

Rec. n.º 7/ B/2010

Proc.: R-1773/09

Data: 11-08-2010

Área: A 1

Assunto: DESPORTO E LAZERES - AERONÁUTICA DE RECREIO - AERÓDROMO MUNICIPAL - PLANADORES - SERVIÇO PÚBLICO - CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO - PRINCÍPIO DA IGUALDADE - PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE.

Sequência: Aguarda resposta

I - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Foi-me apresentada queixa por oposição a determinadas condições impostas à utilização do Aeródromo Municipal de Mogadouro, ora por discriminarem os pilotos de planadores não associados ao Centro Internacional de Voo à Vela do Município de Mogadouro, ora por se mostrarem excessivas.

2. Está em causa, no essencial, a antecedência mínima de dez dias como condição para a descolagem de planadores pela generalidade dos pilotos. Afirmam-se, na queixa, que o prazo se encontra estipulado de modo arbitrário, em termos que impedem a fruição regular por praticantes de voo à vela não associados ao referido Centro Internacional.

3. Dando cumprimento ao disposto no artigo 34.º da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, tivemos oportunidade de solicitar e obter explicações do município superiormente representado por V.Ex.ª.

4. Começo por ter presente que o Aeródromo Municipal de Mogadouro presta um serviço público e que, por conseguinte, se encontra sujeito às normas e princípios que conformam a actividade administrativa.

5. Já o Regulamento de Navegação Aérea, aprovado pelo Decreto n.º 20 062, de 25 de Outubro de 1930 (Diário do Governo, de 13 de Julho de 1931) se referia expressamente aos aeródromos destinados ao serviço público (artigo 9.º).

6. Aeródromos que, hoje, com o Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de Maio (1) (na redacção do Decreto-Lei n.º 55/2010, de 31 de Maio) recebem a qualificação de 'aeródromos de uso público', como oferta ao tráfego aéreo, em geral (artigo 2.º, alínea c)).

7. É-me dado verificar que, originariamente, a folha do (então) Manual do Piloto Civil (2), aplicável ao Aeródromo Municipal de Mogadouro previa a utilização por planadores, sem restrições (Mogadouro - LPMU, AGA 2-18).

8. Interessado em utilizar o aeródromo de Mogadouro, o queixoso solicitou informações sobre as condições de utilização do mesmo ao Director do Aeródromo.

9. Em 22.10.2008, foi-lhe transmitido, por escrito, que a operação de planadores ficaria dependente de convite do Centro Internacional de Voo à Vela.

10. Em 28.10.2008, foi publicada uma alteração ao Manual do Piloto Civil, dele passando a constar que a operação de planadores não pertencentes ao Centro Internacional de Voo à Vela do Município de Mogadouro estaria condicionada a um pedido escrito de autorização, por correio electrónico, com a antecedência mínima de dez dias úteis e dirigido ao Director do Aeródromo.

11. Esta condicionante à actividade dos planadores mantém-se, actualmente, no Manual VFR, que veio substituir o Manual do Piloto Civil.

12. No essencial, opunha o queixoso tratar-se de uma restrição injustificada a um aeródromo de uso público, pelos motivos que procurei condensar e sistematizar do seguinte modo:

a) ser desnecessária, dada a impossibilidade de prever, com dez dias de antecedência, as condições meteorológicas, determinantes para a prática da modalidade;

b) mostrar-se inadequada, por dispor o Aeródromo de Mogadouro de capacidade para "operarem dezenas de planadores em simultâneo";

c) apresentar-se excessiva, por ser escasso o número de utilizadores do aeródromo;

d) revelar-se ímpar ou mesmo insólita, por não ocorrerem restrições semelhantes em outros aeródromos portugueses.

13. A questão controvertida motivou também uma participação ao Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC), por considerar o queixoso que o Director do Aeródromo violara o disposto no citado Decreto-lei n.º 186/2007, de 10 de Maio, ao levantar obstáculos à prática de voo à vela por parte de terceiros interessados, estando em curso um processo especial de inquérito, destinado a apurar se houve violação dos deveres que assistem aos directores dos aeródromos (artigo 26.º do citado diploma).

14. Independentemente do inquérito do INAC, IP, mas sem perder de vista o controlo que a este incumbe exercer, por se encontrar compreendido também no âmbito da fiscalização confiada ao Provedor de Justiça, importava saber se as limitações reclamadas eram materialmente sustentadas em motivações de discricionariedade técnica ou se, pelo contrário, estariam a ser diminuídos os princípios gerais da actividade administrativa, nomeadamente, os princípios da não discriminação, da proibição do excesso e da universalidade do serviço público.

II - INSTRUÇÃO

10. Da folha do Manual VFR respeitante ao aeródromo de Mogadouro consta que a actividade de planadores

está condicionada a pedido de autorização enviado por correio electrónico com a antecedência mínima de dez dias úteis e dirigido ao Director do Aeródromo.

11. O município de Mogadouro é o operador de aeródromo, isto é, o titular do certificado do aeródromo, a quem compete assegurar o seu normal funcionamento e garantir a segurança das operações no mesmo local [artigo 2.º, alínea dd) e artigo 19.º alínea a), do Decreto- lei n.º 186/2007, de 10 de Maio, com as referidas alterações introduzidas pelo Decreto- lei n.º 55/2010, de 31 de Maio].

12. Assim, no âmbito da instrução, foram pedidos esclarecimentos ao município de Mogadouro, através do Senhor Vice- Presidente da Câmara Municipal, sobre as condições de utilização do aeródromo por pilotos de planadores não inscritos no Centro Internacional de Voo à Vela.

13. Apresentaram- se os seguintes fundamentos para a exigência de pedido de autorização escrito, com a antecedência de dez dias úteis:

- a) a exiguidade do espaço de placa e de áreas adjacentes livres de perigo de aterragem;
- b) o trânsito de outras aeronaves e a necessidade de coordenação com a actividade da Escola de Voo à Vela do Município de Mogadouro;
- c) o facto de o aeródromo se situar junto da fronteira com Espanha, sem guarda, o que implicaria o contacto com as forças policiais e bombeiros, a fim de evitar actos de vandalismo e/ ou furto de bens e consequente fuga para o país vizinho (ofícios de 19.08.2009 e 11.12.2009);
- d) ser este o prazo supletivo que se aplica no Código do Procedimento Administrativo.

14. Posteriormente, e em complemento aos argumentos anteriormente apresentados, veio o Senhor Vice- Presidente invocar o dever de os directores de aeródromos supervisionarem o cumprimento das normas, regulamentos e instruções do INAC, IP, em matéria de segurança operacional, outras questões de segurança e facilitação (artigo 25.º, n.º 4 do Decreto- lei n.º 186/2007, de 10 de Maio).

15. Para o efeito, louvou- se na necessidade de proceder em conformidade com o disposto numa Circular de Informação Aeronáutica do INAC, IP(3), que estabelece os procedimentos para publicação da informação aeronáutica, nomeadamente em NOTAM4 e para a coordenação das actividades temporárias e objectos potencialmente perigosos para o voo de aeronaves.

16. Na circular em questão, muito recentemente substituída por outra (CIA n.º 17/2010, de 25 de Maio de 2010) qualifica- se o voo de planadores como actividade potencialmente perigosa para o voo de aeronaves (ponto 3), não obstante o facto de os planadores serem considerados também aeronaves, na categoria de aeródinos (porque mais pesados que o ar).

17. Remete o município de Mogadouro para uma disposição da mesma Circular, de acordo com a qual, o pedido de entidades civis para a realização de actividades potencialmente perigosas deve ser recebido no serviço de informação aeronáutica sete dias (5) antes da data prevista para a sua realização (actualmente, no ponto 4.3.3 da CIA n.º 17/2010, de 25 de Maio de 2010).

