

ASSUNTO:	Caminhos vicinais
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_5374/2023
Data:	08-05-2023

Pela senhora Chefe de Divisão de Administração Geral foi solicitado que se esclareça a seguinte questão:

*"Têm chegado ao Município de (...) vários pedidos das Juntas de Freguesia a requerer que determinadas ruas/caminhos vicinais sejam consideradas(os) como Estradas Municipais/Caminhos Municipais. Perante tais pedidos cumpre esclarecer se tal mutação dominial é legalmente admissível e, se sim, qual o procedimento administrativo a adotar pelo Município e que critérios se devem observar para decidir sobre o deferimento ou não dos requerimentos apresentados."*

Cumpre, pois, informar:

I

Determina a alínea ff) do artigo 16.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, que compete à junta de freguesia "*Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais,*" o que abrange todos aqueles que se encontrem a cargo da junta de freguesia.

Nos termos da mesma norma, compete àquele órgão autárquico, *“ii) