



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## **Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional de Portugal: cinco anos de vigência**

*National Roads Network Statute: five years in force*

Luís Miguel Pereira-Farinha

**Resumo:** Ao fim de cinco anos de vigência do novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional de Portugal, verifica-se, por consulta às publicações efetuadas no jornal oficial (Diário da República), ao seu abrigo, que o novo diploma apresenta muitas linhas de continuidade com as normas dos diplomas que o precederam e algumas inovações, que corresponderam à vontade expressa do legislador no sentido de agilizar alguns procedimentos e de criar condições para maior valorização e rentabilização do património rodoviário do Estado. Noutros casos há um notório aumento das preocupações relativas à proteção da estrada e dos seus utentes, com vários preceitos que têm em vista a segurança rodoviária, a fluidez do tráfego e a proteção do ambiente. Neste momento, os técnicos encarregados da gestão do património rodoviário já podem avaliar até que ponto as exigências do legislador plasmadas no novo Estatuto se pautam pela sua efetiva necessidade e proporcionalidade pelo que, o presente artigo, ao analisar o que foi publicado, pretende contribuir para essa tarefa.

**Palavras-chave:** Domínio Público; Estatuto das Estradas; Rede Rodoviária; Administração Rodoviária; Gestão Rodoviária.

**Abstract:** After five years of validity of the new National Roads Network Statute of Portugal, by consulting the publications made in the official newspaper (Diário da República), under its provisions, one may find out that the new diploma presents many lines of continuity with the rules of the diplomas that preceded it and some innovations, which corresponded to the legislator's expressed will to streamline some procedures and create conditions for greater appreciation and profitability of the State's road heritage. In other cases, there is a notable increase in concerns regarding the protection of the road and its users, with several precepts that aim at road safety, traffic fluidity and the environment protection. At this moment, the technicians in charge of road heritage management may already assess the extent to which the legislator's requirements set out in the new Statute are based on their effective necessity and proportionality. Therefore, this article, in analyzing what has been published, aims to contribute to this assignment.

**Keywords:** Public domain; Highways Act; road network; road administration; road management.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9n1p200-234>

## ESTATUTO DAS ESTRADAS DA REDE RODOVIÁRIA NACIONAL DE PORTUGAL: CINCO ANOS DE VIGÊNCIA

*Luís Miguel PEREIRA-FARINHA\**

*Sumário: 1 Introdução; 2 Objeto; 3 O novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional; 4 O diploma preambular; 5 A declaração de utilidade pública da expropriação; 6 A servidão non aedificandi; 7 A desafetação de um bem do domínio público; 8 A mutação dominial; 9 A abertura de um acesso; 10 O regulamento relativo aos acessos; 11 A cobrança de taxas; 12 O plano de alinhamentos; 13 Os acordos de gestão; 14 A transferência de competências para as autarquias locais; 15 Síntese conclusiva; 16 Referências; 17 Fontes.*

### 1. Introdução

O território português compreende a parte mais ocidental da Europa, designada por Continente, e dois arquipélagos no Oceano Atlântico; os Açores e a Madeira. A organização do poder político, tal como resulta, respetivamente, dos artigos 225.º e seguintes, e 235.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa de 1976, estabelece que estes arquipélagos constituem regiões autónomas, com um regime político-administrativo próprio, que inclui autonomia legislativa e órgãos próprios, a que acresce, ainda, em todo o território nacional, o poder local, que compreende<sup>1</sup>, municípios e freguesias, autarquias com órgãos próprios e poder regulamentar.

As estradas, desde as autoestradas aos caminhos municipais, estão submetidas ao regime do domínio público por força do artigo 84.º, n.º 1, alínea d) da Constituição (MONIZ, 2005, p. 231; CANOTILHO; MOREIRA, 1993, p. 413, nota VII)<sup>2</sup>, estão na titularidade de pessoas coletivas territoriais, designadamente do Estado, das Regiões

---

\*Licenciado em Direito em 1987, pela Universidade Católica Portuguesa, Lisboa; Pós-graduado em Direito Comunitário em 1989, pela Universidade Católica Portuguesa, Lisboa; Pós-graduado em Legística e Ciências da Legislação em 2004, e em Direito Administrativo dos Bens, em 2020, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Curso de Defesa Nacional em 2006, pelo Instituto de Defesa Nacional; Curso Avançado de Gestão Pública, em 2008, pelo Instituto Nacional de Administração. Advogado. Integrou vários Gabinetes de Membros do Governo, em 1994/95; 2002/2004 e 2011-2014; Vice-Presidente da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária em 2007/2010. Presentemente é quadro da Direção de Assuntos Jurídicos e Compliance de Infraestruturas de Portugal, S.A.

<sup>1</sup> No Continente estabelece-se a existência de regiões administrativas, autarquias locais que ainda não estão criadas.

<sup>2</sup> Cfr. o artigo 49.º, 6.º da Constituição de 1933, que antecedeu a de 1976, vigente.

Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como dos trezentos e oito municípios existentes. As estradas portuguesas repartem-se pela rede nacional, pela rede regional<sup>3</sup>, pelas duas redes autonómicas e pelas trezentas e oito redes municipais<sup>4</sup>.

As estradas da rede nacional estão todas localizadas no Continente, e asseguram as ligações constantes do Plano Rodoviário Nacional (PRN), aprovado por um diploma legislativo. No ano de 2018 esta rede apresentava uma extensão de 14313 km, sendo 2018 km de itinerários principais, 1893 km de itinerários complementares, 5291 km de estradas nacionais e 4791 km de estradas regionais<sup>5</sup> e, no mesmo ano estavam em circulação 6.705.331 veículos<sup>6</sup>.

As normas relativas à gestão das estradas da rede nacional e também da rede regional estão na sua maioria sistematizadas no Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional (EERRN), aprovado pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, cujo objeto é a proteção da estrada e sua zona envolvente, o que se traduz, na terminologia utilizada pelo legislador, na fixação das condições de segurança e de circulação, assim como no estabelecimento de regras relativas ao exercício das atividades relacionadas com a gestão, exploração e conservação da infraestrutura rodoviária. O EERRN estabelece também o regime jurídico dos bens que integram o domínio público rodoviário do Estado; “... reportamo-nos a bens que compostos por diversos elementos (estamos pois perante uma universalidade pública ...), se encontram sujeitos ao domínio público por referência ao todo; com efeito, em regra, quando aludimos ao domínio público infraestrutural deparamos como objeto uma rede – forma como se encontra organizado esse suporte físico que a infraestrutura constitui -, justamente caracterizada pela composição de diversos elementos dotados de uma organização em vista do cumprimento de uma finalidade determinada (permitir o transporte de alguém ou de algo), finalidade essa que, no caso das «redes públicas», corresponde ao desenvolvimento de uma atividade tradicionalmente identificada como de «prestação de serviço público»...” (MONIZ, 2005, p. 224). Na parte final o EERRN apresenta um regime sancionatório aplicável ao incumprimento das obrigações nele estabelecidas e aos comportamentos ou atividades de terceiros que sejam lesivos dos bens do domínio público rodoviário ou dos direitos com eles conexos.

---

<sup>3</sup> As estradas da rede regional estão sob gestão do concessionário geral da rede nacional e de alguns municípios. Esta rede deveria ser gerida por regiões administrativas, previstas na Constituição, mas nunca criadas.

<sup>4</sup> O artigo 3.º, n.º 1, alínea oo) do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na versão em vigor, define a «Rede viária florestal», como o conjunto de vias de comunicação integradas nos espaços que servem de suporte à sua gestão, com funções que incluem a circulação para o aproveitamento dos recursos naturais, para a constituição, condução e exploração dos povoamentos florestais e das pastagens.

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Extens%C3%A3o+da+rede+nacional+rodovi%C3%A1ria++Continente-3125>, consultado em 12/06/2020.

<sup>6</sup> Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Ve%C3%ADculos+rodovi%C3%A1rios+motorizados+em+circula%C3%A7%C3%A3o+total+e+por+tipo+de+combust%C3%ADvel-3101>, consultado em 12/06/2020.

A doutrina define estatuto como “... a lei que regula de uma maneira unitária e sistemática dada matéria que não tem a dignidade, amplitude ou estabilidade suficiente para justificar a designação de Código”(MACHADO, 1993, p. 100), o que, em nossa opinião, se justifica plenamente no caso do EERRN, na medida em que, desde o século XIX vigoram sucessivos diplomas com regimes jurídicos bastante completos, detalhados, com muitas normas de caráter legal e regulamentar relativas a estradas, a que os funcionários do que é hoje a administração rodoviária, e dos serviços e organismos que a precederam, se habituaram a recorrer para definir as suas formas de atuação, encontrar orientações e critérios de decisão, e esclarecer as suas dúvidas, tanto em matérias procedimentais, como de decisão substantiva e, ainda, de realização de operações materiais, com implicações diretas nas esferas jurídicas dos particulares.

O EERRN, em vigor, veio substituir o Estatuto das Estradas Nacionais (EEN), que tinha sido publicado pela Lei n.º 2037, de 19 de agosto de 1949, devidamente integrado num pacote legislativo começado a publicar ainda durante a II Guerra Mundial, em que se incluíam, entre outros, o Plano Rodoviário de 1945 e os diplomas que reorganizaram a Junta Autónoma das Estradas (JAE), entidade então encarregada de construir, conservar e explorar a rede de estradas nacionais. Esta prolongada vigência do anterior EEN obrigou a inúmeras alterações legislativas, sendo especialmente importantes as verificadas em 1971/72 e em 1994. Durante o seu tempo de vigência foram publicados vários diplomas importantes para o setor rodoviário; a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, em 1990, e três planos rodoviários, em 1945 (PR45) em 1985 (PRN1985) e em 1998 (PRN2000), e introduzidas inúmeras alterações na organização administrativa, muitas delas profundas, seja ao nível institucional, da repartição das atribuições e objetos, das formas de exploração das redes, etc.<sup>7</sup>

## 2. Objeto

Posto isto, cinco anos volvidos sobre a publicação do novo EERRN, é tempo de começar a analisar as alterações que este introduziu no que se refere às matérias por ele reguladas, nomeadamente, na gestão dos bens dominiais e no relacionamento da administração rodoviária com as demais entidades, e com proprietários e utilizadores de terrenos vizinhos ou próximos da estrada. Com o presente artigo pretende-se observar a realidade a partir dos atos que foram publicados no jornal oficial português, o Diário da República. Tais atos permitem verificar alguns dos interesses prosseguidos e atividades desenvolvidas, aquilo que foi permitido aos particulares pela administração rodoviária, o relacionamento entre os serviços, organismos da administração pública e empresas públicas, ou privadas com funções materialmente administrativas, e, na medida do possível, neste período inicial de vigência, identificar

---

<sup>7</sup> Para o período 1997 a 2006 vide Luís Miguel Pereira Farinha (2006).

continuidades e alterações relativamente ao que se verificava durante a vigência do EEN, que precedeu o EERRN.

Em 23 de julho de 2020, por consulta ao Diário da República eletrónico, através do respetivo sítio na internet, identificaram-se sessenta e oito associações relativas a seis artigos do EERRN, designadamente ao 8.º, 32.º, 38.º, 40.º, 50.º e 63.º. Portanto, foram publicados no jornal oficial um conjunto de atos praticados ao abrigo, em desenvolvimento ou por força dos preceitos do EERRN, atrás indicados, que se referem, respetivamente, ao seguinte:

1. À declaração de utilidade pública relativa à expropriação e ocupação de prédios particulares, o que pode ser feito com caráter de urgência;
2. À zona de servidão non aedificandi, em que relevam a caducidade da servidão, a redução da área abrangida e o plano de alinhamentos;
3. À desafetação de bens do domínio público rodoviário do Estado;
4. À mutação dominial, neste caso, à mudança de titularidade de troços de estrada do Estado para municípios em cujo território se encontram;
5. À regularização e ao estabelecimento de acessos à estrada e;
6. À cobrança de taxas.

