

ASSUNTO:	Caminho. Caminho Vicinal. Baldio. Gestão de combustível.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_LIR_12772/2025
Data:	10.10.2025

Pelo Ex.mo Presidente de Junta de Freguesia foi solicitado parecer acerca da *“entidade, Junta de Freguesia/Câmara Municipal ou Gestor de Baldios, que tem a obrigação de limpeza dos caminhos rurais de acesso a terrenos privados numa localidade onde existe Gestor de Baldios?”*

Cumpra, pois, informar:

I

Em primeiro lugar, realça-se que no presente parecer se irá efetuar apenas um enquadramento teórico da questão colocada, desconhecendo-se os casos concretos que estão em causa¹, bem como se existe algum diferendo sobre a natureza pública ou privada dos caminhos, sendo que a resolução desses diferendos não incumbe às autarquias, mas sim aos tribunais judiciais (comuns).

Por outro lado, partimos do pressuposto de que não estarão em causa caminhos municipais destinados ao trânsito automóvel, desde logo pelo facto de serem qualificados no pedido de parecer como *“caminhos rurais”*, ou seja, que se destinarão ao trânsito rural, na aceção tratada no Estudo intitulado *“CAMINHOS VICINAIS: UM CLÁSSICO NO CREPÚSCULO OU SIMPLEMENTE NA SOMBRA?”*², publicado por estes serviços da CCDR NORTE.

Realça-se que este Estudo analisa profusamente o enquadramento legislativo, doutrinal e jurisprudencial da matéria relacionada com os caminhos públicos, mais concretamente dos caminhos vicinais, explicando que *“[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. (...)”*

¹Inclusive porque não foram enviadas quaisquer peças desenhadas.

² Acessível em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Caminhos%20vicinais%20vfinal_.pdf (ao qual retiramos as Notas de rodapé no presente parecer) e que iremos acompanhar de perto.

De “*acordo com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34593, 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.⁴*

Este diploma legal prevê que os «caminhos municipais» ficam a cargo das câmaras municipais 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. (...)”

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”, 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”.

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

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.

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

⁴ Negritos nossos.

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. (...)

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».⁵

Ora, como se defende no parecer da Direção de Serviços de Ordenamento do Território desta CCDR Norte com referência INF_DSOT_GB_7419/2017:

“(...) se o caminho se destinar a dar acesso a prédios encravados, está-se perante uma servidão de passagem e, portanto, perante um caminho privado.

(....)

Havendo diferendo (...) sobre a natureza pública ou privada do caminho, é aos tribunais judiciais (comuns) que cabe decidir essa questão (...).”

De facto, tal como se esclarece no citado Estudo desta Unidade de Serviços,

“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. ”⁶

*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).”*⁷

⁵ Negritos nossos.

⁶ Negritos nossos.

⁷ Negritos nossos.

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 19/04/1989 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.”

Quanto ao requisito temporal, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8/05/2007 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), 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 consensualmente pela jurisprudência nacional, numa interpretação restritiva do Assento 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”.

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."

*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.***

(...)

Sobre a dominialidade destes caminhos, como defendeu o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 7/10/2014, 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.**"*⁸

⁸ Como veremos adiante, Ana Raquel Gonçalves Moniz defende que a "submissão de um bem ao estatuto da dominialidade não se revela uniforme para todos os bens. Trata-se de uma temática cujo regime se orienta em torno de três noções fundamentais: a classificação legal, a classificação administrativa e a afectação."

Atentando no exposto, para determinar se um caminho tem ou não natureza pública, ter-se-ão de preencher os seguintes requisitos: a sua afetação ao “uso direto e imediato pelo público” para fins de utilidade pública, “mediante a satisfação de interesses coletivos relevantes” (“de todos sem restrição” e “não apenas [de] um conjunto restrito de pessoas, nomeadamente, as residentes nas imediações desse percurso”) e que essa afetação ocorra “desde tempos imemoriais.”

Ou seja, “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.”

E conforme se defende no parecer desta Unidade de Serviços com referência INF_DSAJAL_TR_5374/2023 tem sido nosso “entendimento (...) que apesar de o Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de setembro, ser omissivo sobre caminhos vicinais deve entender-se que estes continuam a existir no âmbito da freguesia, regendo-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, devendo ser considerados, nesta categoria, todos os caminhos públicos que não forem classificados como municipais⁹/”.

