
CAMINHOS VICINAIS: UM CLÁSSICO NO CREPÚSCULO OU SIMPLEMENTE NA SOMBRA?

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO: Direção de Serviços de Apoio jurídico e à Administração Local

M. Natália Gravato | Diretora de Serviços

Teresa Rosário | Chefe de Divisão de Apoio Jurídico

Texto

Carlos Gaio | Técnico Superior

Edição

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

dezembro 2020

ÍNDICE

1.	Introdução	- 3 -
2.	Do conceito de «caminhos vicinais»: uma noção funcional	- 3 -
3.	Da necessária natureza de caminho público como elemento fundamental	- 6 -
4.	Os caminhos vicinais enquanto bens imóveis do domínio público das freguesias	- 10 -
5.	Do critério clássico da identificação dos «caminhos vicinais» por exclusão dos «caminhos municipais»	- 12 -
6.	Da classificação do «solo rústico» enquanto possível critério delimitador	- 16 -
7.	Das competências dos órgãos autárquicos em matéria de manutenção, conservação e limpeza de caminhos	- 20 -
8.	Conclusão	- 24 -

1. INTRODUÇÃO

“Ainda faz sentido falar sobre «caminhos vicinais»?” Esta foi a pergunta que serviu de ponto de partida para o presente artigo, que pretende, acima de tudo, ser um estudo que analise os principais aspetos desta figura jurídica e que reúna um conjunto de informação e reflexões necessários à sua compreensão.

A própria expressão «caminhos vicinais» perdeu-se no tempo e nas voltas do direito administrativo português, mas ficou na memória de quem esteve envolvido com a vida autárquica, particularmente ao nível das freguesias onde a atividade rural assume especial relevância. No entanto, estes caminhos continuam a ser uma realidade, pelo que importa que as freguesias e como veremos também os municípios, voltem a olhar para esta questão, sobretudo à luz do ordenamento jurídico atualmente em vigor e nas vésperas da efetivação do processo de transferência de competências para as freguesias.

Assim, o nosso objetivo foi criar um instrumento de auxílio à atividade das autarquias locais, freguesias e municípios, ajudando os titulares dos seus órgãos e os seus trabalhadores a repensar a temática dos «caminhos vicinais», com base num enquadramento histórico e conceptual e na sugestão de metodologias para a sua identificação.

2. DO CONCEITO DE «CAMINHOS VICINAIS»: UMA NOÇÃO FUNCIONAL

O Código Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31 de dezembro de 1940, prevê no n.º 10 do seu artigo 253.º que é uma atribuição das juntas de freguesia deliberar sobre a construção, conservação e reparação dos caminhos que não estejam a cargo das câmaras municipais.¹

O conceito de «caminhos vicinais» surge, como tal, no âmbito do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, diploma que aprovou o primeiro plano rodoviário, efetuando a classificação das estradas nacionais e municipais e dos caminhos públicos e a fixação das respetivas características técnicas.²

¹ De acordo com o defendido no Parecer Jurídico da DSAJAL da CCDR-Centro de 09/03/2016 (Parecer n.º 51/16), “nada diz se deva entender como revogada” a norma do n.º 10 do artigo 253.º do Código Administrativo. O parecer em questão encontra-se disponível para consulta em: http://www.ccdr.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2225&Itemid=45

² O Decreto-Lei n.º 34593 foi, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de setembro (2.º plano rodoviário nacional).

De acordo com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, os caminhos públicos são as ligações, “*viárias e/ou pedonais*”³, de interesse secundário e local, que se subdividem em duas categorias distintas, consoante o tipo de trânsito:

- i) «*caminhos municipais*», os “*que se destinam a permitir o trânsito automóvel*” (cf. alínea a) do artigo 6.º); e
- ii) «*caminhos vicinais*» os “*que normalmente se destinam ao trânsito rural*” (cf. alínea b) do artigo 6.º).

A expressão “*trânsito rural*” significa, neste âmbito, o movimento de veículos “*pertencente ao campo ou à vida agrícola*”⁴ e onde não é permitida a circulação de veículos automóveis.

Este diploma legal prevê que os «*caminhos municipais*» ficam a cargo das câmaras municipais⁵ e os «*caminhos vicinais*» ficam a cargo das juntas de freguesias (cf. alíneas b) e c) do artigo 7.º).

Assim, por todo o país, mas sobretudo nos territórios do interior, o conceito «*caminho vicinal*» assumiu sempre bastante importância ao nível do funcionamento das freguesias, cuja existência assenta “*na ideia de vizinhança e nas tradições de um agregado populacional, bem assim como nos respetivos hábitos de vida em comum, corporizando um substrato de existência que potencia um significativo sentimento de pertença e de comunidade.*”⁶.

Estas definições decorrem de um critério funcional, que se encontra melhor plasmado no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, no capítulo “*V – Características técnicas dos caminhos públicos (municipais e vicinais)*”:

“Estabelecem-se as características para os caminhos municipais, que, como se afirmou, são os destinados a permitir a circulação automóvel. (...)

Prevê-se que os caminhos municipais, que, pela sua importância e nos quais a intensidade do trânsito o justifique, possam ter as características das estradas municipais. Isto equivale a que, embora não classificados como estradas municipais, possuam as suas características e desempenhem igual função, aguardando apenas que, na devida oportunidade, sejam também incluídos na classificação dessas estradas.

(...)

Para os caminhos vicinais fixam-se também as suas características técnicas, (...).

(...)

³ Neste sentido veja-se o citado Parecer Jurídico da DSAJAL da CCDR-Centro de 09/03/2016 (Parecer n.º 51/16).

⁴ Conforme a definição de “Rural”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa em linha, 2008-2020, disponível em: [https://dicionario.priberam.org/\[Rural\]](https://dicionario.priberam.org/[Rural])

⁵ De igual modo, o Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais, aprovado pela Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961, alterada pelo Decreto-Lei n.º 360/77, de 1 de setembro, prevê que “*É das atribuições das câmaras municipais a construção, conservação, reparação, polícia, cadastro e arborização das estradas e caminhos municipais*” (cf. artigo 2.º).

⁶ Conforme Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, em “*Comentários à Lei n.º 75/2013*”, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018, página 118.

Sempre que os caminhos vicinais permitam a circulação automóvel e isso se justifique, poderão adotar-se as características dos caminhos municipais.”

No que diz respeito às características técnicas dos «caminhos vicinais», este regime jurídico estabelece que os mesmos devem comportar “*uma largura mínima de plataforma de 2,50 metros*”.⁷

Conforme explica o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 15/12/1983⁸ «caminhos vicinais» são “*caminhos trilhados no terreno, de terra batida, sem quaisquer infraestruturas, nem serviço de conservação, de acesso a propriedades rústicas*”.

A Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), no seu “*Vocabulário de termos e conceitos do ordenamento do território*”⁹, define «caminhos vicinais» como “*ligações de interesse secundário e local que se destinam, normalmente, ao trânsito rural e que integram o domínio público e estão a cargo das juntas de freguesia*”¹⁰.

Para a DGOTDU os «caminhos vicinais» são um dos tipos de caminhos públicos, a par dos «caminhos municipais»¹¹.

Verifica-se, assim, que a jurisprudência e a doutrina seguem, a definição do conceito de «caminhos vicinais», prevista no Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945.

O Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945 foi, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 29 de setembro, que aprovou o Plano Rodoviário Nacional, e ao longo dos anos foram introduzidos no ordenamento jurídico nacional sucessivos regimes sobre a classificação das estradas nacionais.

No entanto, a matéria dos caminhos vicinais encontra-se omissa no diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, e assim continuou nos diplomas que sucederam ao Decreto-Lei n.º 380/85 no nosso ordenamento jurídico.

⁷ Conforme o disposto no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, referindo-se no preâmbulo o seguinte: “*(...) Largura de plataforma de 2m,50. Em planta, os raios de curvatura poderão descer a 12 metros e, excepcionalmente, a 8 metros. Em perfil longitudinal permite-se que as inclinações atinjam o valor de 12 por cento e, excepcionalmente, 15 por cento.*”.

⁸ Em “*Coletânea de Jurisprudência, 1983, V*”, página 275.

⁹ Publicado pela DGOTDU em maio de 2005.

¹⁰ Na obra citada, a página 118.

¹¹ Os caminhos municipais correspondem a “*ligações de interesse secundário e local que se destinam ao trânsito automóvel, ligando as estradas nacionais e municipais aos aglomerados urbanos que não estivessem diretamente servidos por aquelas vias de comunicação. Integram o domínio público e estão a cargo das câmaras municipais.*” – cf. DGOTDU, na obra citada, página 118.

Assim, perante esta lacuna legislativa e conforme vem referido no Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 20/11/2014¹², por despacho de 4/02/2002 do então Secretário de Estado da Administração Local foi determinado o seguinte entendimento:¹³

“Apesar de o Decreto-Lei n.º 34593, de 11 de maio de 1945 (cujo artigo 6.º classificava os caminhos públicos em municipais e vicinais) ter sido expressamente revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 29 de setembro, que aprovou o Plano Rodoviário Nacional (e que foi por sua vez revogado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho), resulta da aplicação do Decreto-Lei n.º 42271, de 31 de maio de 1959 (o «plano das estradas municipais») e do Decreto-Lei n.º 45552, de 30 de janeiro de 1964 (o «plano das estradas municipais»), e através de um argumento ‘a contrario sensu’, que deverão ser considerados vicinais, e portanto sob jurisdição das respetivas Juntas de Freguesia, todos os caminhos públicos que não forem classificados como municipais.”

Não obstante o Decreto-Lei n.º 380/85 ser omissivo sobre «caminhos vicinais» deve entender-se que estes continuam a reger-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945 e que a sua identificação segue o critério ‘a contrario’ dos «caminhos municipais»: devendo ser considerados como «vicinais» todos os caminhos públicos que não forem classificados como «municipais».

3. DA NECESSÁRIA NATUREZA DE CAMINHO PÚBLICO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL

Embora estando assente que «caminhos vicinais» são caminhos rurais *“trilhados no terreno, de terra batida, sem quaisquer infraestruturas, nem serviço de conservação, de acesso a propriedades rústicas”* - e no qual não é permitido o trânsito automóvel -, para a identificação e delimitação de um determinado caminho como «vicinal» é sempre necessário aferir em cada caso concreto se esse caminho possui natureza de caminho público.¹⁴

O Tribunal Central Administrativo do Sul, no citado aresto de 20/11/2014, explica que para efeitos da *“administração dos caminhos vicinais”* e respetiva identificação, deve *“atender-se à sua especial vocação pública de ligação, trânsito ou acesso rural (por isso, também se denominam como caminhos rurais).”*

¹² O qual se encontra disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/b039b585f925633480257d9c004291d3?OpenDocument>

¹³ De acordo com o citado Parecer da CCDR-Centro de 09/03/2016, embora o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 20 de novembro de 2014 seja relativo a uma situação ocorrida em 1993, *“nem o decurso do tempo nem as posteriores alterações legislativas tornaram desatual”*.

¹⁴ Com efeito, são estes que interessam às autarquias, caso contrário e sendo caminhos privados pertencem a particulares e por isso estão fora da alçada da administração pública.

Importa, por isso, à falta de previsão legal, analisar os elementos constituintes de um caminho para que o mesmo se possa considerar como público, recorrendo à jurisprudência.

O Assento n.º 7/89 do Supremo Tribunal de Justiça de 19/04/1989¹⁵ uniformizou jurisprudência no sentido de que “*São públicos os caminhos que, desde tempos imemoriais, estão no uso direto e imediato do público.*”.

Este Assento é seguido pelo Tribunal Central Administrativo do Sul, no referido Acórdão de 20/11/2014, quando expende que “*Para que um caminho seja considerado como público deverá destinar-se ao uso do público, de todos sem restrição, desde tempos imemoriais.*”¹⁶.

Quanto ao requisito temporal, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8/05/2007¹⁷ concretiza que “*em sentido puramente literal a expressão «tempos imemoriais» deve significar o que já não consta da base de memória dos vivos, ou seja a época não passível de ser recordada pelos que ainda existem, por muito que tentem fazer apelo às suas lembranças, ou por terem presenciado o facto ou por o terem adquirido através de relatos baseados nas memórias dos que os antecederam. É o conhecimento do momento, ou época aproximada – necessariamente remota – em que se iniciou a prática repetida de utilização coletiva de certo bem. (cf. v.g, o Acórdão do STJ de 19 de novembro de 2002 – CJ/STJ X-III-139)”.*

Sobre esta questão, e mais recentemente, o Tribunal Central Administrativo Norte (no seu Acórdão de 12/07/2019)¹⁸, concluiu que “*a ancestralidade da natureza e uso do caminho público em causa, (...) não é equivalente a uma antiguidade de séculos, mas singelamente a «desde que há memória»*”.

No entanto, não basta uma mera memória algo recente dos habitantes da freguesia em que se insere aquele caminho, tendo passado a ser defendido consensualmente¹⁹ pela jurisprudência nacional, numa interpretação restritiva do Assento

¹⁵ Que pode ser consultado em <https://dre.pt/application/dir/pdfgratis/1989/06/12600.pdf> e em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/ace51cb6f7da9271802568fc00397c87?OpenDocument&Highlight=0,073284>

¹⁶ Idem.

¹⁷ Que se encontra disponível para consulta em:

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/a6826104848dc4c4802572d5003ae7c7?OpenDocument>

¹⁸ <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/99cc88cbcf00060880258438003a979d?OpenDocument>

¹⁹ Conforme, por exemplo entre vários, os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 10/11/1993 [<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/e9e2fa86b74f46b8802568fc003a6699?OpenDocument>], e também de 10/04/2003 [<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/9351f45d9046e69680256d26002dda4d?OpenDocument>]

n.º 7/89, que a publicidade dos caminhos “*exige ainda a sua afetação a utilidade pública, ou seja, que a sua utilização tenha por objeto a satisfação de interesses coletivos de certo grau e relevância*”²⁰.

