

ASSUNTO:	Caminho. Queda de pedras de muro. Responsabilidade pela remoção.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_3309/2026
Data:	19/03/2026

Pelo Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre o seguinte:

*“Segue em anexo a Carta que foi enviada a Junta de Freguesia assim como o anexo onde também se pretende um esclarecimento adicional em relação a um caminho que foi traçado pela população, nesta situação qual é o dever da Junta?”*

*Desde o ano de 2021, a Junta de Freguesia tem procedido à limpeza regular dos caminhos rurais, incluindo o Caminho dos (...), cuja manutenção tem sido assegurada anualmente, tendo inclusive, no ano transato, sido efetuadas duas intervenções de limpeza.*

*Contudo, tem-se verificado a queda frequente de pedras provenientes dos muros das propriedades privadas confinantes com o referido caminho. Tal situação ocorre, quer por falta de manutenção desses muros por parte dos respetivos proprietários, quer em consequência da ação de animais selvagens ou de trabalhos agrícolas realizados sem os devidos cuidados.*

*Importa referir que se trata de um caminho rural bastante estreito, onde as máquinas agrícolas já enfrentam dificuldades de circulação, sendo que uma retroescavadora não consegue sequer aceder ao local devido à sua largura.*

*Perante este enquadramento, solicitamos o vosso esclarecimento quanto à seguinte questão:*

*Sendo as pedras provenientes de muros integrados em propriedades privadas, compete à Junta de Freguesia proceder à sua remoção, ou tal responsabilidade recai sobre os proprietários dos referidos muros?”*

Cumpre, assim, informar:

I

Compete à junta de freguesia *“Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais”*, nos termos do estabelecido na alínea ff) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL – aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; na redação atual).

Por outro lado, cabe à junta de freguesia a “*Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros*”, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais; na redação atual), e da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do 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 atual).

## II

A questão de que tipo de caminhos estão abrangidos por estas competências foi objeto de análise no estudo “*Caminhos Vicinais: um clássico no crepúsculo ou simplesmente na sombra?*” publicado por estes serviços da CCDR NORTE no Flash Jurídico de janeiro de 2021<sup>1</sup>:

*«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?*

*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 -<sup>2</sup>, todos os arruamentos e pavimentos pedonais, e ainda os «caminhos municipais» que sejam exclusivamente destinados a peões.*

<sup>1</sup> Acessível em <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Caminhos%20vicinais%20vfinal.pdf>

<sup>2</sup> Conforme estipulado na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945.

*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.”<sup>3</sup>.*

*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 abril (...), 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 n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2018, sem prejuízo da possibilidade dessa transferência ocorrer de forma gradual<sup>4</sup>, 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.*

<sup>3</sup> Na obra citada, página 121. [Em “Comentários à Lei n.º 75/2013”, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018]

<sup>4</sup> 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.

*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.*

*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.<sup>5</sup> O que nos parece bastante relevante.»*

### III

Quanto aos tipos de caminhos e à distinção entre caminhos vicinais e caminhos municipais, atentemos no seguinte, recorrendo à explicação realizada por estes serviços no citado estudo:<sup>6</sup>

*«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.<sup>7</sup>*

*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.<sup>8</sup>*

*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”<sup>9</sup>, 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”<sup>10</sup> e onde não é permitida a circulação de veículos automóveis.*

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> As notas de rodapé seguintes são as originais do texto transcrito.

<sup>7</sup> 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](http://www.ccdr.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2225&Itemid=45)

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Neste sentido veja-se o citado Parecer Jurídico da DSAJAL da CCDR-Centro de 09/03/2016 (Parecer n.º 51/16).

<sup>10</sup> 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])

*Este diploma legal prevê que os «caminhos municipais» ficam a cargo das câmaras municipais<sup>11</sup> 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.”<sup>12</sup>.*

*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, (...).*

*(...)*

*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.”<sup>13</sup>*

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.”

*Conforme explica o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 15/12/1983<sup>14</sup> «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”<sup>15</sup>, 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”<sup>16</sup>.*

*Para a DGOTDU os «caminhos vicinais» são um dos tipos de caminhos públicos, a par dos «caminhos municipais»<sup>17</sup>.*

*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.*

*Assim, perante esta lacuna legislativa e conforme vem referido no Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul de 20/11/2014<sup>18</sup>, por despacho de 4/02/2002 do então Secretário de Estado da Administração Local foi determinado o seguinte entendimento:<sup>19</sup>*

<sup>14</sup> Em “Coletânea de Jurisprudência, 1983, V”, página 275.

<sup>15</sup> Publicado pela DGOTDU em maio de 2005.

<sup>16</sup> Na obra citada, a página 118.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> O qual se encontra disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/b039b585f925633480257d9c004291d3?OpenDocument>

<sup>19</sup> 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”.

*“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».*

[...]

*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.<sup>20</sup>*

*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).”*

[...]

*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.*

---

<sup>20</sup> 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.

*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.»*

#### IV

Sobre derrocadas, e no âmbito da gestão da propriedade privada, rege o Código Civil o seguinte (cf. artigo 492.º):

**“Artigo 492.º - Danos causados por edifícios ou outras obras**

- 1. O proprietário ou possuidor de edifício ou outra obra que ruir, no todo ou em parte, por vício de construção ou defeito de conservação, responde pelos danos causados, salvo se provar que não houve culpa da sua parte ou que, mesmo com a diligência devida, se não teriam evitado os danos.*
- 2. A pessoa obrigada, por lei ou negócio jurídico, a conservar o edifício ou obra responde, em lugar do proprietário ou possuidor, quando os danos forem devidos exclusivamente a defeito de conservação.”*

Tratando-se de bens móveis, pedras, que caíram de muros privados, pertencem ao respetivo proprietário.

#### V

##### **Em conclusão,**

Estão em causa caminhos vicinais, atentas as características patentes no documento enviado pela consulente, cuja manutenção e conservação cabe à freguesia.

No caso em apreço, em que, na sequência de derrocada de muros de propriedades privadas, encontram-se pedras desses muros a obstruir um caminho vicinal, está em causa uma questão de manutenção e conservação desse caminho e não propriamente de limpeza.

No âmbito das suas competências de manutenção e conservação destes caminhos públicos, consideramos que a junta de freguesia deve notificar os proprietários dos muros em causa, e a quem pertencem as pedras que caíram para o caminho público, para procederem à remoção desses bens de sua propriedade, fixando-lhes um prazo para o efeito.

Se o particular não der cumprimento voluntário a esta ordem de remoção de bens de sua propriedade do espaço público, o caminho vicinal, a junta de freguesia pode proceder à execução coerciva desses trabalhos de remoção, ao abrigo do disposto no artigo 181.º do Código do Procedimento Administrativo:

*“Artigo 181.º - Execução para prestação de facto*

*Se o obrigado não cumprir prestação de facto fungível dentro do prazo fixado, o órgão competente pode determinar que a execução seja realizada diretamente ou por intermédio de terceiro, ficando, neste caso, todas as despesas, incluindo indemnizações e sanções pecuniárias, por conta do obrigado.”*

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.