⁹ Neste sentido, vd. a jurisprudência citada no Estudo citado, bem como o Acórdão da Relação do Porto, de 19-06-2012, relativo ao processo 6662/09.6TBVFR.P1, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/-/2B2CDE14235CC77A80257A330030F074>

¹⁰ Em sentido diverso Ana Raquel Gonçalves Moniz na obra que temos vindo a citar, considera que “atenta a circunstância de o Decreto-Lei n.º 34 593 haver sido objeto de revogação expressa pelo Decreto-Lei n.º 380/85 e o facto de a Lei n.º 159/99 (...) não contemplar quaisquer atribuições das freguesias (diversamente do que sucede com os municípios) em matérias de transportes e comunicações, (...) permite concluir, com alguma razoabilidade, pela inexistência de um domínio rodoviário das freguesias.”

¹¹ No mesmo parecer refere-se que “[n]o mesmo sentido, no parecer n.º DSAJAL 51/16 09, de março 2016 [atualmente acessível em <https://www.ccdrc.pt/pt/34210/>], menciona: “Resta ainda referir a hipótese de se tratar de um caminho vicinal. Como já se viu antes, os caminhos vicinais são os que normalmente se destinam ao trânsito rural e se encontram a cargo das juntas de freguesia dos locais onde se situem (artigo 7.º, al. b) e c), do Decreto-Lei n.º 34593 e n.º 10 do artigo 253.º do Código Administrativo [norma que nada diz se deva entender como revogada]). Porque o Decreto-Lei n.º 34593 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 25 de setembro (2º Plano Rodoviário Nacional) e, como se diz no Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 20 de Novembro de 2014, porque a matéria dos caminhos vicinais se encontrava omissa no diploma revogatório, por despacho de 4-2-2002 do então Secretário de Estado da Administração Local foi entendido o seguinte:

Apesar de o Decreto-Lei n.º 34593, de 11 de Maio de 1945 (cujo artigo 6º classificava os caminhos públicos em municipais e vicinais) ter sido expressamente revogado pelo D.L. n.º 380/85, de 29/9, que aprovou o Plano Rodoviário Nacional (e que foi por sua vez revogado pelo D.L. 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.

Temos assim, portanto, tal como se sustenta nesse acórdão, ainda que relativamente a uma situação ocorrida em 1993, mas que nem o decurso do tempo nem as posteriores alterações legislativas tornaram desatual, a atividade de administrar, dispor e desafetar (por motivos de interesse público) os caminhos públicos vicinais (...) [cabe] às freguesias e não aos municípios (...).”

Em sentido diverso Ana Raquel Gonçalves Moniz na obra que temos vindo a citar [Direito do Domínio Público in Tratado de Direito Administrativo Especial, volume V], considera que “atenta a circunstância de o Decreto-Lei n.º 34 593 haver sido objeto de revogação expressa pelo Decreto-Lei n.º 380/85 e o facto de a Lei n.º 159/99 (...) não contemplar quaisquer atribuições das freguesias (diversamente do que sucede com os municípios) em matérias de

II

Posto isto e no que concerne às competências da junta de freguesia neste âmbito, importa referir que, de acordo com a alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹², incumbe ao órgão executivo proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais.

A propósito do disposto neste normativo, defende-se no Estudo que acompanhamos de perto *“(...)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, 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.”

Ainda a propósito da “*vertente da conservação dos caminhos a cargo da freguesia*”, pode ler-se o seguinte no parecer da CCDRC n.º 29/2005¹³: *“A vertente da conservação dos caminhos a cargo da freguesia compreende todos os trabalhos necessários à manutenção ou melhoramento das condições de circulação (...).”*

Resulta assim de todo o exposto que a Junta de Freguesia é responsável pela gestão, conservação e reparação dos caminhos vicinais impendendo sobre este órgão autárquico a obrigação de suprimir todos os obstáculos que prejudiquem as condições de circulação das pessoas.”

transportes e comunicações, (...) permite concluir, com alguma razoabilidade, pela inexistência de um domínio rodoviário das freguesias.”

¹² 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), na sua atual redação.

¹³ Disponível em <https://www.ccdrc.pt/pt/33712/>. Realça-se que este parecer foi elaborado noutro contexto legislativo.

E como se refere no recente Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, relativo ao processo 00338/15.2BEMDL, de 04.04.2025¹⁴, o *“caminho vicinal cumpre uma função comunitária de circulação para o acesso público aos terrenos agrícolas e a alguns prédios, e essa afectação ao uso comunitário é garantida pelo órgão executivo da freguesia.”*

Acresce que o Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril^{15/16} determina na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º que é da competência dos órgãos das freguesias a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros.

E a este respeito, menciona-se no citado Estudo destes serviços, no que em concreto diz respeito a esta competência, 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).”

Por último, a alínea c) do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro¹⁷ determina que, neste âmbito, *“os proprietários e gestores florestais e agrícolas, e suas organizações, (...) [e]xecutam a gestão de combustível nas áreas sob sua gestão.”*

Nesta conformidade, em caso de dúvida sobre o exercício desta competência em “caminhos rurais”, ter-se-á de verificar se estão em causa caminhos públicos vicinais com as características acima identificadas – ou seja:

¹⁴ Ao qual tivemos acesso em <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/eb1a6c3cbce8894780258c7500322cc2?OpenDocument&Highlight=0,CAMINHOS,RURAIS,LIMPEZA>

¹⁵ Diploma que concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias, na sua actual redação.

¹⁶ Nos termos do consignado no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 57/2019, *“[t]odas as competências previstas no presente decreto-lei são exercidas pelas juntas de freguesia, sem prejuízo da intervenção das assembleias de freguesia nos casos legalmente prescritos.”*

¹⁷ Diploma que estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais ((SGIFR) no território continental e define as suas regras de funcionamento, na sua actual redação..

- «caminhos rurais “trilhados no terreno, de terra batida, sem quaisquer infraestruturas, nem serviço de conservação, de acesso a propriedades rústicas” - e nos quais não é permitido o trânsito automóvel»e

- *esses caminhos têm de estar afetos ao “uso direto e imediato pelo público” para fins de utilidade pública, “mediante a satisfação de interesses coletivos relevantes” (“de todos sem restrição” e “não apenas [de] um conjunto restrito de pessoas, nomeadamente, as residentes nas imediações desse percurso”) e essa afetação tem de ocorrer “desde tempos imemoriais.”*

E só no caso de se confirmarem estas características, é que a gestão do respetivo combustível/a sua limpeza caberá à junta de freguesia, sem embargo de se ter de verificar se os “caminhos rurais” em causa se inserem nalguma área sob gestão dos baldios a que alude o presente pedido de parecer (e de cujo regime trataremos mais adiante) e onde este tenha a obrigação de gestão do respetivo combustível, o que desconhecemos.

Contudo, na situação presente, mesmo que estejamos perante caminhos rurais, nada nos permite concluir que corresponderão a caminhos públicos, na aceção referida, desde logo pela circunstância de se referir no pedido de parecer que se trata de “*caminhos rurais de acesso a terrenos privados*” - ou seja, serão utilizados por um grupo restrito de pessoas -, não estando demonstrado, sequer, que se destinem à satisfação do interesse coletivo de uma comunidade alargada.

III

Ora, tal como se defende no citado parecer da Direção de Serviços de Ordenamento do Território desta CCDR Norte, I.P., com referência INF_DSOT_GB_7419/2017: “(...) *se o caminho se destinar a dar acesso a prédios encravados, está-se perante uma servidão de passagem e, portanto, perante um caminho privado.*”

Com efeito, como elucida o parecer da CCDRC de 9 de março de 2016¹⁸, “(...) *uma via de passagem através de terreno (prédio) de particular (ou seja, de um caminho que se encontra sobre ou em terreno privado) não pode, desde logo, ser considerada como um caminho público, porque (ou ainda que) utilizada por várias pessoas.*

¹⁸ Disponível em www.ccdrc.pt,

(...) Um caminho privado é, em regra, um caminho cujo solo em que se encontra implantado é propriedade privada e cuja utilização é feita apenas pelo proprietário do terreno (e portanto, também proprietário do caminho), em seu próprio benefício, ou por terceiros devidamente autorizados.

Contudo, as mais das vezes, esses caminhos apresentam-se como servidões (...) de passagem que são vias destinadas a dar acesso a prédios encravados, que não têm qualquer comunicação directa com a via pública ou a tenham insuficiente, através dos ("sobre "os) prédios rústicos vizinhos, conforme se dispõe no artigo 1550.º do Código Civil - coisa distinta dos "velhos" atravessadouros (...) que, no caso de não poderem ser considerados como servidões (por não se encontrarem estabelecidos em proveito de prédio ou prédios determinados) ou não se dirigindo a ponte ou fonte de manifesta utilidade caso não existam vias públicas alternativas que propiciem esse acesso) (artigo 1384.º do Código Civil) ou ainda não se encontrando especialmente previstos na lei, mesmo que sendo imemoriais, se consideram abolidos com e desde a entrada em vigor do Código Civil de 1966 (artigo 1383.º do Código Civil) deixando assim de merecer tutela legal enquanto tais. (...)”

Aliás, como esclarece Ana Raquel Gonçalves Moniz¹⁹, a “*maior problemática em relação à delineação do regime do domínio público nesta matéria prendeu-se com a identificação do que constitui domínio público face aos atravessadouros (que não integram o domínio público).*”²⁰

Nesta conformidade, na linha do referido e apesar de desconhecermos os casos concretos que se pretende ver analisados, podemos apenas concluir que “*se o caminho se destinar a dar acesso a prédios encravados, está-se perante uma servidão de passagem e, portanto, perante um caminho privado*”, pelo que não reunirá os requisitos para ser qualificado como caminho público, nem incumbirá à junta de freguesia gerir o respetivo combustível.

IV

A Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, aprovou o regime aplicável aos baldios e aos demais meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais integrados no setor cooperativo e social dos meios de produção, sendo de realçar que, com a entrada em vigor deste diploma, se pretendeu alterar a definição de compartes e reorientar “*os baldios para o seu cariz social e ancestral*”²¹

¹⁹Op. cit., pág. 78.

²⁰ Negritos nossos.

²¹ Cf. exposição de motivos do Projeto de lei n.º 282/XIII/1ª- que deu origem à Lei n.º 75/2017 – e que se encontra disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40569>

Assim, o conceito de comparte tem sofrido uma evolução significativa ao longo dos tempos²², encontrando-se atualmente definido na alínea b) do artigo 2.º da Lei n.º 75/2017. De acordo com este normativo, «Comparte», é uma “*pessoa singular à qual é atribuída essa qualidade por força do disposto no artigo 7.º*”

Conforme refere João Carlos Gralheiro²³: “**Comparte** é toda a pessoa singular (cidadão) com residência dentro dos limites territoriais da comunidade local na posse e gestão comunitárias de baldio, aí habitando, permanente ou temporariamente, ou não; ou, não tendo aí residência, aquela comunidade, no respeito pelos usos e costumes por ela reconhecidos e pelas deliberações da assembleia de compartes, o confirme como seu comparte, por deter, a qualquer título, nos seus limites territoriais, área agrícola ou florestal, aí desenvolvendo atividade agrícola, florestal ou pastoril, ou tendo em consideração as suas ligações sociais e de origem, para o que ele deverá constar do caderno de recenseamento de compartes daquela comunidade, aprovado em assembleia de compartes.”

O comparte pode possuir e gerir, comunitariamente, os respetivos recursos efetivos e potenciais, o que deverá fazer de forma racional e sustentável.”

Os compartes são, portanto, os titulares dos baldios, sendo-lhes assegurada igualdade no exercício dos direitos, “*nomeadamente nas matérias de fruição dos baldios e de exercício dos direitos de gestão, devendo estas respeitar os usos e costumes locais, que, de forma sustentada, devem permitir o aproveitamento dos recursos, de acordo com as deliberações tomadas em assembleia de compartes*” (cf. números 1 e 3 do artigo 7.º do diploma em análise).

Acresce que o universo dos compartes é “*integrado por cidadãos com residência na área onde se situam os correspondentes imóveis, no respeito pelos usos e costumes reconhecidos pelas comunidades locais*”, embora a qualidade de comparte também possa ser *atribuída pela assembleia de compartes a cidadão não residente*²⁴ (cf. n.º 3 do artigo 7.º).

