

EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS NO NOVO ESTATUTO DA ESTRADA

Luís Miguel Pereira Farinha, Infraestruturas de Portugal, S.A., Direção de Assuntos Jurídicos, Praça da Portagem, 2809-013 Almada, Portugal, luis.farinha@infraestruturasdeportugal.pt

Sumário

O Estatuto das Estradas Nacionais, de 1949, previa a hipótese de os municípios exercerem certas funções de gestão de troços de estradas nacionais situados dentro das sedes dos concelhos e de receberem troços de estradas que deixavam de pertencer à rede rodoviária nacional em consequência de terem sido substituídos por outros. O novo Estatuto fez evoluir estes regimes jurídicos, substituiu os antigos protocolos por acordos, cuja celebração, sujeita às novas normas, introduz maior rigor no relacionamento entre todas as partes.

Palavras chave: estrada; protocolo; acordo de gestão; variantes; estatuto das estradas

INTRODUÇÃO

O Diário do Governo publicou, na sua edição de 19 de agosto de 1949, a Lei n.º 2037 que aprovou o Estatuto das Estradas Nacionais o qual, só agora sabemos, iria vigorar cerca de sessenta e cinco anos, ainda que sofrendo algumas alterações de vulto.

Em razão do seu objeto e de tão prolongada vigência, a aplicação das normas jurídicas deste Estatuto tiveram grande importância no ordenamento do território, no ambiente, na atividade económica, no relacionamento entre a administração central e os municípios durante a segunda metade do século XX e nos quinze anos já decorridos do século XXI. As consequências da aplicação do seu regime jurídico far-se-ão sentir por muito mais tempo, uma vez que grande parte das situações constituídas ao seu abrigo se consolidaram na ordem jurídica e moldaram indelevelmente o território; muitas obras foram incorporadas no solo, inúmeras espécies vegetais foram plantadas e cuidadas em diversos locais, as mais variadas atividades objeto de licenciamento pela administração rodoviária responderam e continuarão a responder às necessidades sentidas pelas populações. Tais obras e atividades serão, em muitos casos, motores do funcionamento das economias locais, fatores de desenvolvimento, de segurança, de bem-estar pelo que, perdurarão na vida das populações e, quando o progresso as tornar obsoletas, ainda assim, terão existência nas paisagens, nas memórias e na história.

A disciplina constante deste diploma não representou uma rutura com o direito então vigente, tanto mais que constituiu a versão definitiva do Regulamento das Estradas Nacionais, publicado em 1948, o qual veio proceder ao saneamento e à atualização da legislação publicada desde 1900.

Ao abrigo do Estatuto das Estradas Nacionais de 1949 foram celebrados inúmeros protocolos entre os municípios e a Junta Autónoma das Estradas (e as entidades que lhe sucederem), estabelecendo-se colaborações de diferentes tipos, que normalmente tinham em vista a conservação, a reparação, a arborização e a exploração de troços de estrada pela entidade que, em cada caso, estivesse em melhor posição para o fazer. Noutros casos referiram-se ao destino de troços de estrada que deixavam de fazer parte da rede rodoviária nacional, como se referiu.

O novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional de 2015 introduziu alterações importantes nos preceitos anteriormente aplicáveis aos protocolos, de que se cuida neste artigo, no sentido de atualizar a previsão das correspondentes normas àquilo que a experiência mostrou serem as soluções exigidas pelos novos tempos. As redações agora introduzidas não deixarão certamente de levantar questões, seja pela sua novidade ou pelos importantes interesses em jogo, de conciliação nem sempre fácil.

A compreensão deste regime jurídico, constante do novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, não pode ser dissociada do momento em que o diploma é publicado, nem da inserção sistemática do próprio Estatuto das Estradas no Direito Rodoviário Português. Com efeito, importa considerar a sua interdependência com os demais regimes de direito rodoviário, desde logo, no que à infraestrutura diz respeito, o Plano Rodoviário Nacional, os Estatutos da sociedade anónima de capitais públicos que tem a qualidade de administração rodoviária e o contrato de concessão rodoviária que liga esta ao Estado Português.

O relacionamento da administração rodoviária com os demais concessionários rodoviários, com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a quem foi conferida especial importância na aplicação do novo Estatuto das Estradas, com a entidade reguladora setorial, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, com a agência portuguesa especializada nas matérias de segurança rodoviária, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, e com as duas forças de segurança - Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública - que têm importantes atribuições no que se refere à gestão de trânsito e aos crimes relativos à estrada, são aspetos indissociáveis da compreensão, da organização e do funcionamento do sistema rodoviário português.

