJ e VNO - águas de superfície;
- g) CTA, MTJ, STR e VNO - zonas de cheias;
- h) CTA, AHD, MTJ (verificar na tabela) - servidões militares aeronáuticas
- i) VNO servidões ferroviárias;
- j) MTJ, CTA, STR, VNO servidões rodoviárias-;
- k) CTA e VNO servidões de marcos geodésicos;
- l) CTA e STR fogos rurais.

<sup>233</sup> Não se analisou a alternativa de implantação do CTA que reduzirá, em termos técnicos, a área a expropriar.

### 4.3. MEDIDAS

Apesar da identificação destes riscos, o ordenamento jurídico tem ferramentas para os amenizar:

- a) possibilidade de ultrapassar condicionalmente desconformidades com dimensões de planeamento da DIA – artigo 18.º, n.º 10 do RJIAA;
- b) possibilidade de utilização de cláusulas acessórias em atos administrativos, nos termos regulados no artigo 149.º do CPA;
- c) necessidade de atualização do PROF LVT e PROFA;
- d) necessidade de alteração dos programas PROT-AML; PROT-OVT e PROTA;
- e) alteração do PDM, por adaptação, nos termos do disposto no artigo 121.º do RJIGT ou adoção de medidas preventivas, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 134.º e no n.º 3 do artigo 137.º do RJIGT;
- f) assegurar a obtenção das autorizações e aplicar medidas quanto às situações de montado: declaração de imprescindível utilidade pública, com a densificação do conceito indeterminado de “imprescindibilidade”, que aponta, desde logo, diríamos, para situações de falta de alternativa. Procedimentalmente, deverá ser precedida de DIA, quando exigível, procedimento que também tem o seu tempo, implicando assim um risco de calendário (tempo procedimental ou Possibilidade de corte/arranque, sujeito a autorização e a compensação através de “medidas específicas para a constituição de novas áreas de povoamento ou beneficiação de áreas existentes, devidamente geridas, expressas em área ou em número de árvores.” Este controlo prévio pode ser dispensado se existir DIA ou DCAPE, com parecer favorável do ICNF, IP;
- g) nos programas regionais de ordenamento florestal, atualização dos Programas, cuja competência de elaboração cabe ao ICNF, IP;
- h) desafetação de terrenos da REN por despacho conjunto dos membros do Governo do ambiente e do ordenamento do território, bem como da tutela sectorial da atividade em causa” porquanto o aeroporto é uma ação de relevante interesse público que, *in casu*, releva mais do que as proteções ambientais, devidamente fundamentado e passando o teste de proporcionalidade. Uma DIA favorável ou condicionada é equivalente (n.º 3 do artigo 21.º da REN); ou mediante alteração da delimitação da REN, num procedimento que envolve diversas entidades desde os municípios envolvidos (que depois teriam de refletir as alterações nos respetivos PDM), CCDR, IP e demais entidades – risco temporal alto;
- i) quanto aos terrenos da RAN, há que analisar o regime jurídico, designadamente as situações de usos compatíveis, onde se inclui infraestrutura aeroportuária<sup>234</sup>. A lei exige parecer prévio vinculativo, mas não distingue, quanto à vinculatividade do parecer, o seu sentido (vincula no sentido negativo e positivo)<sup>235</sup>. No entanto, o n.º 5 do artigo 23.º estabelece uma presunção de parecer favorável, caso decorra o prazo para a sua emissão sem que o mesmo tenha sido expressamente emitido. Importa ainda sublinhar que o n.º 7 do artigo 23.º estabelece: *“Quando a utilização esteja sujeita a procedimento de avaliação de impacte ambiental ou de avaliação de incidências ambientais em fase de projeto de execução, o parecer favorável, expresso ou tácito, no âmbito desse procedimento, incluindo na fase de verificação da conformidade ambiental do projeto de execução, dispensa qualquer*

<sup>234</sup> Cfr. o disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 22.º da RAN.

<sup>235</sup> Não decorre da lei, tratar-se de um parecer conforme – cfr. o disposto no n.º 1 do artigo 23.º

*parecer*". Assinala-se um risco temporal que se traduz na possibilidade de impugnação graciosa e contenciosa dos pareceres *"vinculativos desfavoráveis emitidos pelas entidades regionais da RAN ou Possibilidade, ao abrigo do disposto no artigo 25.º, da autorização excecional "de ações de relevante interesse público que sejam reconhecidas como tal por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área do desenvolvimento rural e demais áreas envolvidas em razão da matéria, desde que não se possam realizar de forma adequada em áreas não integradas na RAN."* Terá de se demonstrar o pressuposto negativo de não poder ser realizada de forma adequada em área não integrada ou alteração da RAN (artigo 17.º) – esta solução é a mais expedita;

- j) quanto a Rede Natura 2000 é situação de proximidade – risco baixo – possibilidade de aplicação de medidas (: (i) "medidas compensatórias necessárias à proteção da coerência global da Rede Natura 2000" e (ii) "As medidas compensatórias aprovadas são comunicadas à Comissão Europeia".

#### 4.4. TENDÊNCIAS

Ainda importa dar conta das seguintes circunstâncias:

- a) a classificação do solo como rústico não constitui um impedimento ou constrangimento à implantação de uma infraestrutura aeroportuária<sup>236</sup>, não existindo qualquer imposição de reclassificação do solo, o que consubstancia uma poupança procedimental de tempo;
- b) a maior parte das desconformidades com instrumentos de gestão territorial são ultrapassáveis com:
- i. alteração dos planos ou programas;
  - ii. declaração de utilidade pública ou desafetação das áreas (ponderar o mais expedito e o que corre menos riscos procedimentais e de consequências
- c) quanto ao risco expropriativo:
- i. é diminuído pelo recurso à expropriação urgente;
  - ii. caducidade do direito de reversão;
  - iii. menor risco se a expropriação for de terrenos rurais do que urbanos (risco económico e financeiro).

### 5. Terrenos do AHD e potencial rentabilização

A questão do destino dos terrenos do AHD só se coloca se a decisão sobre a localização do Aeroporto recair sobre uma solução única que determine o fecho da Portela.

As localizações a considerar são as OE 3, 5 e 7 e em nada interferem com a futura utilização dos terrenos.

Veja-se a análise da **Informação E** e o **ponto 6.3. do Ponto A** deste Relatório.

<sup>236</sup> Cfr. p disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 6.º, DR 15/2005, de 15 de agosto.

## 6. Alterações legislativas e certificação

Qualquer das opções implicará o procedimento de certificação, com o alcance referido no Cap. 7 da Parte A deste Relatório. Por conseguinte, este aspeto não diferencia as OE.

A questão dos pareceres totalmente vinculativos por parte dos Municípios foi ultrapassada por alteração legislativa. Há procedimentos que implicam a recolha de pareceres de entidades da Administração Local, Administração Central Indireta e mesmo de Autoridades Administrativas Independentes, mas a sua natureza, quando muito obrigatórios e parcialmente vinculativos, não constituem, em nenhuma opção um obstáculo inultrapassável. Desde logo, por força da simplificação procedimental, a maior parte dos pareceres em matéria ambiental, não sendo emitidos no prazo, consideram-se favoráveis e, por conseguinte, não obstaculizam a continuação do procedimento e até facilitam o conteúdo da decisão final. Se existir a possibilidade de a solução se enquadrar como projeto PIN, estas questões têm resposta aceleradora procedimental no respetivo regime.

## 7. Conclusões finais

**1.ª** - cumpridos que sejam os requisitos, o financiamento público do investimento em infraestruturas e equipamentos e do funcionamento do AHD e do novo aeroporto de Lisboa estará sujeito ao regime dos auxílios de Estado. Enquanto tal, terá de ser notificado à Comissão Europeia para apreciação discricionária. Qualquer financiamento público do funcionamento do AHD ou do novo aeroporto de Lisboa, que se enquadre nos requisitos de auxílio de Estado, será provavelmente considerado incompatível com o mercado interno. Contudo, existe uma maior probabilidade de financiamento em novas estruturas se substituíram o AHD. Se a solução for dual, não apenas há menor probabilidade de financiamento, como o mesmo se circunscreverá à parte não-AHD. Importa ainda estar alerta para o modo de disponibilização de terrenos públicos para a nova infraestrutura, para que sejam cumpridos os pressupostos dos auxílios de Estado, se for o caso, e sejam assegurados os mecanismos de legalidade da disponibilização, se não couber nos auxílios de Estado admissíveis.

**2.ª** - o Contrato de Concessão limita e condiciona o desenvolvimento de soluções e de infraestruturas aeroportuárias, dentro do seu âmbito, por outras entidades que não a ANA. Adicionalmente, a solução que se pretenda implementar poderá ter maior aderência ao procedimento do NAL ou à Alternativa da Concessionária para o NAL, consoante esteja em causa uma solução unitária ou dual, respetivamente.

- \* No quadro do Contrato de Concessão, o NAL deve ser perspectivado como um novo e único aeroporto, para substituir o AHD, localizado na área ou zona de Lisboa, pelo que apenas lhe deverão ser reconduzíveis (e ao respetivo procedimento) soluções unitárias;
- \* As soluções duais são difíceis de enquadrar como NAL e comportam riscos;
- \* As soluções duais não são substitutivas, mas encontram algum enquadramento na Alternativa da Concessionária, podendo surgir a qualquer momento, ou no contexto dos relatórios iniciais do procedimento do NAL, mas não conduzem à aplicação deste procedimento contratualmente previsto;
- \* O procedimento da Alternativa da Concessionária conduz a uma modificação do contrato, não existindo densidade contratual para tal procedimento;



- \* Qualquer nova infraestrutura aeroportuária que se venha a situar para lá do raio de 75 km do AHD (limite de localização e não de influência, no nosso entendimento, que pode ser contestado) pode ser atribuída ou desenvolvida, fora do quadro do Contrato de Concessão, sem necessidade de articulação ou negociação prévia com a ANA e sem que isso, só por si, implique responsabilidade contratual do Estado ou atribua à Concessionária um direito à reposição do equilíbrio financeiro do Contrato.
- \* Dentro desse raio, e até ao Termo da Opção, o direito de exclusivo territorial da Concessionária, tal como delineado no Contrato de Concessão, determina que apenas se equacione o desenvolvimento das infraestruturas enquadradas no seu objeto e, por essa via, atribuídas à Concessionária, sob pena, agora sim, de o Concedente ficar obrigado a repor o equilíbrio financeiro do Contrato de Concessão ou, caso venha a resolvê-lo, ao pagamento de uma compensação equivalente à que seria devida em caso de Incumprimento do Contrato pelo Concedente.
- \* A nova infraestrutura aeroportuária que possa consubstanciar o NAL ou a Alternativa da Concessionária ou do Concedente para o NAL deve situar-se na área ou zona de Lisboa (e nunca fora do raio de 75 km do AHD), não podendo o contrário resultar dos Contratos do NAL ou de instrumento de Modificação do Contrato de Concessão.
- \* Verificando-se o Termo da Opção, e podendo o Concedente avançar para a Alternativa do Concedente para o NAL (dentro do raio de 75 km), é possível (i) a resolução do Contrato de Concessão, e/ ou (ii) oportunidade de negociação entre as Partes sobre a sua eventual Modificação. Esta negociação poderá acolher opções duais ou unitárias, mas não a modificação ao contrato para incluir a solução aeroportuária para além dos 75km do AHD;
- \* neste momento, é possível a retoma do procedimento do NAL que ficou suspensa, não se tendo verificado ainda o Termo da Opção;
- \* “Em rigor, os procedimentos contratuais que estarão atualmente ao dispor são: (i) a Alternativa da Concessionária para o NAL, a iniciar em qualquer momento, ao abrigo do disposto na **cláusula 42.3.** do Contrato de Concessão; (ii) a retoma pelo Concedente do procedimento do NAL, que se encontra suspenso na fase do Relatório Inicial; ou, ainda, (iii) a apresentação de uma Alternativa da Concessionária no contexto e depois de retomado o procedimento do NAL”.
- \* Está igualmente disponível a solução de localização para lá dos 75Km, ainda que a opção, quer na dimensão dual quer na dimensão unitária, venha a ter reflexos no contrato, aquando da sua operacionalização;
- \* as opções unitárias cabem melhor no procedimento do NAL, único aeroporto e substitutivo do AHD; as opções duais, caberão melhor na Alternativa da Concessionária para o NAL;
- \* a violação do direito de opção da Concessionária deverá qualificar-se como incumprimento do Concedente e obriga-o a proceder à reposição do equilíbrio financeiro do Contrato de Concessão. Se for demasiado oneroso, pode o Concedente resolver o contrato e compensar a Concessionária com um montante equivalente ao que seria devido pelo incumprimento do Concedente;
- \* o risco descrito será maior na violação do direito de opção, quando a solução for unitária porquanto ainda seria, nesse caso, necessário acordar com a ANA os termos do encerramento do AHD e o correspondente ajustamento do Contrato de Concessão, o que seria enquadrado como uma

Modificação do Concedente passível, também e nos mesmos termos, de fundamentar o direito da Concessionária ao Reequilíbrio;

- \* o incumprimento do Concedente, se não for sanado nos termos do contrato, “parece conferir à Concessionária o direito de resolver o Contrato de Concessão”;
- \* poderá haver lugar a modificação do contrato quando a opção for para lá dos 75Km: (i) opção única porque “teriam ainda de ser acordados, a montante, com a ANA os termos do encerramento do AHD e o correspondente ajustamento do Contrato de Concessão, o que seria, isso sim, enquadrado como uma Modificação do Concedente (ou da lei, consoante o caso) passível de fundamentar o direito da Concessionária ao Reequilíbrio e, caso o mesmo se revelasse excessivamente oneroso para o Concedente, a resolução do Contrato com pagamento de uma compensação equivalente à que seria devida em caso de Incumprimento do Contrato pelo Concedente”; (ii) solução dual, “caso se pretendesse uma operação complementar e integrada, seria especialmente relevante regular essa articulação entre os dois gestores aeroportuários. Neste cenário, admitimos que se pudessem suscitar Modificações do Concedente ao Contrato de Concessão passíveis de gerar o direito da Concessionária à reposição do equilíbrio financeiro com fundamento na alteração da operação do AHD;
- \* “num cenário disruptivo, a regra é a de que a resolução do Contrato de Concessão deverá fazer cessar integralmente os efeitos, não só da relação jurídica que titula a gestão da rede aeroportuária de Portugal Continental e Açores, mas também, a montante, o Contrato de Concessão RAM, que prevê a hipótese de extinção derivada ou consequencial”<sup>237</sup>.

**3.ª** - Embora os enquadramentos sejam de diferentes níveis normativos, conforme se constata da tabela anexa ao **Parecer C**, na verdade os riscos ambientais identificados são, em regra, resultantes dos regimes concretizados a nível nacional e com carácter transversal, podendo manifestar-se com maior ou menor acutilância nas diversas localizações associadas às OE. Esses riscos irão manifestar-se no momento de concretização da opção de expansão aeroportuária e prolongam-se na vida da solução, designadamente quanto à responsabilidade civil por danos ecológicos e nos planos de monitorização da gestão de resíduos, ruído, qualidade do ar e da água e manutenção da biodiversidade. De todo o modo, juridicamente, a maior parte dos riscos são de natureza procedimental – o tempo de emissão de pareceres em contexto de procedimentos administrativos complexos e interrelacionados. Há riscos jurídico-ambientais de distinta densidade, mas não foi encontrado nenhum que de forma inequívoca, decisiva e intransponível impedisse, pelo menos, uma das opções.

<sup>237</sup> Na 2.ª conclusão, todas as citações se referem ao **Parecer C**.

**4.ª** - todas as localizações equacionadas nas Opções Estratégicas suscitam objeções juridicamente relevantes em matéria de ordenamento do território. AHD e MTJ não colocam dificuldades tão significativas em matéria de planeamento territorial, mas o MTJ está muito próximo de área protegida (Estuário do Tejo). A análise realizada permite concluir que, em contexto de expropriações, imposição de servidões, mutações e desafetações dominiais, bem como pela prática de atos administrativos precários, existem relevantes impactos associados quer à própria tramitação dos procedimentos expropriativos, quer à possível litigância que lhes pode ser contingente. Tais impactos variam, em cada OE, em função: (i) da estrutura e da titularidade da propriedade na localização em causa e respetiva área envolvente, bem como do grau de consolidação de direitos urbanísticos em tais áreas; e (ii) da existência de bens afetos ao domínio público e, em particular a específicos regimes dominiais: MTJ implicará, em princípio, a expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona prevista para as respetivas acessibilidades e como se encontra inserida em domínio público militar (Base Aérea n.º 6 do Montijo) e, bem assim, em domínio público hídrico e (possivelmente) domínio público municipal rodoviário, pelo que será necessário proceder à respetiva desafetação; CTA implicará, em princípio, a expropriação de uma única parcela de terreno particular; como se encontra inserida em domínio público militar (Campo de Tiro de Alcochete) e, bem assim, em domínio público hídrico, será necessário proceder à respetiva desafetação; STR implicará a expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona de implantação do aeroporto; como se encontra inserida em domínio público estadual e municipal rodoviário, será necessário proceder à respetiva desafetação/mutação dominial; VNO implicará a expropriação de terrenos particulares, designadamente na zona de implantação do aeroporto; como se encontra inserida em domínio público municipal rodoviário e (possivelmente) domínio público hídrico, será necessário proceder à respetiva desafetação/mutação dominial.