Passou, assim, a ser fixado um critério funcional que exige a relevância desse caminho e da sua utilização para a satisfação dos interesses coletivos de uma determinada comunidade local e não apenas um conjunto restrito de pessoas, nomeadamente, as residentes nas imediações desse percurso.

Até porque como elucida o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8/05/2007:

*“(…) por muitas que sejam as pessoas que utilizem um determinado caminho ou terreno, só se poderá sustentar a relevância desse uso por todas para conduzir à clarificação de caminho ou terreno público se o fim visado pela utilização for comum à generalidade dos respetivos utilizadores, por o destino dessa utilização ser a satisfação da utilidade pública e não de uma soma de utilidades individuais. (…) Tem assim de se dar por assente que se deve entender por uso imediato e direto pelo público a utilização do caminho ou terreno por uma generalidade de pessoas, obviamente por si próprias e não por intermédio de representantes, sem necessidade de qualquer autorização particular, percorrendo-o ou nele permanecendo, com vista a satisfazer relevantes interesses comuns.”*²¹

Como tal, a jurisprudência tem entendido que mesmo nos casos em que se verifiquem o requisito temporal (utilização desde tempos imemoriais, e não meramente um passado longínquo) e a passagem por vários prédios particulares, não constituirá caminho público aquele que se destine apenas a fazer a ligação entre os caminhos públicos por prédio particular, com vista ao encurtamento não significativo de distância, pois esses consistem em atravessadouros, os quais apenas têm como finalidade essencial encurtar o percurso entre locais determinados, com distância de 50 metros.²²

Com efeito, como defende o Acórdão do Tribunal de Coimbra de 26/02/2002²³, a questão da funcionalidade sobrepõe-se à questão da própria distância:

“A qualificação de um caminho como público, com a conseqüente declaração dessa dominialidade, terá de fundamentar-se num de dois factos jurídicos, isto é, ou no seu uso direto e imediato pelo público, desde tempos

ent]). Em igual sentido e, com uma fundamentação muito completa, veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 21/02/2006 [<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/-/6B8E1C584AFE13D580257169004E6594>].

²⁰ Tal como é explicado no citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 20/11/2014.

²¹ Este acórdão encontra-se disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/a6826104848dc4c4802572d5003ae7c7?OpenDocument>

²² Veja-se, por exemplo, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 29/11/2004, acessível em: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/d72a7365824ffa4a80256f6b003c332f?OpenDocument>. Os atravessadouros foram abolidos pelo artigo 1383.º do Código Civil.

²³ Que se encontra acessível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/3eb24fbcc77f8b4580256b6f004d4db?OpenDocument>].

imemoriais, ou na sua propriedade, por parte de entidade de direito público, com afetação à utilidade pública, resultante de ato administrativo ou de prática consentida pela administração.

(...)

[Pelo que,] Um caminho destinado, apenas, a encurtar a distância, de cerca de 500 metros, em relação a uma estrada pública alcatroada que estabelece a ligação entre as mesmas localidades que aquele, igualmente, serve, traduz-se num atravessadouro, isto é, num atalho ou serventia pública constituído em terrenos privados, cujo leito faz parte destes, sem qualquer utilidade para os prédios contíguos, a quem não presta qualquer serviço, mas antes causa prejuízos, e que a lei considera abolidos, por mais antigos que sejam.”.

Sobre a dominialidade destes caminhos, como defendeu o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 7/10/2014²⁴, para que um caminho de uso imemorial se possa considerar integrado no domínio público, é necessário que se comprove, como já referimos, *“a sua afetação a utilidade pública, ou seja, que a sua utilização tenha por objeto a satisfação de interesses coletivos de certo grau e relevância”*. Desse modo, este aresto conclui que não satisfaz *“o assinalado critério a utilização há mais de 30, 40, 50 e mesmo 100 anos, de um caminho, parte em alcatrão e parte em terra batida e pedra, que se limita e limitou a permitir o acesso a diversas fazendas, cujos proprietários para esse efeito o utilizavam, assim denunciando um uso circunscrito e subordinado a interesses de carácter meramente privatístico.”*

Por outro lado, essa afetação decorrerá também da funcionalidade que lhe é reconhecida através dos atos de gestão praticados pelas autarquias competentes. Como se refere no citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 20/11/2014:

“Este caminho considerar-se-á afeto ao domínio público quando (ainda que tacitamente) a administração pratique sobre ele quaisquer atos de jurisdição administrativa. Incluem-se aqui os atos de conservação, manutenção, sinalização ou quaisquer outros que demonstrem “ius imperii” por parte da Freguesia. Quando a dominialidade de certas coisas não está definida na lei, como sucede com as estradas municipais e os caminhos, essas coisas serão públicas se estiverem afetadas de forma direta e imediata ao fim de utilidade pública que lhes está inerente.”

Nesta conformidade, um caminho rural só pode ser considerado como *«caminho vicinal»* se lhe for dado um uso imemorial para a satisfação do interesse coletivo de uma comunidade alargada, e não apenas um grupo restrito de pessoas.

Portanto, na análise do tema *«caminhos vicinais»* deve-se sempre ter em conta este elemento fundamental, para que na aplicação da expressão *“normalmente destinados”*, que determina a sua identidade funcional fixada pelo Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, se incluam apenas aqueles caminhos usados pela comunidade local para satisfação de um interesse coletivo relevante, com uso imemorial, como caminho para trânsito rural, ou seja a circulação de veículos e animais afetos à vida agrícola e à vivência do campo.

²⁴<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/793266547c54ada580257d740038787d?OpenDocument>

Nesta conformidade, um caminho rural só pode ser considerado como «*caminho vicinal*» se lhe for dado um uso imemorial para a satisfação do interesse coletivo de uma comunidade alargada e não apenas de um grupo restrito de pessoas.

4. OS CAMINHOS VICINAIS ENQUANTO BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO PÚBLICO DAS FREGUESIAS

Os caminhos vicinais integram uma tipologia específica de bens, que se consubstancia nas estradas²⁵ e arruamentos, nestes casos rurais e não urbanos - como considera a jurisprudência de forma pacífica e cuja administração cabe, por via da sua natureza e função, às juntas de freguesia.

Pela sua natureza e finalidade, os «*caminhos vicinais*» são bens que integram o «*domínio público*»²⁶ das freguesias.²⁷

Mais especificamente, o chamado «*domínio de circulação*», coincidindo com o conceito de «*Via pública*»: uma “*via de comunicação terrestre afeta ao trânsito público*” que permite a livre circulação de veículos, peões e animais com as restrições impostas pelo Código da Estrada - de acordo com o estipulado na alínea x) do artigo 1.º do Código da Estrada, aprovado pela Lei n.º 72/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

²⁵ Sobre as estradas municipais, por contraponto, o Plano Rodoviário Nacional (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho, na redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 19-D/98, alterado pela Lei n.º 98/99, de 26 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 182/2003, de 16 de agosto.), estabelece, no seu artigo 13.º, que “*as estradas não incluídas no plano rodoviário nacional integrarão as redes municipais, mediante protocolos a celebrar entre a Junta Autónoma de Estradas e as câmaras municipais e após intervenções de conservação que as reponham em bom estado de utilização ou, em alternativa, mediante acordo equitativo com a respetiva autarquia.*”. Na lista III anexa ao Plano Rodoviário Nacional cada freguesia pode encontrar a identificação das estradas nacionais (EN) que atravessam o território da sua circunscrição territorial.

²⁶ Em geral o “*domínio público*” consiste no “*Conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa coletiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afetadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua incomerciabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública (aceção objetiva).*” – conforme “*Dicionário Jurídico da Administração Pública - Volume IV*”, Direção de José Pedro Fernandes, Lisboa, 1991, página 166.

²⁷ Como referem Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca na obra citada, página 121: “*Os leitos dos caminhos públicos vicinais pertencem ao domínio público das freguesias.*”.

As juntas de freguesia têm, no que diz respeito aos caminhos vicinais, *“todas as atribuições e competências que são inerentes aos bens do domínio público que integram o seu património imobiliário.”*²⁸.

Existe doutrina que defende a *“inexistência de um domínio público rodoviário da freguesia”*²⁹, no nosso ordenamento jurídico, sustentando-se na *“circunstância de o Decreto-Lei n.º 34 593 [referindo-se aos caminhos vicinais como domínio público da freguesia (...)] haver sido objeto de revogação expressa pelo Decreto-Lei n.º 380/85 e o facto de a Lei n.º 159/99 (que prevê o quadro de atribuições das autarquias locais) não contemplar quaisquer atribuições das freguesias (diversamente do que sucede com os municípios) em matéria de transportes e comunicações, em que se inclui o planeamento, a gestão e a realização de investimentos no plano da rede viária (...)”*³⁰.

Julgamos não ser de acompanhar esta doutrina, na medida em que a sua fundamentação é contrariada pela posição homologada pelo citado despacho exarado em 4 de fevereiro de 2002 pelo Secretário de Estado da Administração Local, que se baseia no pressuposto de ainda se manter em vigor no nosso ordenamento jurídico a previsão do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, que encarrega as juntas de freguesias da gestão dos caminhos vicinais.

Compete à junta de freguesia elaborar e aprovar o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais da freguesia e respetiva avaliação - nos termos do previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante aqui designado de RJAL), constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro³¹. O qual é submetido à apreciação da assembleia de freguesia, conforme estabelece a alínea b) do artigo 9.º do mesmo diploma legal.

De igual modo, e de acordo com o estabelecido no artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto³², que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público, as juntas de freguesia, enquanto entidades que administram os bens imóveis do domínio público da respetiva autarquia local, devem assegurar a organização e a

²⁸ Idem, página 119.

²⁹ Veja-se a opinião de Ana Raquel Gonçalves Moniz, em *“Direito do Domínio Público”*, estudo publicado na obra *“Tratado de Direito Administrativo Especial – volume V”*, coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Ed. Almedina, Coimbra, outubro de 2011, na página 80.

³⁰ Idem.

³¹ Regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

³² Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público, alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

atualização periódica dos respetivos inventários, para que dos mesmos constem os bens imóveis que integram esse domínio público.³³

Perfilhando esse entendimento os «*caminhos vicinais*» enquanto bens imóveis da Freguesia devem constar do inventário dos bens imóveis da autarquia, elaborado e mantido pela junta de freguesia.

5. DO CRITÉRIO CLÁSSICO DA IDENTIFICAÇÃO DOS «CAMINHOS VICINAIS» POR EXCLUSÃO DOS «CAMINHOS MUNICIPAIS»

Tal como já acima tivemos a oportunidade de referir, e na senda do defendido pela jurisprudência³⁴, resulta do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945 que “*deverão ser considerados vicinais, e portanto sob jurisdição das respetivas Juntas de Freguesia, todos os caminhos públicos que não forem classificados como municipais.*”.

Para aplicação deste critério ‘*a contrario*’, há que tomar em atenção os sucessivos regimes de enquadramento e classificação das vias municipais.

No âmbito do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, foi criada, no ano de 1959, uma comissão permanente para a classificação das vias municipais, através do Decreto-Lei n.º 42 271, de 20 de maio de 1959.

O Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais, aprovado pela Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961, alterada pelo Decreto-Lei n.º 360/77, de 1 de setembro, prevê que “*É das atribuições das câmaras municipais a construção, conservação, reparação, polícia, cadastro e arborização das estradas e caminhos municipais*” (cf. artigo 2.º). Sobre o cadastro das estradas e caminhos municipais a Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961³⁵ estabelece o seguinte:

³³ Refira-se que existe doutrina que defende que, no nosso ordenamento jurídico, se verifica a “*inexistência de um domínio público rodoviário da freguesia*” - veja-se Ana Raquel Gonçalves Moniz, na obra citada, página 80. Esta autora sustenta o seu raciocínio na “*circunstância de o Decreto-Lei n.º 34593 [referindo-se aos caminhos vicinais como domínio público da freguesia (...)] haver sido objeto de revogação expressa pelo Decreto-Lei n.º 380/85 e o facto de a Lei n.º 159/99 (que prevê o quadro de atribuições das autarquias locais) não contemplar quaisquer atribuições das freguesias (diversamente do que sucede com os municípios) em matéria de transportes e comunicações, em que se inclui o planeamento, a gestão e a realização de investimentos no plano da rede viária (...)*”. Julgamos não ser de acompanhar esta doutrina, na medida em que a sua fundamentação é contrariada pela posição homologada pelo citado despacho exarado em 4 de fevereiro de 2002 pelo Secretário de Estado da Administração Local, que se baseia no pressuposto de ainda se manter em vigor no nosso ordenamento jurídico a previsão do Decreto-Lei n.º 34593 que encarrega as juntas de freguesias da gestão dos caminhos vicinais.

³⁴ Nomeadamente no Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 20/11/2014.

³⁵ Diploma que ainda se mantém em vigor.

“SECÇÃO 5.ª - Cadastro das vias municipais

Art. 38.º As câmaras municipais, pelos seus serviços técnicos e em colaboração com a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, farão organizar, no prazo de um ano, a contar da data da publicação deste regulamento, uma carta, na escala de 1:25000, relativa à área do seu concelho, na qual se representarão:

- a) As estradas nacionais, linhas férreas e principais cursos de água;*
- b) As vias municipais com a sua divisão em cantões;*
- c) Os edifícios, pertencentes ao Estado e ao município, afetos aos serviços das comunicações rodoviárias.*

§ único. As câmaras municipais, em colaboração com a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, providenciarão no sentido de o cadastro das suas vias de comunicação se manter atualizado.”

Pela comissão permanente para a classificação das vias municipais, e à luz dos critérios fixados no Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945 e para efeitos do regido pela Lei n.º 2110, foi elaborado o Plano Provisório dos Caminhos Municipais do Continente, aprovado e publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 45 552, de 30 de janeiro de 1964.

Assim, e tal como é defendido pela CCDR-Centro, no seu parecer jurídico de 25 de fevereiro de 2005³⁶:

“Nesse contexto podemos retirar, como primeira conclusão, que as vias municipais existentes à data da aprovação do plano provisório, anexo ao DL 45 552, terão, para efeitos de aplicação da lei 2110, a classificação que lhe foi atribuída pela Comissão de Classificação.”

Por isso, o Plano Provisório dos Caminhos Municipais do Continente de 30 de janeiro de 1964 é determinante para a identificação dos «caminhos vicinais», porquanto todas vias que, não sendo estradas nacionais³⁷, existissem àquela data e que não constem no Plano, correspondem a caminhos vicinais.³⁸

Com efeito, anteriormente ao Plano Provisório dos Caminhos Municipais do Continente de 30 de janeiro de 1964, as Cartas Militares de Portugal representam um instrumento fulcral para a identificação de vias públicas no nosso país, particularmente em articulação com o vertido no Plano.

Como sugerem, a este propósito, Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca:

³⁶ Parecer n.º 40/2005 da CCDR-C, que pode ser consultado em: https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1689&Itemid=0

³⁷ Isto claro, “sem prejuízo das que, mais tarde, possam ter vindo a integrar o domínio municipal, designadamente no caso de desclassificação de estrada municipal.”, tal como referem Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, na obra citada, a página 119, na nota de rodapé n.º 78.

³⁸ Neste sentido, aponta igualmente o citado parecer da CCDR-Centro de 25 fevereiro de 2005: “Note-se que existência desse Plano não deixa também de ter relevância numa perspectiva contrária, ou seja, nos casos em que determinada via, existente na mesma data, não conste dessa relação. Nessa situação será de presumir que tal via pública era, ou uma estrada nacional ou um caminho vicinal a cargo da freguesia, (...)”.

“(…) se numa Carta Militar de Portugal - cujo trabalho de campo seja anterior a 30 de janeiro de 1964 - já constar uma via e essa via não estiver no rol de estradas e caminhos municipais que consta no «Plano Provisório dos Caminhos Municipais do Continente», presumivelmente esse leito de circulação pertencerá aos caminhos vicinais ou às estradas nacionais. Existem fortes indícios que tal via não integrará o domínio público municipal de circulação.”³⁹

No que diz respeito às estradas e caminhos que tenham sido executados em momento posterior a 30 de janeiro de 1964, ou seja após a publicação daquele Plano, e até à entrada em vigor do Plano Rodoviário Nacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de dezembro, a sua classificação obedecerá aos critérios materiais fixados no Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, que foi revogado por aquele diploma legal.

O que significa que os critérios que se encontram definidos nos artigo 6.º e 40.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, sobre a distinção entre caminhos municipais e vicinais (cf. artigo 6.º) e as características técnicas dos caminhos municipais (cf. artigo 40.º e seguintes), e sobre os quais atrás já nos debruçámos, aplicam-se às estradas e aos caminhos que foram executados entre 31 de janeiro de 1964 e 26 de setembro de 1985.⁴⁰

Nesta medida, e no que toca ao período compreendido entre 31 de janeiro de 1964 e 27 de setembro de 1985, uma das formas de identificar um caminho vicinal é confrontar uma Carta Militar com os critérios materiais desses caminhos e as características técnicas dos caminhos municipais fixadas no Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945.

Como referem Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca:

“se numa Carta Militar de Portugal – cujo trabalho de campo seja posterior a 31 de janeiro de 1964 e anterior a 27 de setembro de 1985 – já constar uma via e essa via não cumprir as características técnicas dos caminhos municipais, conforme estão definidas nos artigos 40.º e seguintes do Decreto n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, presumivelmente esse leito de circulação pertencerá aos caminhos vicinais.

Por outro lado, os leitos de circulação que cumpram os critérios técnicos referidos e já constem em Cartas Militares cujo trabalho de campo tenha sido elaborado entre as datas acima expostas pertencerão ao domínio público municipal.”⁴¹

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de setembro, que consagra o regime jurídico das comunicações públicas rodoviárias afetas à rede nacional e aprovou o novo Plano Rodoviário Municipal, foi revogado o Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945.

³⁹ Na obra citada a páginas 119 e 120.

⁴⁰ Neste sentido, veja-se a opinião de Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, na obra citada, página 120.

⁴¹ Na obra citada, páginas 120 e 121.

Posteriormente a 27 de setembro de 1985, o Decreto-Lei n.º 380/85 e os diplomas que lhe sucederam nesta matéria não estabelecem quaisquer critérios sobre a classificação dos leitos de circulação (como pertencendo ao domínio municipal de circulação).⁴² Perante isto, a doutrina tem considerado que:

“(…) a classificação de tais vias públicas será a que conste do cadastro das vias municipais. Inexistindo um cadastro de vias municipais e não estando classificadas no Plano Diretor Municipal, restará classificá-las, atendendo à classificação que lhes foi atribuída pelo Município quando aprovou a sua execução. (...) [nomeadamente] em função dos processos de empreitadas de obras públicas ou de administração direta dessas vias.”⁴³

Não obstante a Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961 fixar a obrigação de os municípios manterem um cadastro atualizado com todas as estradas e caminhos municipais são muitos os municípios que não possuem esse cadastro devidamente atualizado⁴⁴. De igual modo, e apesar de as servidões e restrições de utilidade pública, que derivam das estradas e caminhos municipais e seguem o estabelecido na Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961, estarem identificadas na Planta de condicionantes do Plano Diretor Municipal (PDM)⁴⁵, nem todos os PDM contêm uma listagem exaustiva de todos os «caminhos municipais». Finalmente, também não nos parece que a maior parte dos municípios mantenha um registo onde se encontre coligida informação sobre quais as estradas e caminhos municipais realizados ou intervencionados desde setembro de 1985.

Do atrás exposto resulta que os critérios clássicos para a identificação de um caminho público como «caminho vicinal» são sempre *‘a contrario’*, ou seja, por contraponto à identificação dos «caminhos públicos municipais», sendo certo que julgamos ter conseguido aqui elencar um percurso que facilmente permitirá às autarquias fazer essa identificação, pelo menos até 1985.

Sempre que se conclua que um determinado caminho corresponde a um «caminho vicinal» a entidade administrativa competente responsável pela sua administração é a freguesia territorialmente competente.

Como a seguir analisaremos, somos de opinião que, atualmente e à luz do novo regime de ordenamento do território e classificação do uso dos solos, vigente desde 2015, é possível apostar num novo critério complementar, quando não exista

⁴² De acordo com Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca *“Inexistem critérios legais para a classificação dos leitos de circulação (como pertencendo ao domínio municipal de circulação) que foram executados a partir de 27 de setembro de 1985.”* – na obra citada, página 121.

⁴³ Veja-se a posição defendida por Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, na obra citada, página 121.

⁴⁴ Este seria um instrumento determinante para a identificação de todos os «caminhos municipais», facilitando, num momento posterior, a identificação dos «caminhos vicinais».