Esta análise apresenta, como ponto de partida, as matérias reguladas pelo EERRN, cuja importância determinou o legislador a estabelecer como forma de publicidade a que os atos estão sujeitos; a publicação no jornal oficial do Estado. Num segundo momento atende-se à prática efetiva dos atos, em muitos casos em números significativos. O trabalho deixa de fora – propositadamente – a maior parte dos atos administrativos praticados, e também de contratos administrativos celebrados, uma vez que estes não estão sujeitos a publicação, designadamente no Diário da República e, portanto, tendencialmente são do conhecimento da administração rodoviária, dos interessados e dos contrainteressados, das demais partes, isto é, daqueles que podem ser afetados pela prática de um determinado ato administrativo ou que são parte num contrato administrativo. Pode, portanto, considerar-se que a escolha das matérias analisadas peca, à partida, pela exigência de publicação em Diário da República, menorizando outros atos e contratos, que regulam situações especialmente importantes; v.g. pareceres emitidos no âmbito de processos relativos à urbanização e edificação e à afixação de publicidade, que correm seus termos perante municípios; acordos de gestão e acordos com terceiros nas modalidades não sujeitas a publicação em Diário da República; decisões em processos de contraordenação, etc. A escolha feita considerou estes aspetos, não os ignora, nem desvaloriza, mas o objeto do trabalho fica, por escolha do autor, restrito às matérias indicadas, cuja importância para o exercício do direito de deslocação, para o ordenamento do território, a defesa do ambiente, o aproveitamento dos bens submetidos ao regime do domínio público, para as economias locais e suas populações são relevantes, tanto assim que o legislador considerou que necessitavam de uma forma especial de publicidade; a publicação em Diário da República.

### 3. O Novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional

O novo EERRN surgiu num contexto legislativo especial, diferente do EEN, num momento em que o país vivia os efeitos da grave crise financeira mundial de 2008, que se fizeram sentir em Portugal, com particular intensidade, a partir de 2011. Nesse momento, o Plano Rodoviário Nacional vigente (PRN2000), publicado em 1998, levava dezessete anos de vigência, a rede rodoviária nacional estava totalmente concessionada, e o Estado ultimava a fusão das entidades que geriam as redes de infraestruturas de transportes terrestres; a REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.E. e a EP – Estradas de Portugal, S.A.<sup>8</sup>

Este novo EERRN teve de atender às alterações sociais, económicas e culturais por que o país passou em mais de seis décadas, a que acresceram importantes desenvolvimentos tecnológicos com aplicação no setor da mobilidade, alterações na organização do Estado, com consagração legislativa, designadamente, a criação de uma nova autoridade reguladora, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), e de um organismo responsável pela aprovação de regulamentos e normas técnicas, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), a existência de uma agência especializada em segurança rodoviária, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) e, bem assim, na forma como, no presente, se concebe o regime do domínio público, numa lógica de rentabilização dos bens, de “... maximización de los beneficios que se pueden obtener de los bienes pertenecientes a las Administraciones públicas y que tiene como finalidad conseguir la mejor satisfacción o la búsqueda de una mejor satisfacción del interés general” (Scagliusi, 2018), que se soma às anteriores e tradicionais preocupações relativas às suas conservação e valorização. O legislador refere expressamente este ponto na Exposição de Motivos indicando que “...ficam também definidas as condições que possibilitam o uso, por entidades terceiras do domínio público rodoviário, estabelecendo-se obrigações para os gestores de infraestruturas não rodoviárias ou equipamentos instalados na zona da estrada...”<sup>9</sup>.

O novo EERRN, resultou de uma proposta de lei,<sup>10</sup> enviada pelo Governo ao Parlamento<sup>11</sup>, que apresenta um objeto vasto; pretendia-se estabelecer o regime jurídico

---

<sup>8</sup> Relativamente ao modelo de governação da Infraestruturas d Portugal, alterado em 2015, pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, e pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, vide Filipa Caetano (2016).

<sup>9</sup> Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=38943>, consultado em 08/06/2020.

<sup>10</sup> Proposta de Lei n.º 275/XII (4.ª), disponível em, <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=38943>, consultada em 08/06/2020.

<sup>11</sup> “A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 4 de dezembro de 2014, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do mesmo diploma”, in Nota Técnica relativa à Proposta de Lei n.º 275/XI, disponível em

aplicável aos bens do domínio público rodoviário, contemplando, por isso, a disciplina aplicável à sua gestão, exploração e conservação, o estabelecimento de poderes de autoridade<sup>12</sup>, as limitações impostas à propriedade privada que confronta com as vias e a que dela está próxima, nomeadamente as proibições absolutas e relativas, assim como as restrições de utilização e de desenvolvimento de atividades, e as obrigações que recaem sobre os respetivos proprietários. O EERRN pretendia estabelecer ainda a possibilidade de cobrança de taxas pelas utilizações privativas do domínio público, e consagrar um regime sancionatório de natureza contraordenacional. Havia, portanto, um propósito claro de manter a tradição de estabelecer uma lei que, de forma sistemática e unitária, regulasse a generalidade das matérias relativas à conservação, valorização e rentabilização do património rodoviário.

No presente a Constituição da República Portuguesa estabelece nos artigos 84.º, n.º 1, alínea d) e 165.º, n.º 1, alínea v) que as estradas são bens do domínio público, cujo regime jurídico se integra na reserva relativa de competência do Parlamento, cabendo à lei definir o seu regime, condições de utilização e limites.

A par do uso público comum ordinário, como se disse, apresentam hoje especial importância as utilizações privativas de bens do domínio público, que permitem extrair desses bens outras utilidades, que são aproveitadas de forma individualizada, exclusiva, por particulares e, em simultâneo, permitem gerar receitas para as respetivas entidades gestoras. Estas utilizações privativas, que são uma manifestação da comercialidade de direito público, não podem prejudicar o uso público ordinário, isto é, a fruição, por todos, dos bens submetidos ao domínio público, que se faz mediante condições de acesso e de uso não arbitrarias ou discriminatórias, normalmente a título gratuito. Por isso, as utilizações privativas exigem uma cuidada análise prévia das pretensões apresentadas pelos particulares, a cargo da administração rodoviária, e são outorgadas através de ato ou contrato administrativos, que permitem aos particulares, durante um período determinado, exercer poderes exclusivos de fruição de bens do domínio público, com respeito de certas condições, normalmente mediante o pagamento de taxas.

É também de assinalar a atenção conferida pelo EERRN à atualização do cadastro do património rodoviário, uma vez que “a conservação e a valorização dos bens dominiais exigem, em princípio, a existência de um inventário desses bens, assim como a

---

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e6b4e46543141765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938314d474e6a4d574d334e693033597a56694c54513559325574596d4933595330344d54566d5a6a566a4f44686c4f5463756347526d&fich=50cc1c76-7c5b-49ce-bb7a-815ff5c88e97.pdf&inline=true>, consultada em 12/06/2020.

<sup>12</sup> Segundo Filipa Caetano (2016), referindo-se à Infraestruturas de Portugal, “... a prossecução destes poderes de autoridade são essenciais para a concretização do interesse público dos cidadãos, nomeadamente da transparência, descentralização, eficiência e abertura aos cidadãos. Porque se a empresa não tivesse tais poderes, encontraria mais entraves à prossecução do interesse público.

intervenção da entidade administradora sempre que se verifiquem situações ilegais ou atuações abusivas de terceiros contra os bens...” (FERNANDES, 1991, p. 188).

O regime sancionatório constante do EERRN estabelece montantes mínimos para as coimas, que são superiores ao estabelecido no Regime Geral das Contraordenações<sup>13</sup>, e define os factos ilícitos e censuráveis que, se praticados, prejudicam a obra pública que são as estradas da rede rodoviária nacional, assim como os interesses e os fins a que estas se destinam, impedindo-as de prestar o serviço público que está na base da sua existência. A natureza dos bens incorporados na estrada, a sua localização ao longo de todo o território do Continente<sup>14</sup>, a vizinhança de propriedades privadas, as outras utilidades que a estrada pode produzir, permitiram ao longo dos tempos identificar elementos integradores de condutas que prejudicam a funcionalidade e, muitas vezes, mesmo a integridade da infraestrutura rodoviária. As contraordenações previstas no EERRN estão repartidas por três classes, consoante a gravidade da conduta tipificada, considerada pelo legislador. Assim, classificam-se as contraordenações em leves, graves e muito graves, correspondendo estas últimas ao sancionamento da reincidência na prática de contraordenações leves e graves. O aumento da gravidade do facto praticado ou a reincidência é repercutido nos montantes das coimas estabelecidas. Além das coimas estão, ainda, previstas sanções acessórias, que podem ser aplicadas cumulativamente com a pena pecuniária.

O EERRN fez aparecer uma nova entidade “a administração rodoviária”, que é hoje a Infraestruturas de Portugal, S.A., (IP) entidade que se caracteriza por exercer os poderes de autoridade do Estado relativamente à zona de jurisdição rodoviária, que abrange a área de domínio público, a área abrangida pelas servidões e, porventura, por restrições de utilidade pública, neste último caso, designadamente, no interesse da higiene e saúde pública, como pode, em certa medida, entender-se quanto às condições ambientais e sanitárias referidas na parte final do conceito de zona de respeito, que consta do preceito do artigo 3.º, alínea vv) do EERRN.

Esta mesma empresa pública, a IP “... assume a posição de gestor de infraestruturas nos termos do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado e dos contratos de concessão que com o mesmo venham a ser celebrados, bem como a gestão das demais infraestruturas sob sua administração”, exerce “... as atividades de exploração do domínio público ferroviário e rodoviário do Estado...”, e “...detém os poderes, prerrogativas e obrigações conferidos ao Estado...”<sup>15</sup>. No caso do domínio público rodoviário do Estado há a assinalar que a titularidade e a gestão recaem tradicionalmente em entidades distintas; de há muito que o Estado cria serviços e organismos especializados na gestão da rede rodoviária. “Note-se que esta gestão pode encontrar-se confiada não apenas a outras pessoas

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, Ilícito de Mera Ordenação Social.

<sup>14</sup> Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não há estradas da rede rodoviária nacional.

<sup>15</sup> EERRN, arts. 3.º, a), 43.º, 49.º e 72.º e Decreto-Lei n.º 91/2015, arts. 6.º, n.º 2 e 12.º, n.º 2 e 2.º dos Estatutos da Infraestruturas de Portugal, S.A., publicados em anexo a este último diploma.

coletivas públicas diferentes do titular, mas também a particulares, avultando aqui os concessionários – quer mediante uma concessão de exploração do domínio público (autónoma), quer no âmbito de uma concessão de serviços públicos em que a prestação da atividade de serviço público pressupõe direitos de gestão sobre um bem público ou de uma concessão de obra pública em que esta vá constituir um bem dominial. Constitui um fenómeno bastante evidente no âmbito do domínio público mineiro e do domínio público infraestrutural” (MONIZ, 2005, p. 401).

Como se disse o exercício dos poderes e prerrogativas próprios do Estado caracterizam a administração rodoviária e servem para decidir as pretensões apresentadas pelos particulares, fiscalizar as suas ações e omissões, fazer cumprir as leis e os regulamentos aplicáveis, remover ou fazer cessar as situações que perturbem as condições normais de utilização do domínio público rodoviário e, se necessário, aplicar sanções<sup>16</sup>. Sem embargo, é normal os concessionários de exploração exercerem poderes de autoridade relativamente às áreas da sua atividade materialmente administrativas (CAETANO, 1983, p. 948-951). A administração rodoviária é uma nova designação para uma realidade que sempre existiu. Com efeito, as entidades que se ocuparam da gestão da rede rodoviária nacional sempre necessitaram e foram titulares de poderes de autoridade considerados necessários e adequados para proteger a integridade da infraestrutura rodoviária e para garantir a livre e segura circulação; para dissuadir aqueles que eventualmente a poderiam pretender prejudicar ou pôr em causa e, para reprimir, de forma pronta e eficaz, aqueles que a ponham em causa.