²² Sobre a evolução do conceito de comparte antes da entrada em vigor da Lei n.º 75/2017, vd. Acórdão do Tribunal Administrativo Norte, datado de 18-11-2016, relativo ao processo 00711/14.3BEVIS, acessível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/84abbccbbc8e24e5802580900043ae31?OpenDocument>.

²³ In “*Dos baldios até à Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto*”, Edições Esgotadas, pág.296.

²⁴ Acresce que, ao abrigo do n.º 5 do artigo 7.º, a assembleia de compartes pode atribuir a qualidade de comparte a outras pessoas singulares:

- a) “*Detentoras a qualquer título de áreas agrícolas ou florestais e que nelas desenvolvam atividade agrícola, florestal ou pastoril; ou*
- b) Tendo em conta “*as suas ligações sociais e de origem à comunidade local, os usos e costumes locais*”.

Em relação ao conceito de baldio, a alínea *a*) do artigo 2.º determina que são «**Baldios**», “*os terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais, nomeadamente os que se encontrem nas seguintes condições:*

- i) Terrenos considerados baldios e como tais possuídos e geridos por comunidade local, mesmo que ocasionalmente não estejam a ser objeto, no todo ou em parte, de aproveitamento pelos compartes, ou careçam de órgãos de gestão regularmente constituídos;*
- ii) Terrenos considerados baldios e como tais possuídos e geridos por comunidade local, os quais, tendo anteriormente sido usados e fruídos como baldios, foram submetidos ao regime florestal ou de reserva não aproveitada, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 27207, de 16 de novembro de 1936, e da Lei n.º 2069, de 24 de abril de 1954, e ainda não devolvidos ao abrigo do Decreto -Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro;*
- iii) Terrenos baldios objeto de apossamento por particulares, ainda que transmitidos posteriormente, aos quais sejam ainda aplicáveis as disposições do Decreto-Lei n.º 40/76, de 19 de janeiro;*
- iv) Terrenos passíveis de uso e fruição por comunidade local que tenham sido licitamente adquiridos por uma tal comunidade e afetados ao logradouro comum da mesma (...).”*

Por conseguinte, de acordo com o Autor que acompanhamos de perto²⁵, baldio é “*todo o terreno que, em conformidade com os usos e costumes, se encontra na posse e gestão dos compartes que integram uma comunidade local, como tal se constituindo como seu logradouro comum, designadamente para efeitos de apascentação de gados, recolhas de lenhas e de matos, culturas e caça, produção elétrica e todas as suas outras eventuais potencialidades económicas, de acordo com as suas apetências e as necessidades espaço-temporais daqueles, no respeito pela lei, usos e costumes por ela reconhecidos, deliberações dos seus órgãos competentes democraticamente eleitos, pelo princípio da igualdade de exercício de direitos e pelos planos de utilização, aplicando-se os rendimentos daí advindos, de forma transparente, no proveito exclusivo dessa comunidade e desse baldio.*”

Acresce que, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º do diploma em apreço, “*para o exercício dos atos de representação, disposição, gestão e fiscalização relativos aos correspondentes imóveis, os compartes organizam-se em assembleia de compartes, bem como em conselho diretivo e em comissão de fiscalização eleitos por aquela, com as competências previstas na presente lei.*”²⁶

Assim, tal como tem defendido esta Comissão de Coordenação Regional “*a constituição dos baldios carece da verificação de dois requisitos: por um lado, o uso e fruição pelos compartes e, por outro, a sua*

²⁵ Op. cit., pág.296.

²⁶ Previstas, respetivamente, nos artigos 24.º, 29.º e 31.º da Lei n.º 75/2017.

*gestão pelos próprios compartes, ou através de órgãos democraticamente eleitos, a saber, assembleia de compartes, conselho diretivo e comissão de fiscalização.*²⁷

Ora, em matéria de competências do conselho diretivo, realçamos que o n.º 1 do artigo 29.º do diploma em apreciação consigna que lhe compete:

a) Dar cumprimento e execução às deliberações da assembleia de compartes;

b)

c) Propor à assembleia de compartes os instrumentos de regulamentação e disciplina do exercício pelos compartes do uso e fruição dos imóveis comunitários, nomeadamente dos baldios, e respetivas alterações;

(...)

i) Representar o universo dos compartes nas relações com entidades públicas e privadas, sem prejuízo dos poderes da mesa da assembleia de compartes;

(...)

k) Zelar pelo cumprimento dos regulamentos e dos planos de utilização dos recursos do baldio;

l) Zelar pela defesa dos valores ecológicos e pelo cumprimento das regras legais e regulamentares relativas à proteção da floresta no espaço do baldio;

(...)

n) Exercer as demais competências decorrentes da lei, usos, costumes, regulamentos ou contratos;

(...)