Releva, ainda, sobremaneira a, já antiga, relação da administração rodoviária com os municípios, em que sobressai hoje a importância assumida pelas autarquias locais na Terceira República, a que acresce a realidade de cada município ser detentor de uma rede rodoviária ligada em diversos pontos com a rede nacional e ter, relativamente ao respetivo território, importantes atribuições em matérias de ambiente e de ordenamento do território. Tudo isto constitui um conjunto de importantes elementos *de facto* a ter em conta na interpretação e na compreensão da atual estruturação e organização do sistema rodoviário português e, bem assim, dos princípios e das normas jurídicas que o suportam. Na interpretação do texto jurídico, designadamente do Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, importa ter sempre presente a letra e o espírito da norma, o elemento sistemático, os antecedentes e o momento em que se aplica o comando jurídico, a própria intenção do legislador, sendo certo que se deve presumir que este exprimiu corretamente o seu pensamento.

Nestes primeiros tempos de aplicação do novo Estatuto é natural que o intérprete, o aplicador da lei sintam algumas dificuldades em resultado de não existirem procedimentos, entendimentos e práticas comumente aceites e adotadas relativamente aos principais comandos jurídicos, de escassearem os documentos relativos aos trabalhos preparatórios, as posições doutrinárias e de ainda não haver tempo para que os Tribunais se pronunciem sobre os vários litígios que inevitavelmente surgirão.

Acresce que, nestes primeiros anos de vigência, a velha justificação da falta de adequação da lei aos tempos em que se aplica parece arredada da argumentação em face da novidade da lei que, obviamente, implica o entendimento de que o legislador consagrou as soluções mais adequadas. São tempos de prudência e de estudo, são tempos em que, depois da decisão política legalmente consagrada, cabe ao gestor, ao responsável administrativo eleger, de entre as várias possibilidades que a lei consagra, aquelas que se mostram concretamente mais adequadas a cada uma das situações, de molde a criarem-se, desde já, os procedimentos mais adequados, que permitam a consensualização de entendimentos estabilizados, que possam evoluir paulatinamente. Na aplicação do novo Estatuto das Estradas a administração rodoviária não pode deixar de atender aos princípios gerais da atividade administrativa¹, desde logo, os da legalidade, da prossecução do interesse público, da

¹ Código do Procedimento Administrativo aprovado pela Lei n. 4/2015, de 7 de janeiro, artigo 3.º e segs.

igualdade, e da boa administração, com os seus critérios de eficiência, economicidade e celeridade, para que os regimes jurídicos de que se cuida apresentam, ao longo de todo o seu tempo de vigência, na sua interpretação, aplicação e evolução, uma fundamentação sólida, baseada na ponderação dos diversos aspetos que se mostrarem especialmente pertinentes em cada momento e em cada situação concretamente verificada. Não deve, não pode também deixar de se fazer um acompanhamento, uma avaliação legislativa que permita, em cada momento, identificar o que pode ser objeto de correção, de melhoria, ou de simples aperfeiçoamento.

A alteração operada pelo novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, de 2015, que redenominou “acordos” os anteriores “protocolos” e procedeu a alterações nas respetivas normas habilitantes, desde logo no que se refere às entidades que os podem subscrever e aos seus objetos, assim como ao âmbito de aplicação e às entidades que neles devem intervir, determinam a necessidade de o aplicador da lei fazer a distinção entre o que agora está em vigor e aquilo que eram as práticas dos serviços anteriormente verificadas. Com este artigo procura-se contribuir, por um lado, para a identificação da evolução verificada nos regimes que constavam dos artigos 4.º e 166.º do Estatuto das Estradas Nacionais, de 1949, que constituíram normas habilitantes de muitas dezenas de protocolos e, por outro, para a interpretação, a compreensão e aplicação da nova lei já nestes primeiros tempos da sua vigência.

OS TROÇOS DE ESTRADAS NACIONAIS DENTRO DE CERTAS POVOAÇÕES

O artigo 4.º do Estatuto de 1949 estabelecia a possibilidade de os municípios e o Governo formalizarem entre si as condições mediante as quais os “troços de estradas nacionais dentro das povoações que fossem sedes de concelho” pudessem ficar a cargo das câmaras municipais territorialmente competentes.

Estes acordos podiam ter como objeto as atividades relativas à conservação, reparação, arborização e polícia dos troços, isto é circunscrevia-se a este conjunto de tarefas aquilo que o Governo podia determinar que passasse a ser feito por um município. E, só se podiam celebrar os protocolos nos casos em que os municípios tivessem efetivamente os meios adequados à execução pontual do protocolo.