Acresce que, nos termos do artigo 266.º, n.º 2 da Constituição, “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.” Este preceito, que se aplica à administração rodoviária, interessa-nos especialmente pela consagração do princípio da proporcionalidade enquanto “... princípio material informador e conformador da atividade administrativa...”. Ele torna claro que no exercício de poderes discricionários não basta que a Administração prossiga o fim legal justificativo da concessão de tais poderes; ela deve prosseguir os fins legais, os interesses públicos, primários e secundários, segundo o princípio da justa medida, adotando, dentre as medidas necessárias e adequadas para atingir esses fins e prosseguir esses interesses, aquelas que impliquem menos gravames, sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados” (CANOTILHO; MOREIRA, 1993, p. 924). Consequentemente, a forma de atuação da administração rodoviária ao abrigo das normas habilitadoras atrás indicadas, que se consubstancia nos atos publicados no Diário da República, permite ao leitor elaborar um juízo relativo ao grau de intromissão na esfera jurídica dos particulares, sendo que as soluções de cada caso, aplicadas a cada situação, devem,

---

<sup>16</sup> EERRN, artigo 43.º e 70.º do EERRN.

tanto quanto possível, ser objeto de evolução no sentido de, cada vez mais, se conseguir um justo equilíbrio entre todos os interesses em presença.

#### 4. O diploma preambular

O procedimento legislativo que conduziu à aprovação do EERRN teve o seu início com a apresentação de uma proposta de lei pelo Governo ao Parlamento. Foram envolvidos vários stakeholders, que tomaram parte neste procedimento, e cujas contribuições se encontram publicadas<sup>17</sup>. O EERRN foi aprovado pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, lei em sentido formal, oriunda da Assembleia da República, uma vez que versa sobre matérias de reserva relativa deste órgão de soberania, nomeadamente, as relativas à definição e regime dos bens do domínio público<sup>18</sup>.

O legislador estabeleceu uma *vacatio legis* de noventa dias, o que pode hoje concluir-se não ter sido um prazo adequado em face da vastidão de matérias objeto da nova lei e, bem assim, a necessidade de densificação de muitos preceitos do EERRN, v.g. através de regulamentos e outros atos, ainda não publicados<sup>19</sup>. A longa vigência dos diplomas revogados de forma expressa pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril e, portanto, a importância das alterações a introduzir, tanto na prática dos serviços da administração rodoviária, como as adaptações exigidas aos particulares, pessoas singulares e coletivas que desenvolvem atividades económicas em zonas, em áreas a que as normas do Estatuto se aplicam, parecem também permitir a extração de semelhante conclusão. Nalguns casos o legislador tinha conhecimento de situações a que conferiu tratamento especial, designadamente nos vários preceitos do artigo 4.º da Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, que inclui disposições transitórias relativas a infraestruturas não rodoviárias instaladas nas estradas de forma irregular, e a acessos de propriedades privadas à estrada, cuja regularização podia ser feita no prazo de um ano, pelo que, neste prazo, não se aplicavam as sanções de natureza contraordenacional previstas na parte final do EERRN<sup>20</sup>.

A afirmação do novo enquadramento jurídico das estradas da rede rodoviária nacional, a intenção de iniciar um novo tempo na gestão das estradas, especialmente marcado pela rentabilização, levaram o legislador a estabelecer que o novo regime jurídico se aplica aos processos pendentes na data da sua entrada em vigor, o que representou um esforço acrescido para os particulares e para a própria administra-

---

<sup>17</sup> Nota 10.

<sup>18</sup> Vide em especial os artigos 161.º e 165.º da Constituição.

<sup>19</sup> Vejam-se os diversos artigos ao longo do diploma que estabelecem a necessidade de publicação de regulamentos e normas técnicas ainda não publicados, por exemplo; 7.º, 9.º, n.º 5, 11.º, n.º 2, 17.º, etc.

<sup>20</sup> A Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Orçamento de Estado para 2017, pelo preceito do artigo 259.º, n.º 4 altera o artigo 4.º da lei n.º 34/2015, de 27 de abril, alargando por um ano, a contar da data da entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2017, o prazo para a administração rodoviária proceder ao levantamento dos acessos existentes nas estradas sob sua administração e para regularização das situações de ocupações irregulares do domínio público rodoviário.

ção rodoviária. Aqui chegados, passamos, então, a analisar, aquilo que está publicado no Diário da República, tendo em vista apurar parte da atividade desenvolvida e, na medida do possível, verificar se há algumas diferenças quanto ao que se verificava na atuação dos serviços ao abrigo do direito revogado.

## 5. A declaração de utilidade pública da expropriação

A aquisição dos terrenos necessários para a construção e a beneficiação das estradas é, há muito, feita sobretudo ao abrigo do processo de expropriação (Fernandes, 1994, 311), isto é, do “processo através do qual a Administração Pública, para prosseguir um fim de interesse público, extingue os direitos dos particulares, seus titulares, sobre um bem imóvel (em regra, o direito de propriedade plena) e transfere esse bem para o património da pessoa coletiva pública expropriante ou para o de uma outra pessoa coletiva pública ou privada, mediante o pagamento de prévia e justa indemnização” (QUADROS, 1991, p. 306-314). Os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objeto da entidade expropriante, mediante pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do artigo 1.º Código das Expropriações. No artigo 27.º, n.º 1 do EERRN e no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (RJPIP), não se excluem outras formas de aquisição de Direito Privado, como a herança, a doação ou o legado, a usucapião, assim como a mutação dominial, estas duas últimas que o legislador hoje prevê, de forma expressa, relativamente às estradas da rede rodoviária nacional. O artigo 8.º, n.º 1 do EERRN estabelece que a expropriação de bens imóveis ou direitos necessários à construção, conservação ou exploração das estradas a que se aplica pode ter carácter de urgência nas situações previstas no Código das Expropriações. Esta norma encontra a sua fonte imediata no preceito do revogado artigo 161.º do EEN, em que se estabelecia que “as expropriações de bens móveis para a construção, alargamento ou melhoramento de estradas nacionais consideram-se urgentes ...”, pelo que, consagra uma solução na linha do habitualmente estabelecido a este respeito. A atribuição de carácter urgente à expropriação facilita a atuação da administração na medida em que confere, de imediato, à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados. A redação conferida ao preceito do artigo 161.º do EEN apresenta diferenças de terminologia relativamente ao do artigo 8.º, n.º 1 do EERRN, afigurando-se a atual redação, em que se refere a possibilidade de que a expropriação possa ter carácter de urgência, portanto que não tenha necessariamente carácter de urgência, mais harmonizada com a letra dos preceitos do artigo 15.º, n.ºs 1 e 2 do Código das Expropriações (CE). A prática reiteradamente seguida nos despachos publicados na vigência do EERRN continua a ser a da declaração da utilidade pública, com carácter de urgência, como se verificava anteriormente, certamente por tal estar previsto na Base 18 do Contrato de Concessão celebrado entre a Infraestruturas de Portugal, S.A. e o Estado<sup>21</sup>, assim

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de maio.

como pelos motivos operacionais referidos, e em resultado da prática administrativa verificada ao longo de décadas, apesar da apontada alteração na letra do preceito do artigo 8.º do EERRN. A importância prática desta matéria, que é elevada, pode aferir-se através do número de publicações feitas em Diário da República. Com efeito, não tendo os últimos cinco anos sido caracterizados em Portugal pela realização de obras novas na rede rodoviária nacional, bem pelo contrário, ainda assim, a maioria dos atos de aplicação do EERRN publicados no jornal oficial, são declarações de utilidade pública de expropriação de bens imóveis<sup>22</sup>.

Nesta matéria relativa ao património aparece expressa a preocupação do legislador com a atualização do cadastro e do registo predial; estabelecendo-se, designadamente nos artigos 27.º e 29.º do EERRN que os prédios ou as partes deles que passem a integrar o domínio público rodoviário do Estado devem ser objeto de indicação, com periodicidade anual, ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT). Este instituto mantém atualizado o cadastro dos bens que constituem o domínio público rodoviário e dele dá conhecimento à Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), serviço do Ministério das Finanças, que assegura a gestão integrada do património do Estado<sup>23</sup>. Em simultâneo, sobre a administração rodoviária impende o dever de manter atualizado o seu próprio registo referente ao cadastro dos bens e direitos do domínio público do Estado sob sua gestão<sup>24</sup>. O cadastro serve naturalmente vários fins em simultâneo, sendo certo que só conhecendo, com exatidão, os bens integrados no domínio público rodoviário se pode protegê-los das atuações indevidas de terceiros e, nessa medida, conservá-los, valorizá-los e rentabilizá-los.

## 6. A servidão non aedificandi

O EERRN impõe encargos, proibições e limitações sobre os prédios confinantes ou vizinhos da zona da estrada, em benefício da construção, manutenção, uso, exploração e proteção das estradas a que se aplica; estabelece servidões administrativas denominadas non aedificandi e de visibilidade. De há muito que “os terrenos ao longo das estradas estão sujeitos a um regime de servidões que se destina a proteger essas vias de ocupações que podem afetar a visibilidade e a segurança da circulação. Tal regime também pretende garantir a possibilidade de futuros alargamentos das vias, a realização das inerentes obras de beneficiação e a defesa de espaços canais para a construção das vias projetadas” (Branco e Coito, 2011, 1/6). Já era assim no EEN, regime em que “os prédios confinantes com as estradas públicas estão onerados por grande número de encargos negativos”, muitos deles meras “restrições policiais” (CAETANO, 1993, p. 1059). A servidão non aedificandi, que se encontrava prevista em vários preceitos revogados pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, e hoje consta dos artigos 31.º, 32.º, 41.º, alínea b), e 42.º, n.º 2, alínea a) do EERRN é um

<sup>22</sup> Disponível em [https://dre.pt/web/guest/analisejuridica/-/aj/associacoesDetails/normal?p\\_p\\_auth=Dvrc7kr2](https://dre.pt/web/guest/analisejuridica/-/aj/associacoesDetails/normal?p_p_auth=Dvrc7kr2), consultado em 25/06/2020.

<sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho, artigo 2.º, n.º 1.

<sup>24</sup> Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, artigo 11.º, n.º 3.

“encargo imposto por disposição da lei sobre certo prédio em proveito da utilidade pública de uma coisa” (CAETANO, 1993, p. 1052), que tem antecedentes diretos nos artigos 3.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, e no artigo 3.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro, assim como noutros diplomas.

O artigo 104.º, n.º 1 do EEN, expressamente revogado pelo artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 13/71, já estabelecia zonas de servidão non aedificandi, que estavam definidas no artigo 33.º do Plano Rodoviário então vigente, “... limitadas de cada lado da estrada por uma linha que dista do seu eixo, respetivamente, 15, 12 e 10 metros para as estradas de 1.ª, 2.ª e 3.ª classes, podendo ser alargada, respetivamente, até 20, 15 e 12 metros ...”. Mais adiante, o artigo 165.º do EEN referia-se ao que, na gíria dos serviços rodoviários, se denomina de “reserva de corredores”, isto é, a possibilidade de a JAE impedir a execução de obras na faixa de terreno que, segundo projeto ou anteprojecto superiormente aprovado, devesse vir a ser ocupado por um novo troço de estrada nacional, ou por uma variante a algum troço de estrada existente. Esta reserva que, em muitos casos, perdurou no tempo, não deveria, de acordo com a letra da lei, durar mais do que cinco anos, por o proprietário poder exigir que o terreno lhe fosse expropriado, nem mesmo mais de três anos, por constituir o proprietário no direito a indemnização “pelos prejuízos direta e necessariamente resultantes”. A prática, no entanto, não foi essa, na generalidade dos casos a administração não se mostrava especialmente preocupada em libertar os terrenos reservados para que estes pudessem voltar ao comércio jurídico e os particulares também não exerciam os direitos que resultavam da lei<sup>25</sup>.

A zona de servidão non aedificandi, hoje definida como “o espaço confinante com a zona da estrada em relação ao qual se verificam proibições ou condicionantes à edificação, construção, transformação e uso do solo” constitui, portanto, uma área em que o proprietário vê diminuídas as possibilidades de utilizar o prédio, de nele exercer certas atividades, o que, verificando-se em certas extensões pode ter alguns efeitos negativos na atividade económica, v.g. impedindo a utilização dos terrenos para o exercício de certas atividades. A lei estabelece a possibilidade de realização de obras ou atividades de carácter industrial, comercial, habitacional, lúdicas ou outras em zonas de servidão rodoviária, desde que a administração rodoviária o autorize, como resulta das disposições conjugadas do artigo 41.º, alínea b), 42.º, n.º 2, alínea b), n.ºs 3 e 4.