⁴⁵ Nos termos do fixado na alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, o plano diretor municipal é constituído, entre outros elementos documentais, pela Planta de condicionantes, que *“identifica as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.”*

um cadastro das vias municipais devidamente atualizado e o plano diretor municipal não contenha uma listagem exaustiva de todas as estradas e caminhos municipais.

6. DA CLASSIFICAÇÃO DO «SOLO RÚSTICO» ENQUANTO POSSÍVEL CRITÉRIO DELIMITADOR

Uma vez que, os «*caminhos vicinais*» são estradas e arruamentos normalmente destinados ao trânsito rural e onde não é permitido o trânsito automóvel, a delimitação do «*perímetro urbano*» de uma determinada freguesia permitirá, de forma objetiva, identificar e circunscrever, por exclusão, quais são, atualmente, os caminhos que devem ser considerados como «*vicinais*».

O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro previa, que o «*perímetro urbano*» era constituído pela totalidade do «*solo urbano*», então definido como “*aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano.*” (cf. a alínea b) do n.º 2 do artigo 72.º).

Não obstante os novos regimes da Lei n.º 31/2014 e do Decreto-Lei n.º 80/2015 não se referirem especificamente ao conceito de «*perímetro urbano*», a verdade é que esse conceito continua a ser utilizado no ordenamento jurídico nacional, agora convergindo com a definição de «*solo urbano*».

O Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, que procede à fixação dos conceitos técnicos atualizados nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, classifica que “*Um perímetro urbano é a linha poligonal fechada que delimita uma porção contínua de território classificada como solo urbano.*” (cf. Ficha n.º I-51).

Por seu lado, a definição de «*solo urbano*» encontra-se fixada na Ficha n.º I-63 do Decreto Regulamentar n.º 5/2019, onde se prevê que “*Solo urbano é o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação.*”, acrescentando-se nas “*Notas complementares*” o seguinte:

“A classificação do solo traduz uma opção de planeamento territorial que determina o destino básico do solo, assentando na distinção fundamental entre a classe de solo rústico e a classe de solo urbano.

A classificação e a reclassificação do solo são estabelecidas em plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, nos termos do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

A classificação como solo urbano visa a sustentabilidade e a valorização das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais, compreendendo o solo que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e o solo afeto à estrutura ecológica necessário ao equilíbrio do sistema urbano.

A classificação do solo como urbano observa, cumulativamente, os seguintes critérios:

- Inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal ou intermunicipal;
- Existência de aglomerados de edifícios, população e atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação;
- Existência de infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, compreendendo, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações, ou garantia da sua provisão, no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais;
- Garantia de acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais;
- Necessidade de garantir a coerência dos aglomerados urbanos existentes e a contenção da fragmentação territorial.

A classificação, reclassificação e qualificação do solo urbano obedece aos demais critérios estabelecidos no Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto.

A definição indicada corresponde ao conceito de solo urbano expresso no artigo 10.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua redação atual, que aprova as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, e no artigo 71.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, e as notas ao expresso nos artigos 5.º e 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto.”

Com efeito, a Lei de bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio⁴⁶, consagra os seguintes princípios sobre a classificação e qualificação do solo:

“Artigo 10.º - Classificação e qualificação do solo

1 - A classificação do solo determina o destino básico do solo, com respeito pela sua natureza, e assenta na distinção entre solo rústico e solo urbano.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, entende-se por:

a) «Solo rústico», aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano;

b) «Solo urbano», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação;

3 - A classificação e reclassificação do solo como urbano traduzem uma opção de planeamento, nos termos e condições previstos na lei.

⁴⁶ Lei de bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto.

4 - A qualificação do solo define, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento por referência às potencialidades de desenvolvimento do território.”

Assim, e na senda desta distinção entre «solo urbano» e «solo rústico» consagrada na Lei n.º 31/2014, o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁴⁷, relativamente à classificação do solo, estabelece o seguinte:⁴⁸

“Artigo 71.º - Classificação do solo

1 - A classificação do solo determina o destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre solo urbano e solo rústico.

2 - Os planos intermunicipais ou municipais classificam o solo como urbano ou rústico, considerando como:

a) Solo urbano, o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação;

b) Solo rústico, aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, à valorização e à exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.”

Ora, daqui resulta que o «perímetro urbano» não é um conceito jurídico com tangibilidade que lhe confira a necessária ressonância prática e perceção do seu significado. Ou seja, não podemos falar de «perímetro urbano» em geral e num vácuo.

Pelo que, apenas se poderá falar de um determinado «perímetro urbano» em particular, isto é, aquele que resultar do instrumento de gestão territorial próprio, nomeadamente o Plano Diretor Municipal (PDM), pois a sua delimitação (e portanto o seu significado em concreto) resulta de uma opção de planeamento territorial correspondendo à classificação de uma determinada área territorial como «solo urbano», que indicará que o solo compreendido dentro desse perímetro está total ou parcialmente urbanizado, ou edificado, abrangendo ainda o solo afeto à estrutura ecológica necessário ao equilíbrio do sistema urbano.⁴⁹

⁴⁷ Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro.

⁴⁸ Fazemos aqui uma ressalva no sentido de que, por força da norma transitória prevista artigo 199.º do Decreto-Lei n.º 80/2015 e no artigo 82.º da Lei n.º 31/2014, enquanto cada Plano Diretor Municipal (PDM) não tiver sido revisto à luz do novo RJIGT e da Lei de Bases, aplicam-se as regras de classificação previstas no PDM em vigor, elaborado de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que estabelecia o anterior Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, e que foi revogado parcialmente pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

⁴⁹ Para que uma freguesia possa saber quais são as «ruas do perímetro urbano» da sua circunscrição territorial deve consultar a Planta de Ordenamento do respetivo Plano Diretor Municipal (PDM).

Em nosso entender a questão dos «*caminhos vicinais*» não pode deixar de ser vista da perspectiva do ordenamento do território, porquanto este universo jurídico-normativo é determinante para a raiz de toda a classificação de vias, terrenos e bens imóveis.

Com efeito, o PDM define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município e o correspondente modelo de organização territorial, estabelecendo, nomeadamente, “*A identificação e a qualificação do solo rústico, garantindo a adequada execução dos programas e das políticas de desenvolvimento agrícola e florestal, bem como de recursos geológicos e energéticos;*”, de acordo com o indicado na alínea f) do n.º 1 do artigo 96.º do Decreto-Lei n.º 80/2015.

Nesta conformidade, se por «*perímetro urbano*» se entende qualquer área do território do município incluída em «*solo urbano*» delimitada como tal por plano diretor municipal - veja-se a redação usada pelo legislador na alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º e na alínea d) do artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 80/2015 -, arriscamos defender que, como regra, devem ser considerados como «*vicinais*» os caminhos “*que normalmente se destinam ao trânsito rural*” e onde não seja permitido o trânsito automóvel, que estejam integrados em área classificada como «*solo rústico*», nos termos da lei, pelo instrumento de gestão territorial adequado, designadamente o PDM.⁵⁰

Em nossa opinião, este critério, enquanto princípio-regra, é, atualmente, aquele que de um modo objetivo e seguro permite determinar a afetação funcional dos caminhos, como «*municipais*» ou «*vicinais*», consoante se insiram, respetivamente, em solo classificado no PDM como «*urbano*» ou «*rústico*».