18. No citado ofício de 15.03.2010, a necessidade de conhecer o pedido de autorização para voar com planador a partir do Aeródromo de Mogadouro, com a antecedência mínima de dez dias, foi também

planador, a partir do Aeródromo de Mogadouro, com a antecedência mínima de dez dias, foi também justificada pelo seguinte:

- a) as contingências de combustível, por não ser comercializado nem em Mogadouro, nem nos concelhos limítrofes, o que obrigaria a programar a actividade com antecedência;
- b) a falta de pessoal, trabalhando no aeródromo apenas um piloto de aviões rebocadores, necessários à prática da modalidade.

19. Foi levado a cabo um recenseamento das condições de navegação por planadores em aeródromos com características semelhantes sem que se identifique situação alguma de limitação tão intensa como a que é contestada e é objecto da queixa apresentada: a precedência de dez dias úteis em requerimento a apresentar ao director.

III - APRECIACÃO

20. Em 3.03.2010, o Senhor Provedor Adjunto deu conta ao Senhor Vice- Presidente da Câmara Municipal de Mogadouro das conclusões preliminares alcançadas.

21. Nada permitia asseverar que o conhecimento do tráfego de planadores com a antecedência mínima de dez dias se mostrasse necessário à prestação do serviço público reclamado.

22. Sugeria-se, desde logo, que os elementos então solicitados ao município sobre o número de aeronaves que utilizaram o aeródromo, durante o mês de Agosto de 2009 (por se supor ser um mês significativo), sustentavam as afirmações do queixoso quanto ao escasso movimento, o que não mereceu contestação.

23. Mais se contrapôs que a proximidade ao território espanhol, por sua vez, não adquiria relevância para o presente efeito. Não só por se encontrar em ampla liberdade a circulação terrestre e aérea entre os dois territórios, como também por a investigação de ilícitos criminais, ainda que praticados nos aeródromos, ou a bordo, competir em exclusivo às autoridades policiais (portuguesas e espanholas). E as instalações de outros meios de transporte, nomeadamente, fluviais, marítimos e terrestres, ainda que junto à raia, não reclamam nenhuma especial restrição.

24. Foquemo-nos agora nos argumentos posteriormente apresentados.

25. A Circular n.º 17/2010, de 25 de Maio de 2010 do INAC, prevê os procedimentos para o processamento e publicação de informação aeronáutica e para a coordenação de actividades temporárias e de objectos potencialmente perigosos para o voo de aeronaves, designadamente através de NOTAM.

26. Se esta circular qualifica como actividade potencialmente perigosa para o voo de aeronaves o "voo de planadores" [3.1, alínea a)], jamais, porém, especifica o número de planadores abrangidos: se, por exemplo, é aplicável ao voo de um só planador.

27. De acordo com a referida Circular (6), os pedidos de coordenação devem recebidos na NAV (Centro Internacional de NOTAM de Lisboa) até sete dias úteis antes da data prevista para a realização das

actividades perigosas pertinentes [artigo 4.3.3 a)].

28. Ao invocar o regime decorrente desta Circular, o município parece sugerir que o voo de qualquer planador - enquanto actividade potencialmente perigosa - deverá ser precedido do referido pedido de coordenação e da emissão de um NOTAM. Contudo, não parece ser esta a prática administrativa adoptada.

29. A coordenação das actividades temporárias potencialmente perigosas que possam afectar a navegação aérea fundamenta-se exclusivamente na necessidade dos serviços de tráfego aéreo avisarem atempadamente os operadores sobre a sua realização.

30. Isto, a fim, por um lado, de evitar todo e qualquer perigo para as aeronaves assistidas pelos serviços de tráfego aéreo e, por outro lado, reduzir ao mínimo as perturbações à exploração normal dessas aeronaves (ponto 4.1. da Circular).