No presente a delimitação das zonas de servidão non aedificandi encontra-se estabelecida no artigo 32.º do EERRN<sup>26</sup>, de que constam as regras relativas às zonas de servidão non aedificandi vigentes até à aprovação da planta parcelar e, em norma

---

<sup>25</sup> Relativamente a casos concretos vide a Recomendação do Provedor de Justiça n.º 12/A/2006, de 22 de setembro, e o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 03/05/2011, proferido no processo que seguiu seus termos com o n.º 982/09.7OBR.C1.

<sup>26</sup> O § 3.º do artigo 49.º da Constituição de 1933 estabelecia que “o Estado procederá à delimitação dos terrenos que, constituindo propriedade particular, confinem com bens do domínio público.”

separada, as regras aplicáveis às servidões constituídas após a publicação do ato declarativo de utilidade pública. A servidão onera os prédios vizinhos e confinantes da infraestrutura rodoviária e “é constituída em benefício das infraestruturas rodoviárias, do tráfego rodoviário, da segurança das pessoas, designadamente dos utilizadores da estrada, e da salvaguarda dos interesses ambientais”<sup>27</sup>. As declarações publicadas no Diário da República ao abrigo dos preceitos do artigo 32.º, n.ºs 2 e 3 do EERRN, que se referem a zonas de servidão non aedificandi constituídas na sequência da aprovação do estudo prévio, portanto numa fase ainda anterior à elaboração dos projetos, em que apenas está feito o “...levantamento e análise dos elementos necessários à definição de diferentes opções, com o objetivo de analisar e comparar os respetivos efeitos e propor as alternativas mais convenientes”<sup>28</sup> é, por natureza, provisória, já que, a definição do traçado definitivo da estrada se fará mais tarde, v.g com o projeto de execução, sendo certo que, muitas vezes, ainda há acertos a assinalar quanto à implantação das obras na fase em que se procede à construção. Nesta fase do desenvolvimento dos estudos, anterior aos projetos base e de execução, ainda há, portanto, muitas incertezas, designadamente quanto ao traçado da estrada.

O EERRN criou condições para que se alterasse a prática seguida, obrigando a administração rodoviária a ter uma atitude mais proativa, mais dinâmica, a tomar decisões, a cada cinco anos, quanto à libertação dos terrenos que não sejam necessários à implantação das estradas. É que, os preceitos dos n.ºs 5 a 7 deste artigo 32.º do EERRN estabeleceram um prazo de caducidade da servidão non aedificandi constituída até à aprovação da planta parcelar, que é de cinco anos, e prorrogável, por uma única vez, por igual período, mediante ato devidamente fundamentado, que concede ao proprietário direito a receber uma “justa indemnização”. O prazo referido, aliado à justa indemnização, num contexto social mais exigente e de mais garantias para o particular, como o de hoje, cria efetivamente condições para que a administração rodoviária se veja compelida a ter uma atuação mais atenta do que no passado. A verificação da caducidade da servidão é objeto de publicidade no Diário da República e nas páginas eletrónicas do IMT e da administração rodoviária, havendo já várias declarações publicadas em razão da norma transitória do artigo 32.º, n.º 6, aplicável aos estudos prévios aprovados antes da entrada em vigor do EERRN, o que indicia o acerto da opção do legislador quanto ao estabelecido nas normas analisadas<sup>29</sup>. O Conselho de Administração do IMT tem incluído no texto das Declarações publicadas em Diário da República a indicação do dia em que a caducidade da zona de servidão non aedificandi constituída antes da aprovação da planta parcelar opera, o que é positivo por introduzir certeza e segurança na contagem do prazo e,

---

<sup>27</sup> EERRN art 32.º, n.º 1.

<sup>28</sup> O artigo 6.º do EERRN identifica 4 fases; estudo de planeamento, estudo prévio, projeto base e projeto de execução.

<sup>29</sup> Vide, a título de exemplo as Declarações do Conselho Diretivo do IMT publicadas na 2.ª série do Diário da República com os n.ºs 31/2020 a 34/2020, de 7 de abril, e com os n.ºs 39/2020 a 46/2020, todas de 22 de abril.

portanto, pela indicação, que dá, da data em que se verifica a desoneração do prédio da servidão non aedificandi.

A norma do n.º 4 do artigo 32.º do EERRN permite que, em face de grandes condicionamentos urbanísticos ou topográficos, se possam reduzir os limites das áreas de servidão estabelecidas até à aprovação da planta parcelar, reduzindo-se deste modo a extensão do encargo imposto. As declarações que reduzem as zonas de servidão non aedificandi, definidas “... por uma faixa de 200 metros para cada lado do eixo da estrada e por um círculo de 650 metros de raio centrado em cada nó de ligação” são admitidas a título excecional, e podem constituir a decisão final de um procedimento desencadeado por uma proposta da administração rodoviária e finalizado com a tomada de decisão pelo IMT. Tanto a proposta como a decisão final estão limitadas pelos valores estabelecidos para as zonas non aedificandi aprovadas após a publicação da declaração de utilidade pública, a que se refere o n.º 8.º deste mesmo artigo 32.º, isto é, aí se estabelecem os limites máximos de redução da zona de servidão non aedificandi. Os números 14, 15 e 16 deste artigo 32.º estabelecem as regras relativas à redução das zonas non aedificandi constituídas após a publicação do ato declarativo de utilidade pública no processo de expropriação. Estas áreas são significativamente mais reduzidas do que aquelas a que nos referimos no parágrafo anterior, uma vez que se trata de áreas non aedificandi que tendencialmente se manterão enquanto a respetiva estrada existir ou se mantiver aberta ao tráfego, integrada na rede rodoviária nacional, e a sua justificação refere-se à proteção da estrada e dos seus utentes, não já à reserva de terrenos que poderão ser utilizados na construção de um novo troço de estrada.

O legislador admite reduzir as áreas non aedificandi dos troços de estrada situados em zonas urbanizadas, por iniciativa municipal, com base num plano de alinhamentos, com parecer da administração rodoviária e decisão final do IMT. O IMT, por sua iniciativa, pode estabelecer zonas non aedificandi inferiores às previstas com carácter geral e abstrato por razões socioeconómicas ou topográficas, não se limitando, neste caso, a sua aplicação pela localização do troço de estrada. Neste último caso a redução da zona non aedificandi obriga à publicação da declaração de aprovação e da planta parcelar no Diário da República; a publicação é um requisito constitutivo. Até ao momento ainda não há publicação de atos ao abrigo do artigo 8.º, n.ºs 15 e 16 do EERRN, portanto, o IMT ainda não procedeu à redução de zonas de servidão non aedificandi em extensões significativas e perfeitamente delimitadas, com fundamento na topografia ou em argumentos de natureza socioeconómica.

## **7. A desafetação de um bem do domínio público**

A atividade de gerir bens do domínio público pressupõe que a sua afetação se verifica enquanto tal se mostra necessário e na medida do necessário. Com efeito, nem sempre é necessário que os bens sejam propriedade pública, sob o regime jurídico do domínio público, para assegurar que se destinam a um determinado fim público,

por vezes basta a constituição de uma servidão, ou de uma restrição de utilidade pública, continuando o bem em propriedade privada. Por maioria de razão não se justificando mais utilizar um bem para a produção de uma determinada utilidade, não estando este, de facto, mais afeto ao fim de interesse público que justificou a sua integração no domínio público, a correspondente decisão deve ser tomada, com oportunidade, na devida forma; v.g., mutação dominial subjetiva<sup>30</sup>, desafetação. Os artigos 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, estabelecem, ainda, possibilidades de, transitoriamente, dar certas utilizações aos bens, a saber; a reserva dominial que permite ao “... titular do imóvel do domínio público de uso comum ... reservar para si o uso privativo de totalidade ou parte do mesmo quando motivos de interesse público o justifiquem, designadamente fins de estudo, investigação ou exploração, durante um prazo determinado”; e a cedência de utilização, que permita a utilização do bem, a título precário, por outras entidades públicas.

O princípio da boa administração consagrado pelo artigo 3.º do RJPIP, ao estabelecer que a “... gestão, a utilização e a alienação dos bens imóveis ... devem ser realizadas de acordo com a ponderação dos custos e benefícios “ e que “as despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis devem satisfazer os requisitos da economia, eficiência e eficácia, especialmente quando envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos” “... impõe aos decisores que em todas as decisões sobre bens imóveis procurem a melhor solução em termos de alocação eficiente de recursos” (MIRANDA et al., 2017, p. 34). Não procedendo assim, a Administração está a introduzir limitações ao comércio jurídico privado, ao desenvolvimento da atividade económica e à criação de riqueza, prejudicando a economia e as populações, com desrespeito, portanto pelos princípios aplicáveis à sua atividade. Acresce, ainda, a “comercialidade de direito público”, a realidade de que “... os bens dominiais constituem objeto de atos e negócios sob a égide do Direito Administrativo ...” (MONIZ, 2005, p. 411), para fins de interesse público.

A desafetação de um bem do domínio público “... enquanto reverso da medalha da afetação, corresponde à perda da ligação funcional entre o bem público e o fim que justificou a sua integração no domínio público de uma dada pessoa coletiva. É, pois, uma forma de cessação da dominialidade por desaparecimento da utilidade pública (cfr. CAETANO, p. 956)” (MIRANDA et al., 2017, p. 108).

O artigo 166.º do EEN regulava esta matéria. Esta disposição previa que os troços que deixassem de fazer parte da rede nacional, em princípio, seriam entregues aos municípios depois de intervenções que garantissem o seu bom estado de conservação. O mesmo preceito estabelecia ainda a possibilidade de alienação destes troços

---

<sup>30</sup> Decreto-Lei n.º 280/2007, artigo 24.º, “A titularidade dos imóveis do domínio público pode ser transferida, por lei, ato ou contrato administrativo, para a titularidade de outra pessoa coletiva pública territorial a fim de os imóveis serem afetados a fins integrados nas suas atribuições, nos termos previstos no Código das Expropriações”.

de estrada desafetados a particulares, criando um direito de preferência na sua aquisição na esfera jurídica dos proprietários confinantes, que não subsiste no direito vigente. Nos casos em que o troço de estrada não tinha mais interesse para a função rodoviária, nem mesmo integrado numa rede municipal, o seu destino, legalmente previsto, era a venda pelo Estado, “... em hasta pública, com o direito de opção para os proprietários dos prédios confinantes”, como resulta da segunda parte do preceito legal atrás indicado. Voltava, portanto, ao comércio jurídico.

O legislador, em 2015, numa atitude pedagógica explica, no preceito do artigo 38.º, n.º 5 do EERRN, que “a desafetação implica a extinção da dominialidade dos bens que com ela estão material ou funcionalmente conexos”, numa clara referência à conceção dos bens do domínio público rodoviário como “universalidades públicas; complexos de coisas pertencentes ao mesmo sujeito de direito público e afetadas ao mesmo fim de utilidade pública, que a Ordem jurídica submete ao regime administrativo como se se tratasse de coisas públicas simples” (CAETANO, 1993, p. 890). No caso do domínio público rodoviário do Estado a desafetação formal é o ato que declara o fim da efetiva verificação da produção das utilidades relativas à função rodoviária por um bem ou um conjunto de bens; pode tratar-se de um terreno<sup>31</sup> ou de um troço de estrada<sup>32</sup>, neste último caso uma universalidade pública. A lei estabelece o procedimento a seguir, em que devem intervir a entidade que gere o bem em nome do Estado, ou um particular<sup>33</sup>, que naturalmente podem ter interesse em lhe dar início<sup>34</sup>, o IMT, que emite parecer, e os decisores, que são os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das infraestruturas rodoviárias. Trata-se aqui de gerir propriedade pública, portanto património do Estado nos termos do artigo 4.º, alínea h) do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, submetido a um regime de Direito Público, cuja fruição não arbitrária ou discriminatória pelas pessoas que fazem parte da comunidade preenche interesses públicos. O artigo 38.º, n.º 2 do EERRN estabelece as menções obrigatórias que o despacho dos membros do Governo deve conter, designadamente, a identificação do bem, os fundamentos da decisão de desafetação, o património em que se integra, e o seu regime de alienação nos casos em que o bem integrar o património próprio da administração rodoviária. Os despachos publicados até à data têm sido proferidos ao abrigo do artigo 38.º, n.º 4 do EERRN, que estabelece que “a alienação e utilização dos bens imóveis desafe-

---

<sup>31</sup> O Despacho n.º 8655/2019, de 1 de outubro, desafeta do domínio público rodoviário do Estado, sob a administração da Infraestruturas de Portugal, S. A., a parcela de terreno com a área de 96 m<sup>2</sup>, localizada na Rua de Santos Dias, na União das Freguesias de São Mamede de Infesta e Senhora da Hora, no concelho de Matosinhos.

<sup>32</sup> O n.º 1 do Despacho n.º 882/2019, de 23 de janeiro, indica que este procede à desafetação de um troço de estrada desativado da Estrada Nacional n.º 391.

<sup>33</sup> O n.º 2 do Despacho n.º 882/2019, de 23 de janeiro, indica que o procedimento foi iniciado a requerimento de uma empresa privada.

<sup>34</sup> O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, refere os bens que integram o património autónomo da Infraestruturas de Portugal, S.A., em que se incluem os bens desafetados do domínio público rodoviário do Estado.

tados e integrados no património privado da administração rodoviária pode efetuar-se em regime de propriedade plena, pela constituição de direito de superfície, ou qualquer outro meio jurídico adequado.”

Vejamos então uma concreta aplicação deste preceito através da análise do teor do Despacho n.º 882/2019, um dos dois já publicados ao abrigo da indicada norma habilitante. O bem vem identificado como a parcela de terreno com a área de 11.515,00 m<sup>2</sup>, localizada entre os km 30,100 e 30,890 de um troço da Estrada Nacional n.º 391, na União de Freguesias de Albernoa e Trindade, no concelho de Beja. A decisão fundamenta-se na situação em que se encontra o troço de estrada; está desativado, isto é, não é utilizado como suporte material para a circulação rodoviária, está já, de facto, desafetado. O domínio ou património para que o bem transita não vem expressamente indicado, mas se se pretende alienar o bem e “afetar a verba resultante da referida operação prioritariamente, na sua totalidade, à redução da dívida da Infraestruturas de Portugal, S. A., nos termos do artigo 38.º, n.º 4, então o bem destina-se a integrar o património autónomo da Infraestruturas de Portugal, S.A. O despacho estabelece, ainda, a quem deve ser feita a alienação e para que fim; deve ser transmitido contra o recebimento de dinheiro à empresa que requereu a desafetação e servir exclusivamente para permitir o acesso a uma propriedade agrícola, que pertence à Requerente. Neste caso o fim para o qual o bem foi vendido não fica obrigatoriamente registado na Conservatória de Registo Predial, situação que o legislador trata de forma diversa no artigo 58.º, n.º 3, alínea b), quando exige o registo do ónus de renúncia à indemnização por expropriação nos casos em que a administração rodoviária autoriza a ocupação de zonas *non aedificandi*.

Viu-se atrás que o fundamento da desafetação no caso do troço de estrada indicado era a sua desativação. Logo, tanto quanto parece, no momento da prolação do despacho o bem já se encontrava de facto desvinculado das razões que tinham justificado a sua submissão ao regime do domínio público. “A questão que se pode equacionar neste momento prende-se com a possibilidade, frequentemente aludida pela doutrina, de a desafetação resultar da “prática consequente à perda de utilidade pública dos bens e, portanto, estar em causa uma modificação das circunstâncias que alteram o condicionalismo pressuposto pela qualificação do bem como público – assim, por exemplo, nas hipóteses de ausência de utilização pelo trânsito de uma estrada velha devido à abertura de uma outra que cumpra a mesma função...” (Moniz, 2005, 155 e 156).

## **8. A mutação dominial**

“A titularidade dos imóveis do domínio público pode ser transferida por lei, ato ou contrato administrativo para a titularidade de outra pessoa coletiva pública territorial a fim de os imóveis serem afetados a fins integrados nas suas atribuições, nos termos previstos no Código das Expropriações”, como resulta da letra do preceito do artigo 24.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP).

A correspondência da titularidade das estradas à entidade em cujas atribuições se inclui o serviço que estas prestam é historicamente uma matéria de especial importância no âmbito das políticas públicas relativas ao setor rodoviário, presente em várias reformas por que o setor rodoviário passou e, em muitos casos, tem fundamentado novos planos rodoviários ou alterações a estes. Conforme as épocas, a rede rodoviária nacional tem apresentado maior ou menor extensão. “Ora, a desclassificação é bastante comum entre algumas estradas nacionais, que outrora serviram como principal via de correspondência entre as cidades e, entretanto, com a construção de novas estradas e autoestradas, que permitem um melhor e mais rápido acesso, a essas mesmas cidades, acabaram por ser desclassificadas (SOARES, 2019, p. 21 e ss.).”

O artigo 40.º do EERRN estabelece que a mutação dominial tem como objeto troços de estrada e se faz através de acordo, que configura, portanto, um contrato administrativo, tal como se estabelece no preceito atrás transcrito do RJPIP. As partes nesses acordos são a administração rodoviária e um município<sup>35</sup>. A mutação dominial dos troços de estrada tem na sua origem duas situações; por terem sido desclassificados da rede nacional, em consequência de deixarem de constar das listas anexas ao Plano Rodoviário Nacional (PRN), ou por terem sido substituídos por uma variante, a que se refere o artigo 9.º do mesmo EERRN. A integração nas redes municipais de troços de estrada com as proveniências referidas resulta, no primeiro caso, de o serviço que prestavam não coincidir já com o que está reservado para as diferentes categorias de estradas nacionais, ou por existirem outras infraestruturas que o asseguram melhor, mas, em qualquer caso, o troço antigo manter interesse para a função rodoviária integrado numa rede municipal. Por se tratar de um acordo, o município, enquanto pessoa coletiva de população e território cujas atribuições incluem a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações<sup>36</sup>, decide-se a integrar um troço de estrada na sua rede por verificar existir interesse específico na utilização da referida infraestrutura<sup>37</sup>. Portanto, não há alterações significativas quando se estabelece comparação com o regime anterior, a que atrás se faz referência.

Nestes casos, como se viu, o artigo 40.º do EERRN estabelece a possibilidade de celebração de um acordo entre a administração rodoviária e um município em que se regulem os termos da transferência de titularidade do troço de estrada do Estado para o município em cujo território se localiza. A mutação dominial regulada pelo artigo 40.º apresenta alguns aspetos que importa ter em conta; o seu objeto são troços de estrada, não outros bens; a transferência da titularidade do bem faz-se do Estado para um município relativamente a troços desclassificados pelo plano rodo-

---

<sup>35</sup> Sobre a eventual existência de um domínio público rodoviário da freguesia vide Gonçalves Moniz, *O Domínio Público*, págs. 235 e 236.

<sup>36</sup> Constituição artigo 235.º, n.º 2 e Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 2.º.

<sup>37</sup> Lei n.º 75/2013, arts. 25.º, n.º 1, q) e 33.º, n.º 2, qq).

viário ou substituídos por variantes. O procedimento administrativo inerente à mutação dominial de um troço de estrada obriga à aprovação da minuta do acordo pelo IMT, à obtenção de autorização prévia da assembleia municipal<sup>38</sup>, e, após celebração, à obtenção da homologação do acordo pelo membro do Governo responsável pelas infraestruturas rodoviárias. Crê-se que o legislador deveria ainda ter estabelecido algumas regras relativas à publicidade a conferir a estes acordos já que, mudando o troço de estrada de titularidade do Estado para o município, se alteram as entidades sob cuja jurisdição se encontram e os regimes jurídicos aplicáveis, nomeadamente, a administração rodoviária e a aplicação do EERRN, que são substituídos pelo município territorialmente competente e pela subsunção ao regime constante do Regulamento Geral de Estradas e Caminhos Municipais<sup>39</sup>, e aos poderes dos órgãos municipais estabelecidos nos termos do Regime **Jurídico das Autarquias Locais**.

As estradas regionais, ainda sob jurisdição da administração rodoviária, podem ser integradas nas redes municipais nos mesmos termos das estradas nacionais ao abrigo da norma do artigo 13.º, n.º 2 do PRN2000 “... mediante despacho do ministro da tutela do sector rodoviário”<sup>40</sup>. O Despacho n.º 7827/2018, de 14 de agosto, autoriza a integração no domínio público municipal de um troço de uma estrada regional, habilita a IP a celebrar o acordo de mutação dominial, sendo que a sua publicação resulta da exigência da disposição atrás referida do PRN2000, e não do artigo 40.º do EERRN. Dando, por breves instantes, atenção ao seu preâmbulo, de que consta a fundamentação do ato, vêm indicadas as disposições conjugadas do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 do PRN2000, do artigo 40.º do EERRN e uma referência genérica ao Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, de que resulta, em suma, a possibilidade de as estradas regionais poderem ser integradas nas redes municipais mediante acordo a celebrar entre o município interessado e, no presente, a Infraestruturas de Portugal, S. A., após obtenção do despacho de autorização do ministro da tutela do sector rodoviário.

O despacho refere, ainda, que os termos do acordo de mutação dominial foram objeto de parecer prévio favorável por parte do IMT, com indicação da respetiva data. Neste caso é, ainda, apresentada a fundamentação de natureza técnica, que se reconduz ao serviço prestado pelo troço de que se cuida, que dá a continuidade ao troço inicial da mesma estrada regional, constituiu a travessia urbana de uma localidade e se encontra sob a jurisdição municipal desde 1984, acrescendo que está implantado na área em que se verificará a expansão urbana até ao limite do concelho,

---

<sup>38</sup> Vide nota anterior.

<sup>39</sup> Este diploma foi publicado em 1961 carecendo de atualização.

<sup>40</sup> Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 98/99, de 26 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 182/2003, de 16 de agosto.

o que do ponto de vista de planeamento, necessariamente rodoviário, merece a concordância do IMT, atentas as suas atribuições<sup>41</sup>.

## 9. A abertura de um acesso

A proximidade e, em especial, a possibilidade de se aceder diretamente à estrada representou sempre um fator de valorização dos prédios, uma vez que propicia o desenvolvimento de atividades, gera ganhos de tempo, é um fator de comodidade e autonomia, etc. O risco que estas serventias criam para a manutenção de níveis admissíveis de fluidez do tráfego e de segurança rodoviária aumentou ao longo do tempo, em razão do incremento generalizado do tráfego e das velocidades praticadas, assim como, da maior e mais intensa ocupação dos terrenos junto à estrada. A disciplina relativa à abertura de acessos de propriedades privadas à estrada e de ligações entre vias faz parte das regras de proteção à estrada, em que se incluem as servidões e a zona de respeito.

A publicação do PRN85, a que se refere o Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de setembro, veio restringir as possibilidades de estabelecer acessos, isto é, de manter e de criar ligações diretas de propriedades privadas às vias rodoviárias da rede nacional, uma vez que estas criam intersecções, que são pontos de conflito, potencialmente geradores de acidentes. Começou-se, então pelos itinerários principais, as estradas de categoria mais elevada da rede rodoviária nacional. Porém, a preocupação do legislador com o estabelecimento de regras relativas à abertura de acessos à estrada não é recente, é muito anterior a 1985. A matéria já era objeto de tratamento detalhado nos artigos 108.º e 109.º do EEN, a que se refere também o artigo 86.º do mesmo diploma. Ao tempo existiam serventias das propriedades privadas para as estradas, que eram executadas a título precário, serventias públicas que davam acesso de estradas nacionais para quaisquer vias públicas, como, por exemplo, estradas municipais, caminhos públicos e outras vias a cargo do Estado e, finalmente, serventias provisórias, aplicáveis a situações especiais em que transitoriamente era necessário criar um acesso à estrada, atento a que existia uma proibição de acesso à estrada fora das serventias. O regime evoluiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, a que se referem especialmente os preceitos dos artigos 6.º, n.º 5 e 7.º. As ligações às estradas nacionais de vias públicas ou municipais eram consideradas por este diploma serventias públicas e, o conceito de serventias privadas referia-se aos acessos a vias particulares, bem como às servidões de passagem. A fluidez de tráfego e a segurança rodoviária, na terminologia então utilizada – avaliação do “risco para o trânsito” – eram os critérios utilizados para aferir o risco que o estabelecimento de novas ligações à estrada introduzia no ambiente rodoviário, em determinados pontos da rede, e que, portanto, determinavam o sentido da decisão da administração. A proporcionalidade inerente ao teor da decisão já possibilitava que se

---

<sup>41</sup> Vide ainda o Despacho 9126/2017, de 17 de outubro, relativo a situação com enquadramento jurídico semelhante.

fizessem exigências relativas à localização e às características técnicas dos acessos, de molde a mitigar os riscos que fossem identificados. Os diplomas de licenciamento do tempo têm, aliás, na generalidade dos casos, condições impostas relativamente às dimensões, à implantação, ao traçado e aos materiais utilizados na construção dos acessos de propriedades particulares à estrada.