Contudo, a aplicação deste critério classificativo sustentado nos instrumentos de gestão territorial, não dispensa nem afasta o critério fundamental base de afetação funcional dos «*caminhos vicinais*», em cumprimento do determinado na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945.

O que significa que independentemente da classificação do solo como «*urbano*» ou «*rústico*», existindo uma via de circulação que é normalmente destinada ao trânsito rural e na qual não é permitido o trânsito automóvel, a mesma deverá sempre ser considerada e classificada como um «*caminho vicinal*» - sendo esta, parece-nos a exceção àquele princípio-regra.

⁵⁰ Fazemos aqui uma ressalva no sentido de que muito embora na linguagem comum seja vulgarmente utilizada a expressão “*freguesia rural*”, tal expressão deriva do domínio técnico da geografia e pretende indicar as freguesias que não estão situadas em cidade ou vila – veja-se a definição constante do Dicionário Priberam da Língua Portuguesa em linha, 2008-2020, disponível em [https://dicionario.priberam.org/\[Rural\]](https://dicionario.priberam.org/[Rural]). Assim, não nos parece adequado que essa nomenclatura geográfica, à falta de uma correspondente previsão legal com significado, possa confundir-se com o critério de ordenamento do território que estamos a propor – por exemplo, a esmagadora maioria das freguesias não são classificadas como cidade nem vila, o que não significa que os respetivos PDM’s não prevejam na circunscrição territorial dessas freguesias áreas classificadas como «*solo urbano*». Com efeito, o que interessa na matéria em análise são os caminhos e sua afetação funcional, ainda que indiretamente por via da respetiva localização, e não a situação da freguesia em si mesma.

Por essa razão, sugerimos a seguinte metodologia:

- i) Que em primeiro lugar, se identifiquem todos os caminhos inseridos em solo classificado como «*rústico*» cujo destino normal seja o trânsito rural e nos quais seja proibida a circulação de automóveis. Assim, conseguir-se-á chegar ao principal universo de «*caminhos vicinais*» de um determinado concelho.
- ii) Num segundo momento, devem ser identificados aquelas vias de circulação que, não obstante estarem integradas em área classificada como «*solo urbano*» tenham como afetação normal o trânsito rural, não sendo nas mesmas permitido o trânsito automóvel.

Esta é uma interpretação atualista e resulta de uma visão prática, em função daquilo que deriva do ordenamento do território e da classificação legal e regulamentar dos solos, que na sua raiz determina a funcionalidade dos caminhos e demais vias de uma determinada área.

Por isso, parece-nos que este critério, por ser objetivo e articulado com os instrumentos de gestão territorial do concelho, permite uma gestão patrimonial mais adequada, por contraponto a considerar-se «*vicinais*» aqueles caminhos que como tal constam do inventário⁵¹ dos bens da freguesia, não obstante se inserirem em «*perímetro urbano*» e terem deixado de estar afetos exclusivamente ao trânsito rural, estando agora afetos a uma circulação que é considerada urbana, nomeadamente ao trânsito automóvel.

O que, naturalmente, implica, caso as autarquias decidam seguir este critério objetivo e dinâmico, que devem proceder a uma constante atualização do respetivo inventário de bens imóveis, nomeadamente para efeitos do previsto no artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 280/2007. Ou seja, articulando a realidade funcional dos «*caminhos vicinais*» que mantêm as características para que sejam considerados como tal, com a informação que constar do cadastro de estradas e caminhos municipais e dos instrumentos de gestão territorial (PDM).

7. DAS COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS EM MATÉRIA DE MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE CAMINHOS

Com a entrada em vigor do RJAL, a partir de 30 de setembro de 2013 as juntas de freguesia passaram a ter competências próprias para “*proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais*”, de acordo com o que se encontra estabelecido na alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º desse regime jurídico.

⁵¹ Conforme estabelecido na alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º e na alínea b) do artigo 9.º do RJAL, e no artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

Anteriormente, as freguesias apenas possuíam competências relativamente aos «*caminhos vicinais*», nos termos do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945.

Com efeito, a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁵², que estabelecia o quadro de competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, previa o seguinte:⁵³

“Artigo 66.º - Competências delegáveis na freguesia

1 - A câmara, sob autorização da assembleia municipal, pode delegar competências nas juntas de freguesia interessadas, mediante a celebração de protocolo, onde figurem todos os direitos e obrigações de ambas as partes, os meios financeiros, técnicos e humanos e as matérias objeto da delegação.

2 - A delegação a que se refere o número anterior incide sobre as atividades, incluindo a realização de investimentos, constantes das opções do plano e do orçamento municipais e pode abranger, designadamente:

- a) Conservação e limpeza de valetas, bermas e caminhos;*
 - b) Conservação, calcetamento e limpeza de ruas e passeios;*
- (...)”*

Em nossa opinião, a delegação de competências a que se referia a alínea a) do n.º 3 do artigo 66.º da Lei n.º 169/99, apenas poderia ter como objeto os «*caminhos municipais*», ou seja aqueles que já se encontravam a cargo dos municípios nos termos da lei.

Perante a redação da alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL a questão que se coloca é: que caminhos?

Como vimos atrás, as juntas de freguesia já detinham a competência para proceder à manutenção e conservação dos «*caminhos vicinais*», aqueles que estavam a seu cargo nos termos das disposições conjugadas da alínea b) do artigo 6.º e da alínea b) do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945.

Por isso, será que o legislador pretendeu, através da alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL, determinar que, juntamente com os “*arruamentos e pavimentos pedonais*”, que constituem vias de circulação municipais, também os «*caminhos municipais*» ficam, agora, a cargo das juntas de freguesia, no que respeite à sua conservação e manutenção?

⁵² Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

⁵³ O Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, que regia sobre atribuições e competências das autarquias locais e foi revogado pela Lei n.º 169/99, nada referia em concreto sobre as competências das freguesias e dos municípios relativamente a caminhos e outras vias públicas.

Parece-nos, claramente, que sim, pois de outra forma, não tendo sido essa a sua intenção, teria mantido a opção legislativa vertida na Lei n.º 169/99. Ora, o que não foi, de todo, o caso, porquanto a Lei n.º 75/2013, que aprovou em anexo o RJAL, surge no âmbito de uma reforma da administração autárquica, por via da qual é reforçado o papel das freguesias, enquanto autarquias de proximidade.

Assim, defendemos que alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL compreende todas as vias de circulação pedonal (“*caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais*”), o que inclui os «*caminhos vicinais*» - que, recordamos, se destinam à circulação predominantemente pedonal, não sendo neles permitida a circulação automóvel ⁻⁵⁴, todos os arruamentos e pavimentos pedonais, e ainda os «*caminhos municipais*» que sejam exclusivamente destinados a peões.