2 - (...)

*3 - Caso o baldio abranja áreas florestais, o conselho diretivo deve dispor de capacidade técnica, própria ou contratada, para a gestão florestal das áreas baldias.*²⁸

Nesta conformidade, sendo a administração dos baldios exercida por direito próprio pelos compartes e incumbindo ao conselho diretivo, designadamente, “[z]elar pela defesa dos valores ecológicos e pelo cumprimento das regras legais e regulamentares relativas à proteção da floresta no espaço do baldio”; a competência para a gestão do respetivo combustível só estará a seu cargo se o caminho em causa estiver sujeito ao regime jurídico dos baldios, o que desconhecemos.

²⁷ Cf. Parecer elaborado em 28-04-2014 e que, com as devidas adaptações, mantém atualidade, apesar de ter sido elaborado na vigência das alterações introduzidas pela Lei n.º 89/97, de 30 de julho à Lei n.º 68/93.

²⁸ Negritos nossos.

V

Em conclusão

1.Como ponto prévio, reitera-se que no presente parecer se efetuou apenas um enquadramento teórico da questão colocada, desconhecendo-se os casos concretos que estão em causa, bem como se existe algum diferendo sobre a natureza pública ou privada dos caminhos ou sobre a competência para a sua gestão, sendo que a resolução desses diferendos não incumbe às autarquias, mas sim aos tribunais judiciais (comuns).

2.Posto isto e conforme tem entendido esta Unidade de Serviços, *“apesar de o Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de setembro, ser omissivo sobre caminhos vicinais deve entender-se que estes continuam a existir no âmbito da freguesia, regendo-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, devendo ser considerados, nesta categoria, todos os caminhos públicos que não forem classificados como municipais.”*

3.Os caminhos públicos vicinais têm as seguintes características:

- Trata-se de *«caminhos rurais “trilhados no terreno, de terra batida, sem quaisquer infraestruturas, nem serviço de conservação, de acesso a propriedades rústicas” - e nos quais não é permitido o trânsito automóvel»*

e

- *Esses caminhos têm de estar afetos ao “uso direto e imediato pelo público” para fins de utilidade pública, “mediante a satisfação de interesses coletivos relevantes” (“de todos sem restrição” e “não apenas [de] um conjunto restrito de pessoas, nomeadamente, as residentes nas imediações desse percurso”) e essa afetação tem de ocorrer “desde tempos imemoriais.”*

4. Contudo, na situação presente, mesmo que estejamos diante de “caminhos rurais”, nada nos permite concluir que corresponderão a caminhos públicos, nesta aceção, desde logo pela circunstância de se referir no pedido de parecer que se trata de *“caminhos rurais de acesso a terrenos privados”* - ou seja, serão utilizados por um grupo restrito de pessoas -, não estando demonstrado, sequer, que se destinem à satisfação do interesse coletivo de uma comunidade alargada.

5. Assim, *“se o caminho se destinar a dar acesso a prédios encravados, está-se perante uma servidão de passagem e, portanto, perante um caminho privado”,* pelo que não reunirá os requisitos para ser qualificado como caminho público, nem incumbirá à junta de freguesia gerir o respetivo combustível, realçando-se que a alínea c) do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei nº 82/2021, de 13 de outubro, na sua atual redação, determina que, neste âmbito, *“os proprietários e gestores florestais e agrícolas, e suas organizações, (...) [e]xecutem a gestão de combustível nas áreas sob sua gestão.”*

6. Por outro lado, sendo a administração dos baldios exercida por direito próprio pelos compartes e incumbindo ao conselho diretivo, designadamente, “[z]elar pela defesa dos valores ecológicos e pelo cumprimento das regras legais e regulamentares relativas à proteção da floresta no espaço do baldio”; a competência para a gestão do respetivo combustível só estará a seu cargo se os caminhos em causa se inserirem nalguma área sujeita ao regime jurídico dos baldios, o que desconhecemos.