O PRN2000, através do artigo 7.º ampliou as restrições relativas à abertura de acessos, que passaram a aplicar-se também a itinerários complementares e estradas nacionais, o mesmo se verificando já com a detalhada disciplina introduzida pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro, publicada, portanto, seis anos antes. A evolução das normas legais tem sido no sentido de tornar mais exigente e de restringir a possibilidade de criar acessibilidades às estradas fora dos pontos especificamente previstos ab initio nos projetos. A legislação vigente, mantém as normas específicas de proteção à estrada que vinham do anterior PRN85, designadamente as que estabeleciam a necessidade de criar de cada lado da plataforma da estrada uma faixa revestida por vegetação para reforço da proteção da estrada de interferências marginais e melhoramento das condições ambientais e que determinavam a existência de nós de ligação devidamente distanciados, adequados ao nível de serviço exigível, para acesso aos itinerários principais, excluindo-se quaisquer outros.

Vimos atrás que, no diploma preambular do EERRN existem disposições transitórias relativas à regularização da situação dos acessos pelo que, “a Infraestruturas de Portugal, S.A., na qualidade de administração rodoviária, em cumprimento do estabelecido no artigo 4.º, n.º 4 da Lei n.º 34/2015, de 27 de Abril, procedeu ao levantamento dos acessos existentes nas estradas sob sua administração, competindo-lhe ainda promover a regularização das situações detetadas em que inexista o competente título administrativo (licença do acesso). Os trabalhos de inventariação dos acessos existentes permitiram verificar nas estradas sob jurisdição da IP, S.A., a existência de alguns em situação irregular; em relação aos quais não se mostram emitidos os correspondentes títulos administrativos e cujos beneficiários não estão identificados. Em consequência, foi iniciado o correspondente procedimento de regularização,<sup>42</sup> que se mostrou mais demorado do que previsto inicialmente, uma vez que, pelo artigo 259.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, o período transitório de regularização, com condições especialmente vantajosas para os interessados, foi prolongado por mais um ano, a contar de 1 de janeiro de 2017.

O EERRN dá especial importância a esta matéria, a que se referem os artigos 50.º a 53.º, com as epígrafes “ligações e acessos à estrada”, “condições de acessibilidade à estrada” e “ordenamento e controlo dos acessos”, todos incluídos numa secção intitulada “defesa e condições de utilização do domínio público rodoviário”. A evolução do regime jurídico dos acessos no EERRN mostra-se alinhada com o desenvolvimento verificado na legislação anterior, atrás analisado e, designadamente com o

---

<sup>42</sup> Regularização de acessos, disponível em <http://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/centro-de-impressao/regularizacao-de-acessos>, consultado em 12/06/2020.

estabelecido no PRN. Nestes termos, os acessos diretos aos itinerários principais, aos itinerários complementares e outras estradas vedadas a partir de propriedades públicas ou privadas, bem como de vias municipais são, por princípio, proibidos. Excepcionalmente, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas pode autorizar o estabelecimento destes acessos mediante despacho proferido na sequência de parecer prévio do IMT. A exceção é admitida “...quando, por razões de natureza técnica, seja necessário, por inexistência de alternativas economicamente viáveis,” estabelecer um acesso direto. Há já quatro casos em que foram proferidos despachos ao abrigo do preceito do artigo 50.º, n.º 2 do EERRN, a que voltaremos adiante.

Para além deste princípio, e respetiva exceção, há mais duas regras a ter em conta, aplicáveis em função da estrada. A primeira, relativa a estradas nacionais vedadas e com acessos condicionados, estabelece que, para além das ligações previstas nos respetivos projetos de execução, só são possíveis novas ligações em casos taxativamente previstos, designadamente, novas ligações para melhorar a conexão entre estradas da rede rodoviária nacional, para potenciar a função das vias que se pretendem interligar ou o estabelecimento de acessos necessários ao desenvolvimento de projetos de interesse nacional, como tal reconhecidos pelo Governo. A segunda exceção, relativa a estradas nacionais não vedadas, estabelece a regra de que os novos acessos a propriedades públicas ou privadas dependem de não existir outro acesso, ou de o existente se revelar inadequado ao tráfego gerado e de não ter características técnicas e operacionais que minimizem os impactes na segurança rodoviária, na capacidade da estrada e na fluidez do tráfego, o que é verificado pela administração rodoviária e atestado através da respetiva licença, nos casos em que for emitida. Portanto, são regras restritivas.

Retomando agora os casos em que o membro do Governo, por despacho fundamentado permitiu a abertura de um acesso a um IP, IC ou estrada nacional vedada, parece poder concluir-se pela aplicação parcimoniosa da norma do artigo 50.º, n.º 2 do EERRN, uma vez que, em cinco anos, foi objeto de apenas quatro aplicações. A aplicação mais recente, a que se refere o Despacho n.º 4854/2020, de 22 de abril, fundamenta-se na necessidade de construir uma nova rotunda de ligação a uma zona industrial e a um parque urbano, com o objetivo de potenciar a função das vias a interligar, bem como o crescimento e desenvolvimento económico da zona industrial<sup>43</sup>. Sem prejuízo da especificidade da situação decidida, a fundamentação apresentada no Despacho n.º 4854/2020, de 22 de abril, não é, na nossa perspectiva, pelo menos numa primeira leitura, suficientemente esclarecedora no que concerne à verificação das duas exigências constantes da norma legal que habilita à prolação

---

<sup>43</sup> O Despacho indica que a estrada nacional a que a rotunda ligará foi desclassificada pelo PRN 2000, embora esteja ainda sob a jurisdição da Infraestruturas de Portugal, S. A., e que a zona onde se pretende construir a rotunda integra uma estrada variante, vedada, a qual complementa a acessibilidade à capital de distrito, constituindo uma via paralela e alternativa a um itinerário principal, com acessos condicionados.

do mesmo despacho, que refere a necessidade de estabelecer o acesso direto à estrada por razões de natureza técnica e, exige que não seja economicamente viável outra solução. Nestes termos, tendo, designadamente, como referencial os requisitos da fundamentação dos atos administrativos, a que se referem as normas do artigo 153.º do Código do Procedimento Administrativo, o nosso comentário atende a que, “...a fundamentação (só) é suficiente quando permite a um destinatário normal aperceber-se do itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelo autor do ato para proferir a decisão, de forma a poder desencadear os mecanismos administrativos ou contenciosos de impugnação”<sup>44</sup>. Quanto à necessidade de estabelecer um acesso direto são apontadas a existência de uma zona industrial e de um parque urbano, podendo depreender-se que o tráfego gerado não é compatível com a rede existente. No entanto, em termos técnicos, v.g. de planeamento rodoviário, de engenharia civil, de ambiente, de engenharia de tráfego e segurança rodoviária, a fundamentação deveria ser mais clara, mais acessível. Quanto a não ser economicamente viável no local outra solução, tal situação pode resultar da ocupação já verificada, das características do território, v.g. orografia, cursos de água, razões ambientais, etc. Neste caso parece que seria necessário realizar uma avaliação de custo-benefício que permitisse a comparação das várias soluções possíveis ou, no limite, dispensá-la se, por razões expressamente indicadas, apenas uma solução fosse possível. Admite-se que o processo contenha os elementos colhidos e produzidos no decurso do respetivo procedimento, que o expliquem, nos termos que fundamentadamente estarão na análise e ponderação constante do parecer do IMT. Este parecer, que é emitido antes da decisão do membro do Governo, e lhe serve de suporte, deve conter a caracterização da situação de facto, no terreno, completada com uma sucinta exposição dos fundamentos técnicos de engenharia e outras áreas de saber e, bem assim, de Direito, os quais devidamente apresentados, sistematizados, analisados, e ponderados expliquem cabalmente como, em cada caso, a situação se caracteriza e enquadra nos critérios legais, e indiquem quais foram as razões, os fundamentos que determinaram o decisor para que a decisão fosse em determinado sentido, ou seja, a motivação do ato.

## 10. O Regulamento relativo aos acessos

O artigo 51.º do EERRN estabelece no seu n.º 1 que os acessos à estrada, nos casos em que existam proibições, que não sejam dispensadas a título excepcional, devem possuir características técnicas e operacionais que minimizem os impactos na segurança rodoviária, na capacidade da estrada e na fluidez do tráfego. O preceito do n.º 2 deste artigo estabelece que os requisitos e as especificações técnicas aplicáveis aos acessos a troços de estrada não integrados em IP, IC, ou estradas nacionais vedadas

---

<sup>44</sup> Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 22/12/2018, conclusão I-2, proferido no processo que seguiu seus termos com o n.º 00463/16.2BEVIS, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/b11a5d6a85a5db82802583a800378f5c?OpenDocument> consultado em 12/06/2020.

a partir de propriedades públicas ou privadas, assim como de vias municipais não classificadas – “se não existir já outro acesso ou este não se revelar adequado ao tráfego gerado” – se estabelece por meio de um regulamento. Trata-se, portanto de um regulamento, cujo objeto está delimitado pela lei, a aprovar por determinada entidade, neste caso pelo IMT, sob proposta da IP. “...O poder regulamentar é um poder intrínseco à função administrativa, cabendo à lei conferir poderes regulamentares a outras autoridades, além das mencionadas na Constituição, sem excluir entidades de direito privado em quem a administração tenha delegado poderes públicos. Todavia, é seguro que a atribuição de poderes regulamentares é matéria reservada à lei” (CANOTILHO; MOREIRA, 1993, p. 516, nota XXIX).

O procedimento de regulamento administrativo, hoje estabelecido nos artigos 97.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, está sujeito a publicidade desde o seu início; “o início do procedimento é publicitado”, de molde a envolver, a contribuir para a participação dos interessados no mesmo e fomentar a apresentação de contributos. Quando o procedimento administrativo atinge a maturidade suficiente que permite a formulação de uma proposta de regulamento, procede-se à consulta dos interessados pela forma tida por mais adequada, de entre as várias possíveis, atento, desde logo, ao número de interessados. Pode escolher-se entre a audiência dos interessados, que pode ser escrita ou oral, e a consulta pública, nos termos estabelecidos no artigo 100.º do já referido Código do Procedimento Administrativo.

Em 2016 foi submetido à apreciação pública o «Projeto de Regulamento dos Requisitos e Especificações Técnicas para o Licenciamento de Acessos à Rede Rodoviária sob Jurisdição da Administração Rodoviária», aprovado em reunião do Conselho de Administração da Infraestruturas de Portugal, S. A., em 17 de março de 2016, tendo especialmente em vista a recolha de observações ou sugestões<sup>45</sup>. Este procedimento, tanto quanto resultou das consultas efetuadas, não seguiu seus termos até à aprovação do correspondente regulamento, uma vez que não se encontra publicado. E, sendo os regulamentos “normas jurídicas gerais e abstratas (elemento substancial), produzidas no exercício de poderes jurídico administrativos (elemento funcional), que visam produzir efeitos externos, estão sujeitos a publicação (elemento consequencial no âmbito da eficácia)” (MORAIS, 2020, p. 5-6), tal como resulta expressamente do artigo 139.º do Código do Procedimento Administrativo. Neste caso, decorrido que está o prazo de 90 dias, a que se refere o artigo 137.º, n.º 1 do mesmo Código, verifica-se uma omissão regulamentar. É que, a publicação do regulamento é seu requisito de eficácia.

---

<sup>45</sup> Aviso n.º 4633/2016, de 6 de abril de 2016.