A *ratio* deste preceito estava ligada à necessidade de criar condições para que o mais central, o mais movimentado “arruamento” do principal centro urbano do concelho (o que constituía a sua sede) fosse objeto da mesma atenção, dos mesmos cuidados que a área envolvente por parte da câmara municipal, garantindo-se assim que pudesse ser alvo de intervenções oportunas, devidamente conjugadas tanto a nível estético como gestão de tráfego e de oportunidade, com as verificadas nos arruamentos limítrofes, na malha urbana envolvente, e que as atividades de embelezamento, de conservação, de reparação e de fiscalização relativas às obras e atividades de terceiros fossem feitas pela mesma entidade, segundo a mesma perspetiva, submetida aos mesmos critérios e com os mesmos objetivos.

Sem embargo, as atividades desenvolvidas pelo município ao abrigo destes protocolos, para além das limitações relativas à área, confinada por força da lei aos troços de estradas nacionais na parte localizada dentro da sede do concelho, e às quatro atividades atrás referidas, designadamente à conservação, reparação, arborização e polícia dos troços, dependiam, ainda, da contínua verificação da sua execução. Deparando-se qualquer circunstância que pudesse ser qualificada como prejudicial à fluidez do tráfego, em razão da conservação deficiente, ou do não cumprimento das condições efetivamente estabelecidas no acordo de entrega firmado, o protocolo podia ser rescindido. Com efeito, o Estatuto das Estradas de 1949 estabelece um dever de fiscalização a cargo da Junta Autónoma das Estradas, do qual resulta o dever de propor ao Governo a reversão da situação e, portanto, que o troço de estrada volte à situação anterior (jurisdição da Junta Autónoma das Estradas) sempre que se verificar

que, por deficiência de conservação, não estão asseguradas condições de circulação idênticas às existentes nos restantes troços da mesma via, ou que as entidades municipais não cumprem pontualmente as condições estabelecidas no ato de entrega.

A Câmara Corporativa, pronunciando-se em relação a este preceito do Estatuto das Estradas de 1949, chama a atenção para a sua anterior existência e para conveniência de se manter esta prerrogativa concedida às câmaras municipais, "...tanto mais que salvaguarda devidamente o interesse publico mediante o preceito agora incluído no seu parágrafo único", isto é, à possibilidade de os troços de estrada objeto deste artigo 4.º poderem voltar à jurisdição da Junta Autónoma das Estradas. Com efeito, como refere a Câmara Corporativa, este regime já tinha antecedentes no Regulamento dos Serviços da Administração Geral de Estradas e Turismo, publicado em 1924. Neste diploma, estabelecia-se que "a polícia, conservação e reparação dos troços de estradas de 1.ª e 2.ª ordem, compreendidos dentro das povoações importantes e que sejam sedes de concelho, poderão ser cometidos às respetivas Câmaras Municipais, quando estas assim o solicitem, sob as condições que forem estabelecidas pela Administração Geral de Estradas e Turismo."

Em 1948, no Regulamento e, em seguida, em 1949, no Estatuto das Estradas Nacionais, a exigência diminuiu relativamente ao verificado na fase final da Primeira República, pois deixou de ser cumulativamente exigida a verificação das duas condições referidas. Com efeito, para o legislador de 1949, diferentemente do seu antecessor da 1.ª República, ser sede de concelho bastava, deixando-se, então, cair a exigência de se tratar, por acréscimo, também de uma povoação importante.

Nos dias de hoje o novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional estabelece que o acordo de gestão pode apresentar-se em duas modalidades diferentes, sendo que uma delas corresponde ao acordo que temos vindo a analisar. Este preceito, que é o do artigo 44.º, n.º 1 do Estatuto, publicado em anexo à Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, pode revelar-se algo exigente em termos de interpretação e, portanto, também de aplicação.

Começando pela sua designação, o acordo é um instrumento que pressupõe um encontro de vontades, trata-se de um instrumento que as partes têm, desde logo, a liberdade de celebrar ou não celebrar. Quanto aos termos em que aceitam vincular-se há, neste caso, vários aspetos relativamente aos quais o legislador estabelece imperativamente o que pode ser acordado, no seguimento aliás do que se verifica desde há cerca de 90 anos.

O preceito vigente, atrás referido, estabelece que os troços de estradas nacionais dentro das sedes de concelho, ou de centros urbanos de influência concelhia ou supraconcelhia, podem ficar a cargo dos respetivos municípios, mediante acordo de gestão a estabelecer com a administração rodoviária. Este acordo, depois de assinado pelas partes, tem que ser sujeito a três atos confirmativos - homologação pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das infraestruturas rodoviárias e das autarquias locais - e, ainda objeto de uma forma especial de publicidade - publicação no Diário da República, o que demonstra a importância hoje conferida a esta atividade desenvolvida pela administração rodoviária. O preceito do artigo 44.º, n.º 1 do novo Estatuto das Estradas apresenta, portanto, novidades não despididas, desde logo as referidas, e levanta ainda questões interpretativas diretamente resultantes da utilização de conceitos que não constam do glossário do próprio Estatuto. É que, este não indica o que se deve entender por "gestão", não refere o conjunto de funções ou atividades que se podem agrupar neste conceito, que é efetivamente o objeto do acordo aplicável a um determinado troço de estrada da rede rodoviária nacional. Na verdade, o legislador limita-se a indicar o conceito de «Gestores de infraestruturas não rodoviárias», que se refere às entidades que utilizam o domínio público rodoviário para a instalação de equipamentos necessários ao desenvolvimento da sua atividade económica e comercial.

