



Ex.mo Senhor
Presidente da Comissão de
Economia e das Obras Públicas
da Assembleia da República

072 97 / 15 - FD

DATA: 28-01-2015

ASSUNTO: Parecer sobre Proposta de Lei 275/XII/4ª (GOV) – Aprova o novo
Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional.

Na sequência do V. pedido de 20 de Janeiro, remetemos o parecer da ANMP,
sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-geral

(Rui Solheiro)

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
COMISSÃO DE ECONOMIA E OBRAS PÚBLICAS	
CEOP	
N.º ÚNICO	514875
ENTRADA / SAÍDA N.º	83 DATA 2/2/2015

Ass: **Proposta de Lei 275/XII. Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional.**

Em 23 de Setembro de 2014, o Conselho Diretivo da ANMP analisou, a pedido do Governo, o projeto de diploma que consagra o Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, tendo aprovado o parecer que se anexa.

A presente proposta em nada altera as preocupações assinaladas por esta Associação, mantendo-se as considerações, então transmitidas.

Saliente-se a nossa discordância relativamente à previsão constante do n.º3 do artigo 2º, através da qual parece resultar que os caminhos paralelos e restabelecimentos, ao não integrarem a rede rodoviária nacional, poderão vir a ser integrados no domínio municipal, sem que haja qualquer manifestação de vontade dos Municípios.

Igualmente reforça-se o nosso desacordo no que respeita à ausência de intervenção das Câmaras Municipais nos processos de edificação.

Com efeito, o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE) – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na sua redação atual – estabelece que a competência para a realização de operações urbanísticas, bem como para o licenciamento de edificações e vedações é uma **competência municipal** (cfr. o artigo 5.º do RJUE).

Atento o exposto, afigura-se-nos que o projeto de “Novo Estatuto das Estradas” apresentado carece de revisão, na medida em que alguns dos normativos propostos, fazendo tábua rasa da disciplina jurídica constante do RJUE – plenamente válido e eficaz no nosso ordenamento jurídico -, atribuem, de forma incompreensível e inaceitável, competência à administração rodoviária para o licenciamento de obras (cfr., a título de

exemplo, o disposto no n.º 2 do artigo 42.º, no artigo 55.º e nos artigos 75.º e ss do projeto em análise).

A ANMP considera, assim, que a redação proposta deve ser alterada e compatibilizada com o disposto no RJUE, na medida em que todo e qualquer licenciamento de obras, independentemente da sua localização deve correr sempre termos junto do Município territorialmente competente, conforme prevê o Decreto-Lei n.º 555/99 (na sua redação atual).

A este propósito permitimo-nos relembrar que o RJUE, através dos seus artigos 13.º e ss., prescreve a obrigatoriedade de realização de consultas a entidades externas e a disciplina jurídica a observar, preceito que nos parece reforçar a necessidade de alteração da proposta em análise, por força a compatibilizá-la com o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação.

De notar que a referência expressa para à necessidade de cumprimento do RJUE é indispensável, sob pena de não o fazendo poder dar azo a situações em que o Município, em sede de fiscalização e não tendo emitido qualquer licenciamento prévio para uma determinada operação urbanística, decida por exemplo aplicar uma coima ou embargar a obra, de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE.

1
2
3 **Ass: Proposta de diploma «Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional»**

4 **Parecer da ANMP**

5
6 As disposições legais que, ainda hoje, regulamentam a proteção das estradas da rede
7 rodoviária nacional e as atividades que se prendem com a sua conservação e exploração
8 encontram-se vertidas em diversos diplomas, nomeadamente na Lei n.º 2037, de 19 de
9 Agosto de 1949, no Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro, com alterações
10 subsequentes.

11 Para além de alguns diplomas terem cerca de 60 anos, a dispersão da legislação e a
12 evolução operada neste setor justificam claramente a sua revisão e atualização.

13 E, atento o excecional relevo desta regulamentação, registamos com agrado o facto da
14 proposta de diploma ter resultado de um grupo de trabalho onde as diversas entidades
15 ligadas ao setor, designadamente a ANMP, tiveram assento.

16 Tal permitiu o ajustamento, a concertação de posições bem como o esclarecimento e
17 clarificação de diversas questões.