**5.ª** Na maior parte do perímetro do AHD, situado no Concelho de Lisboa, o quadro jus urbanístico preconizado assenta na manutenção da área edificada existente (com alteração de uso) e na reconversão das áreas de operação aeronáutica não edificadas em áreas verdes – com a agravante de se encontrar dependente da elaboração de um plano de pormenor e de uma eventual alteração simplificada do PDMLX se revelar complexa para afetar os terrenos em causa a uma subcategoria de uso do solo que viabilize um desenvolvimento urbanístico de maior ambição”. Já no perímetro do AHD situado no Concelho de Loures, referente a uma área de menor dimensão, não vigora uma condicionante à reconversão do uso da infraestrutura aeroportuária nos termos mais restritivos previstos para Lisboa. Só existirá a possibilidade de exercício do direito de reversão desses terrenos em relação a processos expropriativos que tenham ocorrido há menos de 20 anos.

**6.ª** Qualquer que seja a opção escolhida, estará sujeita aos procedimentos de certificação, não constituindo esta obrigação fator diferenciador na análise. O regime jurídico da certificação poderá ser melhorado com alterações legislativas que tornem claras as dimensões de certificação associadas a regimes de direito da União Europeia e certificações que apenas se refiram a regimes ou dimensões de ordem interna.

**7.ª** A questão dos pareceres totalmente vinculativos por parte dos Municípios foi ultrapassada por alteração legislativa. Embora muitos regimes jurídicos contenham a previsão de pareceres e até pareceres conformes, aqueles que vinculam apenas se forem desfavoráveis, muitas vezes não são pareceres de municípios, mas de

outras entidades públicas, e está previsto, na maior parte desses regimes, a possibilidade de o decurso do prazo sem emissão do parecer configurar parecer favorável. Se o regime do PIN for possível (e aceite), muitos dos riscos temporais associados a estes regimes são bastante ultrapassados.

## **Anexos**

**Parecer A + Anexo com esclarecimentos - Parecer do Prof. Manuel Fontaine e anexos com esclarecimentos**

**Parecer B + Esclarecimentos - Parecer jurídico da PLMJ, subscrito pelas Senhoras Dras Maria Zagallo e Catarina Paulino Alves**

**Parecer C e quadros 1 [por nível normativo] e 2 [por FCD] - Relatório de legislação ambiental, com dois quadros organizativos por níveis normativos e por FCD atualizados após consulta pública**

**Parecer D (versão consolidada final) - Relatório Preliminar de Análise Jurídica da Viabilidade das Opções Estratégicas de Aumento da Capacidade Aeroportuária da Região De Lisboa, em Matérias de Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente (Versão Consolidada) e anexo com esclarecimentos motivados pela consulta pública**

**Informação E - Informação da coordenadora sobre Terrenos do AHD e anexo Excel com identificação dos terrenos**

**Informação F - Informação da coordenadora sobre a certificação de aeroportos e pareceres vinculativos das autarquias locais e de outras entidades.**

## Bibliografia

Caetano, Marcello, Manual de Direito Administrativo, I, Coimbra, 10.<sup>a</sup> ed., Lisboa, 2005

Campos, Manuel Fontaine, «The evolution of the "effects on trade" and "distortion of competition" requirements under the EU State aid regime», in Sofia Oliveira Pais (Ed.), Competition Law Challenges in the Next Decade, P. I. E. Peter Lang, Bruxelas, 2016;

Carvalho, Raquel, As alterações ao Código do Procedimento Administrativo, no contexto do simplex ambiental – o tempo “acelerado” nos pareceres e na decisão administrativa, RDA, n.º 18, pp. 77 e ss.;

Correia, Sérvulo, A conferência procedimental: Fontes e opções, Liber Amicorum Fausto Quadros, 2016, Vol II, pp. 17 e ss.;

Gomes, Carla Amado, Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção de Ambiente, Coimbra Ed, Coimbra, 2007;

Lopes, Pedro Moniz, Contratos Administrativos e Boa Fé, Lisboa, 2019;

Oliveira, Fernanda Paula, Regime Jurídico dos Instrumentos Territoriais, Almedina, Coimbra, 2016;

Portocarrero, Marta, Modelos de Simplificação Administrativa - A Conferência Procedimental e a Concentração de Competências e Procedimentos no Direito Administrativo, UCeditora, Porto, 2002;

Rodrigues, Nuno Cunha, Contratação Pública e Concorrência, AAFDL, Lisboa, 2019;

Sandberg, Lena E Perez-D'ocon, Pilar, “The Fehmarn Fixed Link”, European State Aid Law Quarterly, vol. 20, n.º 1, 2021;

Serrão, Tiago e Brito, David Pratas, “A conferência procedimental: reflexões gerias e setoriais” Organização Administrativa: novos modelos, novos atores (coord Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2018;

Sousa, M. Rebelo de e Matos, A. Salgado de que identificam argumentos linguísticos, genéticos, sistemáticos e de comportamento posterior das partes – cfr. Direito Administrativo Geral, III, Lisboa, 2007.