## 11. A cobrança de taxas

Os bens do domínio público são normalmente “...fruídos por todos, mediante condições de acesso e de uso não arbitrárias ou discriminatórias...”, portanto sem discriminações entre os utilizadores, que não necessitam de qualquer título, nem de realizar qualquer pagamento. A utilização mediante o pagamento de taxas resulta dos casos típicos de utilização comum em que “o aproveitamento é divisível e proporciona vantagem especial”, como se diz no preceito do artigo 25.º, n.º 2, do RJPIP ou, no caso do uso comum extraordinário, sujeito a autorização em que se verifica “...a compatibilidade e a hierarquia dos múltiplos usos possíveis, a necessidade de conservação do bem e a prevenção da produção ou ampliação de perigos decorrentes de um seu mais intenso aproveitamento”, como resulta do artigo 26.º do mesmo diploma. Acrescem, ainda, os casos de utilização privativa, titulada por ato administrativo de licença ou contato de concessão, em que se individualiza a perceção dos benefícios resultantes dessa utilização.

O uso comum ordinário caracteriza-se pelos princípios da generalidade, da liberdade e da igualdade, sem necessidade de qualquer título jurídico-administrativo, e respeito pelo princípio da tolerância mútua, ao passo que o uso privativo é o modo de utilização do domínio que é consentido a alguma ou algumas pessoas determinadas, com base num título jurídico individual. O uso privativo, no caso específico do domínio público rodoviário do Estado, traduz-se na utilização dos bens nele integrados para fins diferentes do uso público viário, isto é, como suporte físico para a realização de deslocações por via terrestre.

A cobrança de taxas nos termos do direito anterior ao EERRN era, por último, praticada ao abrigo do estabelecido nas disposições conjugadas do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, e do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 25/2004, de 24 de janeiro, que atualizou os montantes daquelas taxas.

Com a publicação do novo EERRN e a revogação expressa dos dois diplomas legais acabados de referir, o artigo 63.º, n.ºs 1 e 2, do EERRN veio estabelecer que as taxas se referem a utilizações privativas, a autorizações, à instrução de processos, emissão de pareceres, realização de vistorias extraordinárias e revalidações, nos termos a fixar por Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das infraestruturas rodoviárias. Alargou-se bastante o elenco das taxas. Pouco depois do início da vigência do EERRN foi publicada a Portaria n.º 357/2015, de 14 de outubro, que estabelece taxas relativas à prestação de serviços pela administração rodoviária, ao uso privativo do domínio público rodoviário e às autorizações em zonas de servidão non aedificandi. Este regime está de acordo com o que se estabelece no artigo 4.º, n.º 2 da Lei Geral Tributária, na medida em que “as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares”.

No artigo 63.º do EERRN e na Portaria, atrás referida, estabelecem-se taxas que se reconduzem a cada uma destas situações tributárias.

A Portaria n.º 357/2015, de 14 de outubro, indica expressamente no preâmbulo que o legislador pretendeu, por um lado, proteger a infraestrutura rodoviária e a sua utilização dos interesses e comportamentos de terceiros, regulando a interação que se estabelece entre a estrada, a sua gestão, e as pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas que, de alguma forma, beneficiam e têm interesse na utilização da infraestrutura e, por outro, potenciar a exploração da infraestrutura rodoviária como um ativo pelos diversos agentes económicos, contribuindo de forma mais eficiente e equilibrada para a sustentabilidade e desenvolvimento do setor rodoviário nacional, bem como para uma melhor relação entre a administração rodoviária e os múltiplos agentes económicos que utilizam as infraestruturas rodoviárias.

Acresce que, “do ponto de vista teleológico ou finalista os tributos são exigidos pelas mencionadas entidades que exerçam funções ou tarefas públicas para a realização dessas mesmas funções ou tarefas desde que não tenham carácter sancionatório. O que significa que os tributos podem ter uma finalidade não apenas financeira ou fiscal, mas também outras finalidades, como as económicas ou sociais, excluída que esteja, como referimos, a função sancionatória.” (NABAIS, 2015, p. 14)

No caso do EERRN a cobrança de taxas deve, portanto, na visão do legislador, contribuir para, com proporcionalidade, conjugar os interesses relativos ao serviço público prestado pelas estradas da rede rodoviária nacional enquanto infraestrutura que serve de suporte à deslocação de pessoas, veículos e animais, com outros interesses relativos à utilização privativa de bens do domínio público e, bem assim, de propriedades privadas vizinhas e próximas da estrada. Estas taxas devem também ser um instrumento regulador do exercício de certas atividades junto da estrada ou da sua utilização para certos fins de interesse privativo, de modo que a pressão exercida sobre a estrada se contenha em níveis adequados, v.g. que não prejudiquem a sua afetação ao domínio da comunicação. A utilização privativa dos bens integrados no domínio público rodoviário tem limites inerentes aos próprios bens, às exigências do serviço público que a estrada presta, desde logo no que se refere aos níveis de segurança rodoviária, de capacidade e de fluidez de tráfego que a rede deve manter, como se estabelece hoje através dos níveis de serviço identificados no artigo 6.º do PRN2000, pelos quais se determinam as características geométricas e os regimes de funcionamento das estradas da rede rodoviária nacional<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Os itinerários principais devem assegurar correntes de tráfego estáveis e permitir uma razoável liberdade de circulação aos condutores — nível de serviço B. e as estradas que integram a rede nacional complementar devem assegurar condições de circulação relativamente estáveis, embora com restrições quanto à velocidade e a ultrapassagens — nível de serviço C.

Neste âmbito há profundas alterações a assinalar; criaram-se taxas cujo plano de incidência foi considerado pelo legislador, pela primeira vez, no que se refere às infraestruturas rodoviárias do Estado, v.g. relativas à instrução de processos, à emissão de pareceres, à realização de vistorias extraordinárias; alterou-se a forma de cálculo das taxas, v.g. relativas aos acessos e outras, que deixaram de pagas por uma única vez, aquando da emissão do título, e passaram a ser de cobrança anual, eliminaram-se isenções previamente existentes relativas a obras de igrejas, escolas, hospitais e estabelecimentos de beneficência ou de interesse público, assim como canalizações de água e esgotos respeitantes a serviços públicos. Pretendeu-se claramente rentabilizar o domínio público rodoviário, o que o legislador afirmou, como se viu, de forma expressa.

Porém, o preceito do artigo 259.º n.º 2 da Lei do Orçamento de Estado para 2017, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, determinou a suspensão dos procedimentos para aplicação e cobrança destas taxas, a partir de 1 de janeiro de 2017, situação que se mantém até ao presente, ainda que a título transitório<sup>47</sup>. O Governo prescindiu da perceção dos montantes pecuniários relativos às taxas e também do efeito regulador que o pagamento das correspondentes quantias podiam ter no que se refere à apresentação de pretensões por particulares. Introduziu-se, ainda, uma isenção subjetiva de que beneficiam autarquias locais, serviços municipalizados e empresas de capitais exclusivamente públicos relativamente a um conjunto de situações tributárias.

## 12. O Plano de alinhamentos

A estrada é uma infraestrutura linear em que as várias linhas, umas visíveis, impressas no piso, outras não, produzem efeitos jurídicos; constituem direitos e obrigações, estabelecem poderes e deveres, definem a aplicação de diferentes regras jurídicas. Vejamos alguns exemplos; o primeiro que ocorre refere-se à sinalização horizontal, constituída por linhas contínuas ou descontínuas de cores diferentes, nos termos do Regulamento de Sinalização de Trânsito. No EERRN o eixo da estrada assume especial importância; é a linha de separação dos dois sentidos do trânsito, a partir da qual se marca a zona non aedificandi válida até à aprovação da planta parcelar. A partir daí a zona non aedificandi é marcada tendo como referencial o eixo da estrada ou o limite da zona da estrada, matéria já mencionada atrás, a que se refere o artigo 32.º. Há casos em que os limites das zonas non aedificandi podem ser alterados através de um plano de alinhamentos, constituído pelo “conjunto de elementos escritos e desenhados que resulta de estudo elaborado com a finalidade de definir as distâncias ao eixo das estradas a que as edificações e as vedações podem ser, por alterações dos limites da zona non aedificandi, construídas ou reconstituí-

---

<sup>47</sup> Em 26 de novembro de 2015 tomou posse o XXI Governo Constitucional, suportado por forças políticas diferentes do XX Governo Constitucional.

das”, nos termos da definição constante do artigo 3.º, alínea cc) do EERRN e anteriormente, com diferente formulação, do artigo 2.º, alínea e) do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro. Cuida-se de conjugar as exigências próprias da proteção à estrada com os interesses do desenvolvimento urbanístico, dado que, em muitos pontos da rede, a estrada atravessa localidades.

A relevância dos planos de alinhamentos<sup>48</sup>, para as estradas não é de hoje, como resulta das previsões constantes dos artigos 105.º e 106.º do EEN, e depois do artigo 8.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, assumindo a matéria especial importância relativamente aos troços de estradas que atravessavam centros urbanos. O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro, estabelecia a possibilidade de redução das zonas non aedificandi constituídas com a publicação do ato de aprovação do estudo prévio, nos termos dos planos de alinhamentos aprovados pelos organismos competentes ao tempo<sup>49</sup>.

No presente o plano de alinhamentos serve para instruir o procedimento de alteração das dimensões da zona non aedificandi dos troços de estradas situados em zonas urbanizadas, que pode ser iniciado pelo município em cujo território se encontram. O pedido deve fundamentar-se em razões socioeconómicas ou topográficas, que o legislador não especifica, as quais são sujeitas a duplo escrutínio; a pronúncia da administração rodoviária, seguida de aprovação pelo IMT. O procedimento termina com a publicação em Diário da República da delimitação da zona non aedificandi com dimensões reduzidas, que é um ato constitutivo nos termos das disposições do artigo 32.º, n.ºs 14 a 16, sem prejuízo das exigências quanto à atualização do cadastro e do registo predial. O procedimento tem diferenças quando a zona non aedificandi se refere a uma estrada desclassificada ainda não entregue ao município, que prevê um acordo entre a administração rodoviária e o município, sujeito à aprovação do IMT<sup>50</sup>.

### **13. Os acordos de gestão**

O acordo de gestão é um instituto jurídico que permite à administração rodoviária estabelecer acordos pelos quais os municípios podem exercer alguns poderes de gestão relativos à estrada. Apesar de esta designação ter sido introduzida pelo EERRN, em 2015, a verdade é que há muito a lei estabelece regras aplicáveis a esta forma de colaboração entre a administração rodoviária e os municípios. O artigo 4.º do EEN estabelecia, na sequência já de legislação que o precedeu, que as câmaras

---

<sup>48</sup> Planos de alinhamento - o conjunto de elementos escritos e desenhados que resultam de estudo elaborado com a finalidade de definir as distâncias ao eixo da estrada nacional a que os novos edifícios e as novas vedações podem ser construídos na travessia de zonas urbanizadas.

<sup>49</sup> A título de exemplo veja-se a Declaração (Extrato) n.º 117/2014, que aprovou o plano de alinhamentos que estabelece uma redução das zonas de servidão non aedificandi para as áreas compreendidas do IC 2 - zona do nó da Trofa (entre o quilómetro 25+577 ao quilómetro 26+320).

<sup>50</sup> Já ao abrigo da legislação vigente podem ver-se a Declaração n.º 52/2017, de 27 de julho, e a Declaração n.º 96/2019, de 27/11/2020.

municipais podiam assumir a responsabilidade pela conservação, reparação, arborização e polícia dos troços de estradas nacionais, que se localizassem dentro das sedes de concelho. O procedimento respetivo iniciava-se pela manifestação da vontade do município ao Governo, que decidia.

No atual EERRN o acordo de gestão é, numa das modalidades estabelecidas, aplicável aos troços de estradas nacionais situados dentro das sedes de concelho ou de centros urbanos de influência concelhia ou supraconcelhia e, na outra, aos restantes troços de estrada. O acordo, no primeiro caso, só pode ser celebrado com municípios e, no segundo, a contraparte da administração rodoviária podem ser municípios ou outras entidades públicas.

O acordo de gestão quando o seu objeto se refere a troços de estradas nacionais dentro das sedes de concelho ou de centros urbanos de influência concelhia ou supraconcelhia tem que ser homologado pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das infraestruturas rodoviárias e das autarquias locais e sujeito a publicação no Diário da República. A habilitação legal, constante do artigo 44.º, n.º 1 do EERRN já foi utilizada várias vezes desde a entrada em vigor deste, tendo-se procedido à publicação integral dos textos dos acordos, o que se afigura positivo, desde logo, por introduzir transparência no funcionamento da Administração, neste caso rodoviária e municipal<sup>51</sup>.

