ASSOCIAÇÃO NACIONAL MUNICÍPIOS PORTUGUESES

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

Parecer da ANMP

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

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

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

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

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

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

1. Caminhos paralelos e restabelecimentos

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

Igualmente manifestamos o nosso desacordo quanto ao regime constante da proposta na medida em que da letra da norma parece-nos resultar que os mesmos, não

integrando a rede rodoviária nacional se devem considerar, por força da lei, incluídos no domínio municipal!

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

2. Ausência de intervenção das CM nos processos de edificação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Relativamente ao eventual incumprimento das obrigações assumidas no âmbito dos acordos de gestão, previsto no n.º 4 do artigo 45º do Anexo, regista-se com estranheza, que só existam consequências para o município incumpridor, nada se prevendo para o eventual incumprimento da administração rodoviária, também parte do acordo!

B. <u>Em particular refira-se ainda:</u>

ARTIGO 2º - DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

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

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

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

Mais se considera que, o mecanismo proposto pela ANMP do “contrato interadministrativo” será a denominação mais consentânea, na medida em que a denominação de “protocolo” ou “acordo de gestão” não afasta a aplicação do regime

legal aplicável aos contratos interadministrativos. Aliás, importa ter presente que, independentemente da denominação conferida pelas partes, tratam-se de contratos entre entidades administrativas, as quais se encontram sujeitas ao regime da contratação pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (na sua redação atualizada).

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

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

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

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

De notar, ainda, que apesar do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 87/2014 prever a definição, através de Portaria dos membros do Governo, das regras de localização, classificação, composição e funcionamento das áreas de serviço e dos postos de abastecimento de combustíveis, parece-nos que tal ato normativo nunca poderá, por força do artigo 112.º

da Constituição da República Portuguesa, afastar a aplicação do invocado Decreto-Lei n.º 261/2002.

Artigo 60º do Anexo | PUBLICIDADE VISÍVEL DAS ESTRADAS

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

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

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

C. <u>Aspetos que ficaram por regulamentar;</u>

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