18 Nesta sequência, o projeto de diploma sofreu algumas evoluções positivas.

19 A. Não obstante, a ANMP não se revê, na íntegra, em várias das soluções
20 adotadas, nomeadamente:

21
22 1. Caminhos paralelos e restabelecimentos

23 Numa versão inicial, os caminhos paralelos e os restabelecimentos eram transferidos
24 para os municípios sem qualquer intervenção dos próprios e sem prévia análise dos
25 termos e condições a observar, situação que consideramos inaceitável.

26 Igualmente manifestamos o nosso desacordo quanto ao regime constante da proposta

27

28

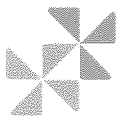
29 na medida em que da letra da norma parece-nos resultar que os mesmos, não
30 integrando a rede rodoviária nacional se devem considerar, por força da lei, incluídos no
31 domínio municipal!

32 Reiteramos a posição, então, assumida no sentido de considerar que a transferência dos
33 caminhos paralelos e dos restabelecimentos deve ficar sempre dependente de prévia
34 aceitação municipal, insistindo-se de novo com a necessidade de acautelar um regime
35 idêntico ao previsto para as «variantes» quanto à transferência destes para o domínio
36 municipal, atentos, desde logo, o interesse para o município, os eventuais encargos que
37 os mesmos podem assumir em matéria de conservação, pavimentação, iluminação
38 pública, infraestruturas de escoamento de águas pluviais, entre outros aspetos.

39 2. Ausência de intervenção das CM nos processos de edificação

40 Conforme é sabido o licenciamento de edificações e vedações encontra-se previsto e
41 regulado em sede de Regime Jurídico de Urbanização e Edificação - RJUE (cfr. o Decreto-
42 Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na sua redação atual), e trata-se de uma
43 **competência eminentemente municipal**. Aliás, tal diploma atribui, de forma expressa,
44 aos municípios competência para o licenciamento, autorização ou comunicação prévia.

45 Não obstante, o projeto em análise prevê, nos n.ºs 2 e 3 do seu artigo 56.º, a
46 obrigatoriedade de, respetivamente, autorização pela administração rodoviária para
47 efeitos de edificação ou implantação das vedações de carácter definitivo e das obras de
48 contenção; ou mera comunicação prévia de tal entidade, quando se trata de edificação
49 ou implantação de vedações de fácil remoção e de sebes vivas.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

50

51

52 Afigura-se-nos, assim, indispensável rever e clarificar a redação constante dos
53 mencionados preceitos em análise no sentido de que tais atos administrativos por parte
54 da administração rodoviária não prejudiquem, nem dispensam a aplicação e o
55 cumprimento do RJUE e, portanto, o licenciamento municipal.

56 Mais se considera que tal pronúncia da administração rodoviária já se encontra
57 acautelada no RJUE que estabelece, no seu artigo 13.º -A, o regime dos pareceres,
58 aprovações ou autorizações em razão da localização e, no seu artigo 13.º -B, a disciplina
59 a observar em matéria de consultas prévias a entidades externas, podendo-se
60 considerar até desnecessário o regime previsto em tal norma do projeto.

61 Acresce que, cabendo ao Município competência para o licenciamento e à
62 administração rodoviária aptidão para se pronunciar – através de autorização ou de
63 mera comunicação prévia – ao abrigo da consulta da entidades externas, afigura-se-nos
64 indispensável **a revisão do artigo 77.º que estatui a competência da administração**
65 **rodoviária para o embargo de “... obras de qualquer natureza ...”.**

66 Com efeito, não sendo a administração rodoviária a entidade administrativa
67 competente para o licenciamento de obras de urbanização e edificação - competência
68 conferida pelo RJUE aos Municípios -, parece-nos excessivo e desconforme com o nosso
69 ordenamento jurídico atribuir a tal autoridade competência para o embargo de obras
70 sem licença ou em desconformidade com o projeto aprovado sendo, portanto, urgente
71 a revisão das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 77.º da proposta e estabelecer um dever
72 **de comunicação** - das situações potencialmente geradoras de embargo – **por parte da**
73 **autoridade rodoviária ao Município territorialmente competente**, desde logo, ao
74 abrigo do princípio geral da colaboração entre entidades publicas.