Procurando noutros diplomas, verifica-se que o artigo 2.º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo estabelece que “a gestão territorial é um meio de intervenção administrativa no solo e contribui para a realização dos objetivos de política pública de solos e de regulação fundiária ao nível nacional, regional e local.” A gestão parece, portanto, referir-se à intervenção administrativa quanto à utilização de solos integrados no domínio público rodoviário, incluindo o subsolo e o espaço aéreo. Nada aponta no sentido de se restringir esta função de gestão relativamente ao que vinha do anterior Estatuto que compreendia a conservação, reparação, arborização e polícia dos troços, parecendo que o legislador pretendeu dar maior amplitude ao acordo do artigo 44.º, n.º 1 do novo Estatuto quando comparado com o do artigo 4.º do anterior Estatuto. Nesse sentido parecem indicar o termo “gestão”, assim como a possibilidade de aplicação a outras povoações que não sejam sedes de concelho e mesmo o vasto conjunto de possibilidades de objeto de acordo incluídos no preceito do artigo 44.º, n.º 2.

Nestes termos, nos dias de hoje, o acordo de gestão a que se refere o artigo 44.º, n.º 1 do novo Estatuto é aplicável não só aos troços de estrada nacional na parte que se situe dentro da povoação que seja a sede do concelho, mas também a outros troços de estrada que se situam dentro de outros centros urbanos. Para estes últimos exige-se que tenham influência concelhia ou supra concelhia, sem que o legislador tenha cuidado de preencher estes conceitos, ou de indicar critérios que o permitam fazer ao intérprete.

Daqui resulta a necessidade de se indagar o que deva ser entendido por “dentro da povoação”, “centro urbano” e por “influência concelhia e supra concelhia”, que o novo Estatuto não indica no alargado elenco de conceitos que apresenta no seu artigo 3.º.

Dentro da povoação sugere o recurso à definição do centro urbano através do perímetro urbano, que é uma porção contínua de território classificada como solo urbano^{2 3}.

Na identificação dos centros urbanos poder-se-á recorrer aos planos diretores municipais, que são acompanhados por vários elementos complementares, entre os quais se conta a planta de enquadramento regional, elaborada a escala inferior à do plano diretor municipal, com indicação dos centros urbanos mais importantes, principais vias de comunicação, infraestruturas relevantes e grandes equipamentos que sirvam o município e indicação dos demais programas e planos territoriais em vigor para a área do município⁴.

O regime Jurídico da Urbanização e Edificação, por sua vez, utiliza a definição de «Zona urbana consolidada», definida como “a zona caracterizada por uma densidade de ocupação que permite identificar uma malha ou estrutura urbana já definida, onde existem as infraestruturas essenciais e onde se encontram definidos os alinhamentos dos planos marginais por edificações em continuidade”, o que também poderá ter algum interesse na definição do que se deve entender por centro urbano na medida em que, por vezes, as placas indicadoras de localidade são colocadas com afastamentos importantes em relação à malha ou estrutura urbana.

² A definição indicada é a que decorre do texto da alínea b) do n.º 2 do artigo 72.º do DL 380/99, de 22 de Setembro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Setembro, onde se afirma que o solo urbano é o que se destina ao processo de urbanização e edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano” in http://www.dgterritorio.pt/glossario/ordenamento_e_cidades/conceitos_igt/perimetro_urbano/, consultado em 13/12/2015.

³ A alínea g) do artigo 2.º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo distingue centro urbano de aglomerado rural.

⁴ Cfr. o artigo 97.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

Aqui chegados, importa reter que “os centros urbanos apresentam-se como nós territoriais, concentrando funções estruturantes na organização do quotidiano de populações que residem para além dos seus limites”⁵.