31. Solicitadas informações à NAV sobre os pedidos que lhe foram dirigidos para NOTAM de voos com planadores a partir do Aeródromo de Mogadouro, foi transmitido ter, em 17.12.2009, sido solicitada a "autorização" de NOTAM, pelo Director do Aeródromo, para difusão entre os operadores de "uma área perigosa temporária devido à operação de planadores do Centro Internacional de Voo à Vela no Aeródromo Municipal de Mogadouro".

32. O pedido em questão refere o voo de planadores aos sábados, domingos e feriados, durante todo o ano de 2010, do nascer ao pôr- do- sol.

33. Na sequência de tal pedido, foi divulgado um NOTAM e, assim, por este meio, a navegação aérea ficou avisada de que no Aeródromo de Mogadouro ocorre actividade regular de planadores.

34. Posteriormente, pelo Aeródromo de Mogadouro, foi dirigido à NAV novo pedido para emissão de NOTAM para informação aos operadores de "uma área perigosa temporária devido à operação de planadores do Centro Internacional de Voo à Vela no Aeródromo de Mogadouro e da Academia da Força Aérea de preparação para o evento (festival aeronáutico) a realizar no AMM em 31 de Julho de 2010", nos dias 26 a 30 de Julho de 2010. Tal pedido deu origem a outro NOTAM.

35. Neste último caso, sempre se dirá que, estando em causa um festival aeronáutico, fará sentido que os serviços de tráfego aéreo avisem atempadamente os operadores sobre a sua realização, para reduzir as perturbações à exploração normal das aeronaves.

36. Para além dos descritos, não foi apresentado à NAV, no ano em curso, nenhum pedido, relativo à utilização do aeródromo em questão por planadores.

37. E mal se compreende que razões de segurança aeronáutica justificassem que a citada coordenação ou a emissão de um NOTAM antecederse o voo de um ou de um reduzido número de planadores.

38. Aliás, do Manual VFR decorre que no espaço aéreo em questão (não controlado (7)) são permitidos voos de planadores, facto que deverá ser do conhecimento dos utilizadores.

39. Assim se compreende que não tenha sido formulado nenhum pedido de NOTAM quanto ao voo dos planadores do Centro Internacional de Voo à Vela do Município de Mogadouro (para os quais não foi pedido especificamente nenhum NOTAM no corrente ano).

40. De resto, a coordenação entre os serviços de informação aeronáutica, para efeito de atempada difusão do NOTAM, determina que este expediente se concretize num aviso geral e abstracto, ou seja, o conhecimento à navegação de que ocorre o voo de planadores nas imediações de um determinado aeródromo, em determinado período.

41. É o que resulta bem claro do requerimento de um NOTAM, em 17.12.2009, para a operação de planadores, aos sábados, domingos e feriados, entre o nascer e o pôr-do-sol.

42. Por outras palavras, é-nos dado verificar que estes avisos à navegação aérea não se destinam individual e concretamente a cada largada de um planador, mas sim à ocorrência dos mesmos no espaço aéreo.

43. Já uma elevada concentração de aeronaves, como foi o caso do citado festival, justifica uma específica autorização, nos termos da Circular de Informação Aeronáutica n.º 25/03, de 24 de Setembro, com uma antecedência de 30 dias (§1.º) e do artigo 155.º do Regulamento de Navegação Aérea, aprovado pelo Decreto n.º 20.062, de 25 de Outubro de 1930 (8).

44. Com base nesta ordem de razões, não posso acompanhar o entendimento perfilhado pelo município, de que o prazo previsto na Circular n.º 17/2010 possa justificar uma antecedência mínima de dez dias para requerer a autorização.

45. Tão-pouco a circunstância de o aeródromo não dispor de autonomia para abastecimento de combustível às aeronaves rebocadoras (através do qual é feita a descolagem dos planadores) justificará a exigência da formulação de pedido com a antecedência de dez dias, considerando a possibilidade de ser adquirido combustível em Bragança, cidade próxima de Mogadouro (9).