75

76 Aliás, não se percebe como é que a administração rodoviária aplica o regime do embargo
77 regulado no RJUE, numa vertente municipal. Assim, atendendo a que o n.º 1 do artigo
78 102.º - B do RJUE atribui ao presidente da câmara municipal competência para embargar
79 obras, permitimo-nos questionar quem será competente dentro da administração
80 rodoviária, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 77.º do projeto?

81

82 3. Consagração de princípios subjacentes aos acordos de gestão a celebrar entre a
83 administração rodoviária e os municípios

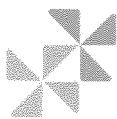
84 Estabelecido o princípio segundo o qual, quando uma estrada deixa de pertencer, total
85 ou parcialmente, à rede rodoviária nacional será integrada, por meio de acordo, na rede
86 municipal, importa salvaguardar, aliás como previsto na legislação atual, as condições
87 da transferência.

88 Referimo-nos em concreto à necessidade dos troços em questão serem previamente
89 reparados ou, em alternativa, estabelecer os princípios tendentes a uma solução
90 consensual que venha a abarcar uma calendarização para as respetivas manutenções.

91 Acresce que, ao prever a possibilidade da administração rodoviária também estabelecer
92 acordos com os municípios, no que respeita às responsabilidades em matéria de
93 construção, gestão, operação, manutenção, conservação, exploração, integração
94 paisagística, iluminação pública ou equipamento semafórico e outros equipamentos, é
95 necessário que os mesmos sejam submetidos à disciplina jurídica da Lei 75/2013, de 12
96 de Setembro, porquanto tudo indica estarmos perante uma situação de delegação de
97 competências.

98 Assim, deverá ser estabelecido que os acordos são acompanhados dos recursos
99 financeiros, técnicos e eventualmente humanos, indispensáveis para o efeito.

100 Relativamente ao eventual incumprimento das obrigações assumidas no âmbito dos



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

101

102 acordos de gestão, previsto no n.º 4 do artigo 45º do Anexo, regista-se com estranheza,
103 que só existam consequências para o município incumpridor, nada se prevendo para o
104 eventual incumprimento da administração rodoviária, também parte do acordo!

105

106 B. Em particular refira-se ainda:

107 **ARTIGO 2º - DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS**

108 No que respeita às disposições transitórias entendemos que é oportuno regularizar
109 algumas situações.

110 Referimo-nos a alguns troços que, não obstante se encontrarem, efetivamente, a cargo
111 dos Municípios ao abrigo do artigo 4.º da Lei n.º 2037 ou da desclassificação operada
112 pelo PRN – Plano Rodoviário Nacional, em muitos casos, nunca foram assinados os
113 respetivos acordos ou protocolos.

114 Assim sendo, parece-nos pertinente aproveitar a iniciativa legislativa e acautelar, em
115 sede de disposição transitória, algumas situações que continuam por regularizar e/ou
116 clarificar.

117 Mais se considera que, o mecanismo proposto pela ANMP do “contrato
118 interadministrativo” será a denominação mais consentânea, na medida em que a
119 denominação de “protocolo” ou “acordo de gestão” não afasta a aplicação do regime
120 legal aplicável aos contratos interadministrativos. Aliás, importa ter presente que,
121 independentemente da denominação conferida pelas partes, tratam-se de contratos
122 entre entidades administrativas, as quais se encontram sujeitas ao regime da
123 contratação pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (na sua
124 redação atualizada).

125

126 **ARTIGO 33.º DO ANEXO | ÁREAS DE SERVIÇO E POSTOS DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS**

127 Relativamente à redação proposta e mais concretamente quanto à referência ao
128 Decreto-Lei n.º 87/2014, de 29 de Janeiro - que estabeleceu o regime jurídico aplicável
129 à exploração de áreas de serviço e ao licenciamento para implantação de postos de
130 abastecimento de combustíveis que integrem ou sejam marginais às estradas que
131 constituem a Rede Rodoviária Nacional, assim como as estradas regionais e estradas
132 desclassificadas sob jurisdição da EP - Estradas de Portugal, S.A. - importa relembrar que
133 tal diploma (ato legislativo) não procedeu à revogação do Decreto-Lei n.º 261/2002, de
134 23 de Novembro, o qual se mantém plenamente válido e em vigor.