O Sistema Integrado de Metainformação do Instituto Nacional de Estatística, apresenta conceitos de aglomerados populacionais que podem ter alguma utilidade na interpretação destes preceito do artigo 44.º, n.º 1 do Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional. Quanto a aglomerados populacionais, apresenta três conceitos, designadamente os de lugar urbano, vila e cidade. O lugar urbano, que é o de menor dimensão, é o lugar com população igual ou superior a 2000 habitantes⁶. A vila é apresentada como o aglomerado populacional contínuo, com um número de eleitores superior a 3000, possuindo pelo menos, metade de um elenco de equipamentos coletivos de que fazem parte o posto de assistência médica, a farmácia, as casa do Povo, dos Pescadores, de espetáculos, o centro cultural ou outras coletividades, os transportes públicos coletivos, a estação dos CTT, estabelecimentos comerciais e de hotelaria; um estabelecimento que ministre escolaridade obrigatória e uma agência bancária. A cidade, por sua vez é definida como o aglomerado populacional contínuo, com um número de eleitores superior a 8000, possuindo pelo menos, metade dos equipamentos coletivos seguintes:

- instalações hospitalares com serviço de permanência; farmácias; corporação de bombeiros; casa de espetáculos e centro cultural; museu e biblioteca; instalações de hotelaria; estabelecimentos de ensino preparatório e secundário; estabelecimentos de ensino pré-primário e infantários; transportes públicos, urbanos e suburbanos; parques ou jardins públicos⁷.

No primeiro caso a definição basta-se com o número de habitantes, sendo que, nos dois restantes, quanto aos aglomerados populacionais de maior dimensão se exigem, por acréscimo, certos equipamentos que prestam serviço à população e garantem uma certa influência do agregado sobre os territórios vizinhos, que nele procuram a satisfação de determinadas necessidades. A influência de um centro urbano é, portanto, vista a partir do território que se encontra funcionalmente dependente daquele centro urbano para um determinado número de funções. O Instituto Nacional de Estatística refere que, do ponto de vista teórico, tais funções se podem dividir em dois níveis; as mais raras classificadas num nível superior, que restringem o número de centros urbanos suscetíveis de possuírem áreas de influência e definem áreas de influência de maior dimensão, por exemplo, a existência de um hospital geral e, as de nível inferior, mais frequentes, que tornam um maior número de centros urbanos elegíveis e projetam áreas de influência, tendencialmente, de menores dimensões como, por exemplo, a existência de um minimercado ou de uma mercearia⁸.

Os centros urbanos de influência concelhia ou supraconcelhia são, portanto, localidades que concentram populações, estabelecendo-se a sua classificação a partir do número de habitantes ou eleitores, das infraestruturas de que dispõem e, ainda, dos serviços que prestam, o que permite verificar a atração que exercem sobre as populações vizinhas, sejam as de outras localidades ou as que residem dispersas ao longo do território. Em algumas partes do território haverá fenómenos de concorrência de influências tanto a nível concelhio como supraconcelhio, com importância para a celebração de acordos de gestão e, bem assim, para outros aspetos da atividade própria da administração rodoviária.

Voltando, à suscetibilidade de aplicação do preceito do artigo 44.º, n.º 1 do Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional como norma habilitante da celebração de acordos de gestão, importa ter presente que o

⁵ [file:///C:/Users/casa/Downloads/d040414%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/casa/Downloads/d040414%20(2).pdf), consultado em 20/12/2015.

⁶ O artigo 5.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, considerou “lugar urbano o lugar com população igual ou superior a 2000 habitantes”.

⁷ <http://smi.ine.pt/Conceito?clear=True>, consultado em 20/12/2015.

⁸ A Lei n.º 11/82, de 2 de junho, já revogada, que estabelecia o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações, estabelecia as condições que permitiam a elevação de uma povoação à categoria de vila e à categoria de cidade. Os requisitos referiam-se, em ambos os casos, ao número de eleitores existente em aglomerado populacional contínuo e aos serviços aí existentes.

mesmo se aplicará apenas a centros urbanos que sejam sedes de concelho ou a outros que tenham influência concelhia ou supraconcelhia, o que parece, por princípio, excluir todos os aglomerados populacionais, ou centros populacionais que não disponham de infraestruturas e serviços em número e qualidade suficiente, que determinem que as mesmas sejam objeto de procura pelas populações das zonas vizinhas, mais ou menos afastadas. Portanto, tendencialmente, o preceito de que se cuida só será aplicável a troços de estradas situados dentro de vilas ou de cidades, sendo certo que, ainda assim, a atratividade tem que ser objeto de verificação, de comprovação oportuna, casuística e não presumida.

OS ACORDOS DE GESTÃO COM MUNICÍPIOS E OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

O artigo 44.º, n.º 2 estabelece que “a administração rodoviária pode estabelecer acordos com os municípios ou outras entidades públicas, nomeadamente no que respeita às regras de sobreposições de domínios, convergência de jurisdições, responsabilidades em matéria de construção, gestão, operação, manutenção, conservação, exploração, integração paisagística, iluminação pública ou equipamento semaforico e outros equipamentos.” O n.º 3 do mesmo artigo obriga à obtenção de parecer prévio do Instituto da Mobilidade e dos Transportes antes da celebração do acordo.