46. Quanto à adstrição de um único piloto à navegação de aviões rebocadores, tendo em conta a duração aproximada de cada reboque e o número de movimento de planadores registado, não ficou demonstrado que este número seja insuficiente para a regular prossecução daquelas operações. Atente-se que, nalguns casos, os proprietários dos planadores dispõem de meio alternativo de reboque, o que dispensa o uso do rebocador do município.

47. De resto, cumpre ao operador de aeródromo "ter ao seu serviço um número suficiente de pessoal habilitado e qualificado para realizar todas as tarefas essenciais" (artigo 19.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de Maio).

48. Por último, argumentar com o prazo definido como supletivo no Código do Procedimento Administrativo (artigo 71.º) pressuporia um procedimento administrativo, o que não é o caso. A prestação de um serviço público não constitui um procedimento administrativo, entendido como sequência ordenada de actos preparatórios orientados para uma decisão ou deliberação a adoptar para a prática de um acto administrativo, a aprovação de um regulamento ou a celebração de um contrato administrativo. Estamos no domínio das operações materiais técnicas, em que a aplicação do Código se circunscreve aos princípios gerais da

actividade administrativa e as normas que concretizem preceitos constitucionais (artigo 2.º, n.º 5).

49. Vale a pena comparar a norma reclamada, que estipula um prazo de dez dias como antecedência mínima, com o de três dias úteis que se aplica ao voo de aeronaves de transporte não regular de pessoas e bens, de acordo com a Portaria n.º 302/84, de 19 de Maio.

50. É que, na verdade, o princípio é o da liberdade de uso de aeronaves de voo livre, contanto que para actividades de desporto e recreio (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto- Lei n.º 238/2004, de 18 de Dezembro, na redacção do Decreto- Lei n.º 283/2007, de 13 de Agosto), desde que pilotadas por titulares de licença pessoal válida (artigo 11.º, n.º 1) e em voo à vista diurno "abaixo do tecto das nuvens em espaço aéreo da classe G, não controlado" (artigo 18.º, n.º 1) ou em zona de tráfego de aeródromo, devidamente autorizado pelo INAC (artigo 18.º, n.º 2).

51. Para mais, a construção do Aeródromo Municipal de Mogadouro, enquanto equipamento desportivo vocacionado para a dinamização e animação turística da região, foi financiada, no essencial, através do Turismo de Portugal, IP (10). O serviço público prestado não pode dissociar- se da finalidade de animação turística, recreativa e desportiva.

IV - CONCLUSÕES

52. Trata- se de um aeródromo civil de uso público, ou seja, aberto ao tráfego em geral (artigo 2.º, n.º 2, do Decreto- lei n.º 186/2007, de 10 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto lei n.º 55/2010, de 31 de Maio).

53. Destinados ao público, os serviços públicos devem proporcionar as suas prestações, por igual, a todos os indivíduos que legitimamente o pretendam.

54. O princípio fundamental a observar na utilização dos serviços públicos é, pois, o da liberdade de acesso às suas prestações (11). A universalidade e a continuidade são princípios determinantes na gestão dos serviços públicos e não pode ser concedida preferência a utentes com base em critérios subjectivos (a inscrição numa determinada associação ou colectividade de recreio).

55. É certo que a liberdade de voo pode ser condicionada, exigindo- se satisfazer determinados requisitos e cumprir certas formalidades ou obrigações, mas desde que justificadas - de outro modo, são arbitrárias - e contidas ao necessário - de outro modo, são excessivas.

56. No caso concreto, a restrição e a discriminação impostas aos pilotos de planadores que não estejam associados ao Centro Internacional de Voo à Vela não se mostram necessárias para obter os fins enunciados, nem encontram justificação bastante nas normas aeronáuticas invocadas.