135 Assim, em matéria de concessão e exploração de áreas de serviços e, por força do
136 disposto no artigo 2.º do (citado) Decreto-Lei n.º 261/2002, os Municípios devem, no
137 âmbito do procedimento de aprovação, concessão ou licenciamento de áreas de serviço
138 nas redes viárias regional e nacional, emitir parecer fundamentado sobre a localização
139 de tais áreas de serviço e postos de abastecimento.

140 Ora, atenta tal disciplina jurídica parece-nos indispensável proceder à revisão e
141 adaptação do disposto no artigo 34.º do projeto em análise, mais concretamente
142 estabelecer a obrigatoriedade da localização das áreas de serviço e postos de
143 abastecimento ser objeto de parecer prévio de localização, a emitir pelo Município da
144 respetiva área geográfica.

145 De notar, ainda, que apesar do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 87/2014 prever a definição,
146 através de Portaria dos membros do Governo, das regras de localização, classificação,
147 composição e funcionamento das áreas de serviço e dos postos de abastecimento de
148 combustíveis, parece-nos que tal ato normativo nunca poderá, por força do artigo 112.º
149 da Constituição da República Portuguesa, afastar a aplicação do invocado Decreto-Lei
150 n.º 261/2002.

151

152 **Artigo 60º do Anexo | PUBLICIDADE VISÍVEL DAS ESTRADAS**

153 Tratando-se de uma competência municipal, mal se compreende que as taxas devidas
154 sejam fixadas em Portaria a aprovar pelo membro do Governo responsável pela área
155 das infraestruturas rodoviárias conjuntamente com o membro do Governo que tenha a
156 tutela das entidades que procedem à fiscalização e garantia da segurança rodoviária.

157 No que toca à competência para instrução dos processos de contraordenação e
158 aplicação de sanções – artigos 74º e 76º - há que estabelecer de forma clara que, no
159 âmbito da competência dos municípios prevista no artigo 60º (o projeto refere 61º),
160 sendo da responsabilidade do município a instrução do processo e a aplicação da
161 sanção, o produto da coima, será, naturalmente e na íntegra, receita do município, pelo
162 que o artigo 76º terá que ser alterado em conformidade.

163

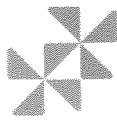
164 Refiram-se ainda as inúmeras situações em que o legislador remete para
165 regulamentação posterior, impossibilitando a análise conjunta de um regime que se
166 pretende atual e coerente.

167

168 C. Aspetos que ficaram por regulamentar;

169

- 170 • Regulamentação própria, adequada às Estradas Municipais, necessidade, aliás,
171 já consagrada pelo Legislador, através do artigo 14º do Decreto-Lei nº 222/98 de
172 17 de Julho, e que anteriormente tinha merecido impulso através da Lei 2110,
173 de 19 de Agosto de 1961 – Regulamento Geral das Estradas e Caminhos
174 Municipais.
- 175 • Modelo de financiamento para os Municípios. Neste domínio, não nos podemos
176 abster de, mais uma vez, criticar a Lei 55/2007, de 31 de Agosto, que regula o



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

- financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP — Estradas de Portugal, através, da criação da contribuição de serviço rodoviário; Trata-se de uma Lei profundamente injusta para os Municípios, visto que a contribuição de serviço rodoviário incide sobre o consumo de gasolina e gasóleo rodoviário (e recentemente, GPL) de todos os utilizadores de veículos automóveis, ainda que utilizem apenas vias municipais, mas o produto da contribuição de serviço rodoviário constitui receita exclusiva da EP.

Julgamos que seria bastante mais justo, que esta receita fosse distribuída, de forma equitativa, também pelos Municípios.

É pois, fundamental que a breve trecho venha a ser consagrado, em diploma próprio, a repartição dos benefícios financeiros decorrentes do esforço contributivo dos utilizadores das vias municipais que é, indevida e injustamente, canalizado para a administração central.

- Relativamente às estradas em posse dos municípios, mas entretanto classificadas pelo Plano Rodoviário Nacional, como Estradas Regionais, nada é referido; como é sabido, trata-se de uma situação insustentável, cuja responsabilidade deveria ser assumida pela Administração Rodoviária, mas que mais uma vez, fica por resolver.

Em face do exposto, não obstante se reconhecer uma evolução positiva relativamente à versão inicial, objeto de análise por parte do Grupo de Trabalho, subsistem questões fulcrais que não permitem à ANMP subscrever o projeto em apreço.

ANMP, 23 de Setembro de 2014