Da simples leitura deste preceito resulta, de imediato que este preceito se distingue do que o precede pelo seu objeto e pelas entidades que o podem subscrever. Cremos que o seu âmbito de aplicação territorial também é diferente como se demonstrará adiante.

Com efeito, este segundo tipo de acordo de gestão pode ser subscrito por municípios e outras entidades públicas, estas últimas impossibilitadas de ser outorgantes dos acordos de gestão relativo a sedes de concelho e centros populacionais de influência concelhia e supraconcelhia.

O seu objeto não se reconduz apenas à gestão, mas pode referir-se a um ou a vários aspetos daqueles que, de acordo com a previsão legal, podem constituir o seu objeto.

O objeto possível destes acordos de gestão a que se refere o artigo 44.º, n.º 2 do novo Estatuto é vasto, Podemos ensaiar uma divisão com base em critérios jurídico-legais e enquadrámos os dois primeiros casos; das sobreposições de domínios e da convergência de jurisdições. Serão porventura estes os casos em que as entidades públicas, que não municípios, virão a ser parte. Se se atender a um critério funcional, à atividade que a administração rodoviária acorda deixar um município ou uma outra entidade pública exercer por si, podemos circunscrever os objetos relativos à construção, gestão, operação, manutenção, conservação, e exploração. Nesta parte assinala-se que o legislador apenas apresenta no artigo 3.º do Estatuto uma definição de conservação, entendida como “o conjunto de atividades que permitem assegurar as adequadas condições funcionais de utilização e de segurança estrutural, da via e seus equipamentos, obras de arte, obras hidráulicas, obras de contenção e túneis”.

Por fim, através de critérios que atendem aos tipos de equipamentos a instalar a conservar e a operar, em determinados troços de estradas, verifica-se que o legislador confere habilitação para se celebrarem acordos de gestão relativos a integração paisagística, iluminação pública, equipamento semaforico e outros equipamentos, que não identifica, deixando assim em aberto este elenco que é, portanto, meramente exemplificativo.

A liberdade de estipulação das partes quanto aos acordos que tenham como objeto a integração paisagística sofre importantes restrições que resultam do próprio Estatuto, designadamente do seu artigo 14.º. Com efeito, a

integração paisagística, no que se refere à flora deve atender a que a vegetação rodoviária é constituída pelo conjunto dos estratos arbóreo, arbustivo, subarbustivo e herbáceo, implantados na zona da estrada. A sua gestão deve ser feita com base em critérios estéticos, funcionais, ambientais e económicos, que conduzam a um adequado enquadramento paisagístico e à garantia da segurança dos utilizadores. Acresce que, os projetos e as ações de gestão e intervenção nas estradas devem promover a conservação do arvoredo classificado, bem como dos núcleos de arvoredo que se revistam de interesse silvícola, biológico ou paisagístico, como tal identificados pelas autoridades competentes ou pelos instrumentos de gestão territorial. A tudo isto acrescem naturalmente as obrigações decorrentes da legislação de defesa da floresta contra incêndios. A poda e o abate de árvores plantadas em domínio público rodoviário deve reduzir-se ao mínimo indispensável, justificado por questões de longevidade, fitossanitárias ou de segurança da circulação e, sem prejuízo da intervenção de outras entidades com responsabilidade em matéria ambiental, carecem de autorização da administração rodoviária, suportada em parecer técnico da área com essa especialidade⁹.

A sinalização das estradas, pelo seu lado, obedece às disposições do Código da Estrada, do Regulamento de Sinalização do Trânsito e das normas aprovadas pelo IMT, I. P., a que acrescem as atribuições da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, legislação esta que deve respeitar os acordos internacionais que vinculam o Estado Português relativos a trânsito e a sinalização rodoviária¹⁰.

Como já se disse, o legislador não estabelece limites quanto ao objeto, admitindo-se, por isso, que se possam combinar dois ou mais, isto é, que o acordo de gestão celebrado ao abrigo do artigo 44.º, n.º 2 do Estatuto das Estradas vigente se possa referir por exemplo, ao ajardinamento de uma determinada área contígua à estrada, que será, em simultâneo, dotada de iluminação pública e de sinalização rodoviária. Mas, há limites quanto à possibilidade de alargamento do objeto na medida em que não parece que se lhe possa conferir uma amplitude semelhante à do preceito do n.º 1 do mesmo artigo, sob pena de a restrição territorial deste a sedes de concelho e a centros urbanos de influência concelhia e supraconcelhia deixar de fazer sentido.