57. Representa, ao fim e ao cabo, um sacrifício excessivo e arbitrário dos direitos e interesses legítimos dos particulares, aos quais não é razoável exigir que, com a antecedência de dez dias, não apenas antecipem o conhecimento das condições meteorológicas, como também possam ver impedidos os seus planos desportivos e recreativos.

58. Tão- pouco se encontra razão para restringir a liberdade dos interessados fruírem do Aeródromo Municipal de Mogadouro num horizonte temporal mais circunscrito, sempre que se configurar a possibilidade de voo.

59. De qualquer modo, a insistir o município na necessidade de manter esta condição para acesso aos serviços proporcionados, haveria de a estender a todos os praticantes das modalidades de voo à vela, inscritos ou não no Centro Internacional de Voo à Vela de Mogadouro.

60. Por outro lado, como nos restantes aeródromos não é feita igual exigência, mais se reforça a convicção de estarmos perante uma violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República.

Assim, nos termos do disposto no artigo 20º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, e em face das motivações precedentemente expostas,

RECOMENDO à Câmara Municipal presidida por V. Exa. se digne rever a disposição que condiciona a dez dias de antecedência mínima o prazo para requerer seja autorizada a navegação por pilotos de planadores não associados ao Centro Internacional de Voo à Vela do Município de Mogadouro.

Darei conhecimento da presente Recomendação, oportunamente, ao Senhor Presidente do Instituto Nacional da Aviação Civil, IP.

Dignar- se- á V.Ex.ª comunicar- me, nos próximos 60 dias, para cumprimento do disposto no artigo 38.º, n.º 2, do Estatuto do Provedor de Justiça, a sequência que a presente Recomendação vier a merecer.

Queira aceitar, Senhor Presidente, os meus melhores cumprimentos,

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

(1) Fixa as condições de construção, certificação e exploração dos aeródromos civis nacionais, estabelece os requisitos operacionais, administrativos, de segurança e de facilitação a aplicar nessas infra- estruturas e procede à classificação operacional dos aeródromos civis nacionais, para efeitos de ordenamento aeroportuário.

(2) Publicação que contém informação aeronáutica destinada à navegação aérea segundo regras de voo visual ou voo à vista (VISUAL FLIGHT RULES), contendo resumo da informação pertinente para utilização de aeródromos. Foi substituído, entretanto, pelo Manual VFR que é publicado pelos Serviços de Informação Aeronáutica da NAV- Portugal, EPE.

(3) Antes disso a matéria já constava da Circular n.º 4/04, de 24 de Maio.

(3) Antes disso a matéria já constava da Circular n.º 4/04, de 24 de Maio.

(4) Os NOTAM são um aviso à navegação aérea, distribuído por meio de telecomunicações, que contém informações sobre a localização, condição ou alteração de qualquer instalação aeronáutica, serviço ou perigo, cujo conhecimento é essencial para o pessoal envolvido em operações de voo.

(5) O prazo de dez dias foi reduzido pela CIA n.º 17/2010, de 25 de Maio de 2010.

(6) O prazo de dez dias foi reduzido pela CIA n.º 17/2010, de 25 de Maio de 2010.

(7) Espaço aéreo no interior do qual não é providenciado o serviço de controlo de tráfego aéreo.

(8) Embora esta norma se encontre compreendida na revogação operada pelo Decreto-Lei n.º 17-A/2004, de 16 de Janeiro (artigo 36.º), é notório que se trata de erro de escrita. Pretendeu revogar-se o disposto nos artigos 167.º a 170.º e não nos artigos 67.º a 170.º, visto que o objecto destas disposições nada tem a ver com o do novo regime (licenciamento do pessoal aeronáutico civil).

(9) Conforme conta do Manual VFR/ folha Bragança LPBG.

(10) Então, Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo.

(11) MARCELLO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, II, 10.ª Ed., Coimbra, 1986, p. 1079.