Neste sentido, veja-se o que defendem Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, em anotação à alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL: “*Esta alínea compreende bens do domínio público de circulação que podem ser, ou não, da titularidade do município. Caso sejam, parece que a conservação e manutenção das vias pedonais do domínio público municipal passou a pertencer às competências próprias das freguesias. Deste modo, desde 30 de setembro de 2013 que estão a cargo do erário das freguesias os trabalhos e as obras de manutenção e de conservação das vias pedonais de circulação previstas nesta alínea.*”⁵⁵.

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, determina que os órgãos das freguesias passam a ter um novo conjunto de competências transferidas pelos municípios, entre as quais se inclui a “*Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;*” (cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º).

Para tal, o Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril⁵⁶, que concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias prevista nos artigos 38.º e seguintes da Lei n.º 50/2018, consagra que é da competência dos órgãos das freguesias “*A limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros*”.

Desta forma, no âmbito da redistribuição de competências entre a administração local prevista na Lei n.º 50/2018, e concretizada pelo Decreto-Lei n.º 57/2019, passam para a esfera das freguesias as competências que ali se encontram identificadas e que antes se encontravam na esfera de atuação dos municípios. A partir da entrada em vigor da lei-quadro (17/08/2018) os órgãos das freguesias têm as competências transferidas pelos municípios que se encontram elencadas no

⁵⁴ Conforme estipulado na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945.

⁵⁵ Na obra citada, página 121.

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril, que concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias, na redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 21/2019 de 16 de maio, e alterado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2018, sem prejuízo da possibilidade dessa transferência ocorrer de forma gradual⁵⁷, no limite até de janeiro de 2021.

Portanto, e no que em concreto diz respeito a esta competência de “*Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros*”, temos que por via da transferência operada pelo n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2018 e concretizada pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 57/2019, a mesma passou a pertencer à junta de freguesia e abrange todas as vias e espaços públicos inseridos na circunscrição territorial da freguesia.

Contudo, importa ter em consideração que as juntas de freguesia, com esta transferência de competências, não passam a ser responsáveis pela conservação e manutenção de todas as “*vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros*” do seu território, cuja limpeza fica agora a seu cargo, mantendo-se apenas como responsáveis pela manutenção e conservação das vias de circulação pedonal (caminhos, arruamentos e pavimentos destinados a peões), nos termos da alínea ff) do artigo 16.º do RJAL.

O que significa que, muito embora as freguesias sejam responsáveis pela limpeza de todas as “*vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros*” (cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2018 e alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 57/2019), a gestão destes (manutenção e conservação) cabe ao município, com exceção das vias públicas que correspondam a caminhos, a arruamentos e a pavimentos pedonais (cf. alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL).

De qualquer modo, é sempre importante, para uma correta gestão do processo de transferência de competências prevista na Lei n.º 50/2018 e concretizada pelo Decreto-Lei n.º 57/2019, que municípios e freguesias tenham em consideração estas distinções, bem como uma atualizada inventariação de todos os «*caminhos vicinais*» que integram o seu domínio público.

Uma outra questão relevante é a relativa à propriedade das vias de circulação pedonal objeto da alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL. Ou seja, se a gestão dos caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais, materializada na competência para proceder aos trabalhos e obras de sua conservação e manutenção, implica ou não a transferência da propriedade dessas vias? Cremos que não, uma vez que inexistente norma legal que assim o determine.

Por isso, sendo certo que essas vias de circulação pedonal passam a estar a cargo das juntas de freguesia, as mesmas não deixam de integrar o domínio público do município quando a ela pertencem (como sucede no caso dos arruamentos e dos pavimentos pedonais e dos «*caminhos municipais*» exclusivamente para peões), constando do inventário de bens imóveis do domínio público do município e do respetivo cadastro de estradas e caminhos municipais.

⁵⁷ De acordo com as disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 3.º e do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 57/2019.

Por outro lado, apesar de não existir uma mudança da titularidade destas vias públicas de circulação pedonal, certo é que do previsto na alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL resulta uma alteração profunda ao nível da responsabilidade civil extracontratual que emerge dessas vias. Se a sua conservação e manutenção passa a estar a cargo da freguesia, então é esta autarquia a entidade responsável em primeira linha perante terceiros em caso de acidentes ou outros danos emergentes da sua não conservação e manutenção, mas nessa exclusiva qualidade e sem prejuízo de os municípios serem responsáveis sempre em última linha quando essas vias pertencerem ao domínio público municipal.⁵⁸ O que nos parece bastante relevante.

8. CONCLUSÃO

Aqui chegados, e após termos feito uma análise conceptual e prática da temática dos «*caminhos vicinais*», que permite aos titulares dos órgãos das autarquias locais e seus trabalhadores compreenderem melhor esta figura e suas características, deixamos algumas considerações em jeito de conclusão.

Por tudo o que atrás se explicou, não nos parece que a questão dos «*caminhos vicinais*» seja obsoleta.

Desde logo, porque esses «*caminhos vicinais*» existem e continuam a representar uma parte relevante da vivência local e do papel que as freguesias representam.

Mas, a verdade é que, em face das sucessivas reformas do poder local através das quais têm vindo a ser dadas às freguesias cada vez mais competências ao nível da conservação, manutenção e limpeza de vias e espaços públicos, naturalmente que os «*caminhos vicinais*», que durante muito tempo representaram a '*joia da coroa*' para as freguesias⁵⁹, deixam de ter o protagonismo que tinham e correm o risco de que se deixe de olhar para eles com a devida autonomia.

Não nos parece, contudo, que tal deva acontecer, pois julgamos ser vital que exista, por parte dos municípios e freguesias, uma perceção atual (e, inclusive, atualista) relativamente a estes «*caminhos*», a qual permitirá um exercício das respetivas competências de forma mais consciente e atento para os problemas que podem ser suscitados a curto e médio prazo. Para já não falarmos de ser fundamental esta reflexão e levantamento da realidade dos «*caminhos vicinais*» na eventualidade de um retrocesso da transferência de competências para as freguesias.

Se nos for permitido usar uma figura de estilo, na nossa opinião os «*caminhos vicinais*» não estão em declínio e por isso estão longe do seu crepúsculo: veja-se a atualidade que a sua afetação ao trânsito predominantemente rural tem à luz das

⁵⁸ Sobre o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas veja-se a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.

⁵⁹ Particularmente, para aquelas freguesias cujo território não é exclusivamente urbano.

novas regras de ordenamento do território e uso dos solos e a sugestão que demos de se usar a classificação do «*solo rústico*» como principal critério para uma identificação atual dos «*caminhos vicinais*».

Por isso, podemos dizer que, quanto muito, «*caminhos vicinais*» continuam à sombra, como sempre estiveram, antes ofuscados pelos «*caminhos municipais*», e sempre identificados por contraposição a estes, agora misturados com tantas outras vias e espaços públicos que passaram a estar sob a competência das freguesias.

Uma coisa ninguém lhes tira: a importância para a vivência das comunidades em que o mundo agrícola é uma componente sempre presente. Por isso, e em honra dessa proximidade e do papel que, por ela, cabe às autarquias locais (em particular às freguesias) desempenhar, importa que não caiam no esquecimento das coisas do direito.