Fazendo uma interpretação sistemática, tendo designadamente em conta que este preceito se segue àquele em que prevê expressamente a localização do troço de estrada objeto do acordo de gestão, atendendo ainda à possibilidade de o acordo se referir também à gestão, parece que o legislador pretende reservar este acordo do n.º 2 do artigo 44.º para troços de estrada que se situam fora de sedes de concelho e de aglomerados urbanos de influência concelhia ou supraconcelhia. De outro modo, poder-se-ia, chegar a uma interpretação no sentido de que o preceito do n.º 2 é tão mais amplo que o do n.º 1, que nele se podem subsumir todas as situações previstas no número 1 e muitas outras. Não cremos que assim seja pois, desse modo, esvaziar-se-ia de sentido o preceito do n.º 1 do artigo 44.º. E, como se viu, a atuação dos municípios relativamente a troços de estradas situados dentro da malha urbana das mais importantes suas vilas e cidades tem razões justificativas que, há muito, são reconhecidas.

O REGIME APLICÁVEL ÀS VARIANTES

O artigo 166.º do Estatuto das Estradas Nacionais estabelecia que “os troços de estradas nacionais que, em virtude da execução de variantes ou por qualquer outros motivos, deixarem de fazer parte da rede de estradas nacionais, serão entregues pelo Estado, devidamente reparados, às câmaras municipais respetivas, imediatamente após a conclusão dos troços que os substituam.” Este mesmo preceito, estabelecia também que “se não interessar a sua manutenção para a circulação, poderá o estado vendê-las em hasta pública, com o direito de opção para os proprietários dos prédios confinantes.” O Parecer n.º 36 da Câmara Corporativa, relativo ao Estatuto de 1949, propunha a manutenção desta disposição por “satisfazer completamente” e já constar de legislação anterior. Na

⁹ Cfr. o artigo 14.º do EERRN.

¹⁰ Cfr. o artigo 12.º do EERRN.

verdade, o artigo 1.º, parágrafo 1.º do Decreto n.º 9128, de 20 de setembro de 1923, já estabelecia que o Fundo de Viação e Turismo tinha receitas provenientes do produto do arrendamento, venda ou aluguer dos terrenos sobrantes das estradas e dos leitos dos antigos caminhos abandonados ...”. Trata-se de normas atinentes ao comércio jurídico público dos bens submetidos ao regime do domínio público, isto é, de bens consagrados a fins de interesse público.

No presente esta matéria é objeto do artigo 9.º do EERRN, que estabelece regras relativas à decisão de construção de uma nova variante. Esta decisão está agora vinculada ao resultado da conjugação de vários critérios, que atendem, designadamente, à classificação da via, à importância do tráfego de atravessamento, aos impactos ambientais, ao nível de sinistralidade, à percentagem de pesados e à velocidade média de circulação, os quais serão densificados pelo Instituto da Mobilidade através de regulamento específico. Há um importantíssimo aumento da exigência da lei, que reduz a discricionariedade anteriormente verificada, e que conjuga critérios ambientais e de engenharia de tráfego e segurança rodoviária, num claro objetivo de estabelecer prioridades de atuação e de garantir a eficiência das decisões nos aspetos económico, ambiental, de fluidez de tráfego e de segurança rodoviária. Da mesma forma os preceitos deste artigo estabelecem também com maior clareza as posições das partes – administração rodoviária e município – definindo-se o momento em que operam os efeitos jurídicos que a lei estabelece. É que, após a abertura ao tráfego da variante o troço antigo que mantenha interesse para a função rodoviária deve ser entregue ao município.

A construção de uma variante tem efeitos que resultam diretamente da lei; opera a desclassificação do troço de estrada que substituir, isto é, retira-o da lista dos troços incluídos na rede rodoviária nacional. A construção traça também o destino do troço substituído, que se reconduz a um de entre os dois legalmente possíveis; a desclassificação ou a integração na rede municipal, consoante haja ou não interesse na sua afetação à função rodoviária. No primeiro caso procede-se à desafetação do bem do domínio público e, no segundo, deve ser objeto de um acordo de mutação dominial celebrado entre a administração rodoviária e o município. Neste aspeto, não há nada de novo a apontar, a não ser uma mais clara explicitação dos procedimentos a seguir em cada caso, numa afirmação de que a gestão dos bens do domínio público se deve tornar mais dinâmica, mais em linha com a efetiva afetação do bem e a previsão legal.

Uma diferença já identificada na confrontação do novo regime com o anterior reconduz-se à exclusão da aplicação deste regime próprio das variantes quando se tratar de retificações e reconstruções de traçado, que o regime do Estatuto das Estradas de 1949 incluía no artigo 166.º. Efetivamente, neste preceito estabelecia-se que o regime se aplicava aos troços de estradas que deixassem de fazer parte da rede nacional pela execução de variantes ou por quaisquer outros motivos. Não parece que aqui surjam especiais dificuldades quando as partes estejam de acordo e que se disponham a formaliza-lo através do correspondente acordo de mutação dominial.