#### **14. A transferência de competências para as autarquias locais**

Daqui em diante a situação tende a alterar-se, uma vez que há nova legislação em que esta matéria é tratada. Com efeito, em 2018, foi publicado um pacote legislativo relativo à transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais constituído por uma lei-quadro, completada por diversos diplomas setoriais, entre os quais um que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação.

As alterações introduzidas pela nova legislação referem-se à possibilidade de, por mutação dominial, serem entregues aos municípios conjuntos de troços de estrada localizados no seu território, que estejam identificados num projeto de transferência aprovado pelo Governo. Os troços de estrada objeto da nova legislação são, designadamente, os que se localizem no interior dos perímetros urbanos, os troços de estradas desclassificadas pelo PRN2000 e os troços substituídos por variantes, situados no território de um determinado município e que ainda não estejam integrados no domínio público municipal por meio de acordo de mutação dominial.

Em alternativa a tornarem-se titulares destes troços de estradas, os municípios podem aceitar apenas o exercício de alguns poderes de gestão. Com efeito, nos termos do artigo 7.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro, “caso não haja

---

<sup>51</sup> Acordo de Gestão n.º 1/2020, de 29/01/2020, n.º 2/2020, de 03/09/2020 e n.º 3/2020, de 29/09/2020.

acordo quanto à mutação dominial, é somente transferida para os municípios a competência de gestão dos troços de estrada e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados, incluindo o subsolo”. As competências de gestão transferidas para os municípios não incluem a manutenção, conservação e reparação da zona da estrada, continuando essas funções a cargo das entidades atualmente competentes de acordo com o regime legal aplicável<sup>52</sup>. Nestes termos, para terminar, o acordo de gestão passa a apresentar-se como um regime subsidiário, aplicável naqueles casos em que os municípios recusem a titularidade dos troços de estrada. Paradoxalmente, pelas vantagens que apresenta, este regime subsidiário pode tornar-se o regime-regra.

## 15. Síntese conclusiva

O novo EERRN representa a continuidade do regime que o antecedeu, com a publicação do Estatuto das Estradas Nacionais, em 1949, e a legislação que o foi atualizando ao longo de sessenta e cinco anos de vigência. A sua inserção no ordenamento jurídico exige uma especial conjugação de muitos dos seus preceitos com as normas do PRN e com os Estatutos da Infraestruturas de Portugal, S.A., na sua qualidade de administração rodoviária e de concessionária geral da rede rodoviária nacional. Acresce que, as matérias tratadas no EERRN, nomeadamente o regime aplicável aos bens do domínio público rodoviário e as relações estabelecidas com os proprietários de prédios vizinhos e próximos da estrada correspondem, no essencial, ao que se verificava anteriormente.

Analisadas as dezenas de publicações feitas ao abrigo de várias normas do EERRN no Diário da República verifica-se que esses atos poderiam ter sido objeto de publicação ao abrigo do regime anterior, salvaguardadas as diferenças de regime existentes.

Verificámos que continuou a ser conferido carácter de urgência à declaração de utilidade pública relativa à expropriação e ocupação de prédios particulares, não obstante, no preceito vigente do EERRN não ser necessariamente assim.

As zonas de servidão non aedificandi viram as suas dimensões modificadas e unificadas, continuando a assumir especial importância no relacionamento com os particulares. Como aspetos com importância prática, v.g. em termos sociais e económicos, relevam a caducidade da servidão, que passou a ser objeto de declarações publicadas pelo IMT, com indicação da respetiva data, a possibilidade de redução da área abrangida pelas servidões em casos especialmente previstos e, ainda, a redução das mesmas zonas non aedificandi em consequência da vigência de um plano de alinhamentos.

---

<sup>52</sup> Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro, artigos 7.º, n.º 8 e 9.º, n.º 2.

A comercialidade de direito público de que os bens do domínio público são suscetíveis, as exigências hoje existentes em relação à sua valorização e rentabilização determinam que, enquanto se mantiverem sujeitos ao regime do domínio público estejam afetos à produção das utilidades que se revelarem mais adequadas em razão, desde logo, das características do bem e da sua localização, o que pressupõe que estejam na titularidade da entidade pública com atribuições relativas a essas mesmas utilidades. Se o bem já não está afeto aos fins que justificaram a sua submissão ao domínio público, duas opções se apresentam; dar-lhe nova afetação ou desafetá-lo do domínio público.

Consequentemente, a desafetação de bens do domínio público rodoviário do Estado merece no atual regime uma maior atenção do legislador, que cria um procedimento especialmente aplicável, tal como faz relativamente à alteração da afetação que, na realidade, se refere à possibilidade de sobreposição de domínios, de afetação de um mesmo bem à produção de várias, distintas utilidades, seguindo um critério funcional. A mutação dominial subjetiva do Estado para os municípios está perfeitamente alinhada com o regime anterior; aplica-se à transferência da titularidade de troços de estrada desclassificados e dos troços de estrada substituídos por variantes. Assume carácter inovatório a exclusão da utilização do acordo de mutação dominial, estabelecido no artigo 40.º do EERRN, para a entrega dos terrenos desafetados do domínio público em razão de retificações e reconstruções de traçado e outras obras de que não resulte a alteração das características funcionais da via.

O regime aplicável aos acessos à estrada mereceu especial atenção do legislador, que pretendeu que a administração rodoviária procedesse à regularização dos acessos existentes, com a necessária realização de uma ação de fiscalização em toda a rede rodoviária, sinal de que existia a convicção de que muitas ligações de propriedades particulares à estrada não cumpriam as exigências que, v.g. em matérias de segurança rodoviária e de fluidez de tráfego, hoje importa respeitar, em linha, aliás, com as alterações introduzidas, desde 1985, pelos dois últimos planos rodoviários.

O novo EERRN pretendeu que a gestão dos bens do domínio público rodoviário entrasse numa nova fase, em que se desse especial atenção à rentabilização, à perceção das receitas que resultassem das utilizações possíveis, entendidas estas nos termos admitidos pela doutrina jurídica, isto é, aquelas que não prejudicassem os fundamentos da afetação dos bens e, portanto, a produção das utilidades públicas a que estão dedicados. Este propósito, que se verificou num primeiro momento relativamente à matéria tributária, que foi então objeto de alterações profundas; criaram-se (novas) taxas, reformularam-se algumas das anteriormente existentes e os respetivos montantes adquiriram maior significado em termos económicos, numa afirmação clara de que se pretendia obter receitas por esta via para a administração rodoviária, sofreu depois um recuo. É que, a cobrança das taxas, foi suspensa no final de 2016, situação que se mantém até ao presente, prescindindo-se assim, do efeito que o pagamento das taxas tem na regulação da apresentação de pretensões por

particulares para que lhes sejam prestados serviços, removidos obstáculos jurídicos, ou facultada a utilização privativa de bens do domínio público, na formulação constante da Lei Geral Tributária.

A identificação de novas fontes de financiamento dos sistemas rodoviários, que representa um desafio importante à medida que as redes se desenvolvem e aumentam as exigências relativas à sua qualidade, v.g. em termos de segurança, tempos de viagem, conforto, informação, apoio aos utentes, levou à existência de vários concessionários e subconcessionários de estradas da rede rodoviária nacional, assim como à evolução dos instrumentos contratuais previstos no EERRN, que passaram a poder ser celebrados com entidades privadas, designadamente com aquelas que pretendam fazer obras ou desenvolver atividades em prédios seus, que possam afetar de forma direta ou indireta o nível de serviço e a segurança de circulação na estrada.

Para além do que vai dito, com carácter mais geral há várias alterações a assinalar, a primeira refere-se à técnica legislativa seguida, que já não concentra as regras todas no mesmo diploma, mas prevê um conjunto de normas regulamentares e de instruções técnicas a publicar mais tarde, inserindo as necessárias normas habilitantes no EERRN. Portanto, o regime jurídico aplicável às infraestruturas rodoviárias nacionais passará a ser composto pelo EERRN e por um conjunto de regulamentos e de instruções técnicas, que, completam, desenvolvem e densificam algumas das suas normas.

Há outras alterações importantes que resultam da intervenção em muitos procedimentos de uma outra entidade, o IMT, que não existia ao tempo da publicação do anterior EEN. Com efeito, apesar da denominação de administração rodoviária, a definição de muitas situações individuais e concretas e, bem assim, a emissão de normas de aplicação geral e abstrata estão, em muitos casos, condicionadas à emissão de parecer ou à aprovação por parte do IMT, num ecossistema que inclui ainda uma entidade reguladora, a AMT, e uma agência especializada em segurança rodoviária, a ANSR.

Para terminar, conclui-se que o novo EERRN integrou-se no ordenamento jurídico no lugar ocupado anteriormente pelo EEN e legislação que, durante a sua longa vigência, o modificou, introduziu alterações ao regime que, nalguns aspetos, se podem considerar importantes, mas, no essencial, não rompeu com os regimes jurídicos constantes dos diplomas que o antecederam, nem com a generalidade das práticas seguidas pela administração rodoviária.

## **16. Referências**

BRANCO Margarida Castelo; COITO, Anabela. Servidões e Restrições de Utilidade Pública. Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2011.

- CAETANO Marcello. Manual de Direito Administrativo. v. II. 9<sup>a</sup> ed. Coimbra, Almedina, 1983.
- CAETANO, Filipa. A Governação do Sector Rodoviário em Portugal. Em especial o caso da “Infraestruturas de Portugal, S. A., Lisboa, Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/22078/1/Tese%20-%20C3%BAltima%20vers%C3%A3o%20\\_1\\_.pdf](https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/22078/1/Tese%20-%20C3%BAltima%20vers%C3%A3o%20_1_.pdf). Acesso em: 16/06/2020.
- CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. 3.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- FARINHA, Luís Miguel Pereira. A Administração Rodoviária Reconduzida, Comunicação n.º 10. CD Comunicações, IV Congresso Rodoviário Português, Lisboa, Centro Rodoviário Português, 2006.
- FERNANDES, José Pedro; QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Domínio Público. In: Dicionário Jurídico da Administração Pública. v. IV. Lisboa, 1991. p. 166-190.
- FERNANDES, José Pedro; QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Património do Estado. In: Dicionário Jurídico da Administração Pública. v. VI. Lisboa, 1994. p. 285-320.
- FRANCO João Melo; MARTINS, Herlander Antunes. Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos. 3.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- MACHADO, J Batista. Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador. Coimbra: Almedina, 1983.
- MIRANDA, João; RAIMUNDO, Miguel Assis; MARTINS, Ana Gouveia; FERREIRA, Marco Capitão; BASTOS, Filipe Brito; PAÇÃO, Jorge; AZEVEDO, Sara; BRITO, David Pratas. Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público. Coimbra: Almedina, 2017.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O Domínio Público. Coimbra: Almedina, 2005.
- MORAIS, Carlos Blanco de. Novidades em Matéria da Disciplina dos Regulamentos, Disponível em: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/fich-pdf/cpa/Carlos\\_Morais.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/fich-pdf/cpa/Carlos_Morais.pdf). Acesso em: 26/06/2020.
- NABAIS, José Casalta. Taxas e Contribuições Financeiras a Favor das Entidades Públicas e Contribuições para a Segurança Social (e-book). Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015. Disponível em: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo\\_fiscal/eb\\_Taxas\\_contribuicoes\\_financeiras.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Taxas_contribuicoes_financeiras.pdf). Acesso em: 26/06/2020.
- QUADROS, Fausto de. Expropriação por Utilidade Pública. In: FERNANDES, José Pedro, QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Dicionário Jurídico da Administração Pública. v. IV, Lisboa, 1991, p. 306 a 314.

SCAGLIUSI, María de los Ángeles F. La rentabilización del dominio público: dificultades, propuestas y desafíos de futuro. Revista e-Publica, v. 5, n. 1, janeiro, [s.p.], 2018. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v5n1a03.html>. Acesso em: 26/06/2020.

SOARES, Catarina Maria dos Santos. O domínio público rodoviário em Portugal: a responsabilidade pelos deveres de conservação das vias rodoviárias. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/41606/1/ulfd140818\\_tese.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/41606/1/ulfd140818_tese.pdf). Acesso em: 26/06/2020.