Outro aspeto a ponderar quanto a este preceito é o da prática que vier a ser estabelecida, que pode assentar na formalização do relacionamento da administração rodoviária com o município logo no momento em que seja tomada a decisão de construção de uma variante, ou mesmo em momento anterior, v.g. nos casos em que a administração rodoviária e um município decidirem iniciar o procedimento tendo em vista a verificação da existência das condições exigíveis, em face da lei, para se construir uma nova variante. Por maioria de razão, a mesma ponderação relativa ao momento da formalização do relacionamento entre as referidas partes, coloca-se quando se pretender proceder a uma mera retificação ou reconstrução de traçado. Este aspeto tem efetivamente mais importância nestes dois últimos casos, por se encontrarem excluídos do regime do artigo 9.º do no Estatuto das Estradas. Tudo visto, a oportuna e detalhada celebração de um acordo relativo à construção de uma variante, de uma mera retificação ou reconstrução de traçado pode constituir um instrumento adequado para *ab initio*, em todos os casos, se estabelecerem os termos da colaboração entre as partes, contribuindo dessa forma para a certeza e a segurança jurídicas, em matérias que têm tanta importância para a vida quotidiana das populações,

para a segurança rodoviária, para os serviços envolvidos e, em suma, para a operação e a conservação das infraestruturas construídas com dinheiros públicos, em que os aspetos da segurança assumem tanta importância.

NOTAS FINAIS

Os preceitos ao abrigo dos quais se estabeleciam acordos entre a administração rodoviária e os municípios ao abrigo do Estatuto das Estradas de 1949 foram revistos e passaram para o novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional de 2015. As alterações verificadas reconduzem-se à terminologia utilizada e, bem assim, aos regimes agora estabelecidos que apresentam importantes modificações, que respeitam a evolução seguida na legislação anterior, sem prejuízo de introduzirem novos elementos com os quais se pretende aumentar as possibilidades de colaboração entre a administração rodoviária e os municípios, sob um mais elevado grau exigência na tomada da decisão e na definição das posições de cada uma das partes.

No caso dos acordos de gestão, o legislador pretendeu efetivamente aumentar as possibilidades de colaboração entre as partes, o que resulta da letra dos preceitos do artigo 44.º do novo Estatuto. Com efeito, alargou as possibilidades de celebração deste tipo acordo ao estabelecer um número maior de objetos possíveis, aumentou o seu âmbito de aplicação territorial, que deixou de ser só a sede do concelho e passou a referir-se também aos centros urbanos de influência concelhia e supraconcelhia, acrescentando, ainda, a possibilidade de, relativamente a alguns objetos, poderem ser celebrados não só com municípios, mas também com outras entidades públicas.

Estas novas normas vão exigir um esforço importante dos aplicadores das mesmas que, na sua interpretação, deverão conjugar conceitos provenientes de diversos regimes jurídicos e de áreas técnicas, de molde a que a prática administrativa respeite os princípios a que se encontra sujeita, conferindo ainda coerência à atuação dos órgãos das várias pessoas coletivas públicas envolvidas. O esforço interpretativo terá também como objeto a necessidade de conjugação das normas dos números 1 e 2 do artigo 44.º, de molde a conciliar o âmbito de aplicação de ambos.

Ainda quanto ao acordo de gestão, há uma evolução relativamente ao regime anterior, que vem legalizar algumas práticas verificadas e que exigirá uma cuidadosa formalização pelas partes. Com efeito, dependendo da norma habilitante assim serão o procedimento a seguir e as entidades nele intervenientes. Nuns casos o legislador foi especialmente exigente no que se refere a homologações e publicação e, noutros passou a exigir um parecer prévio do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, num posicionamento que não pode deixar de ter significado – político e jurídico - e de ser integralmente respeitado.

No caso das variantes o regime também se mostra alinhado com a evolução verificada ao longo dos últimos noventa anos, sendo de realçar um esforço no sentido de conferir maior detalhe e mais atenção à tomada de decisão, que foi objeto de uma norma de natureza legal, a completar por regulamento. A fundamentação agora exigida para a decisão de construção de uma nova variante reduz muito a discricionariedade anteriormente verificada, o que também tem significado político e jurídico. Neste caso, independentemente dos efeitos legalmente previstos, há necessidade de se decidir o momento e o teor dos acordos a estabelecer entre as partes de molde a garantir que o regime agora estabelecido passa a ser efetivamente aplicado com rigor.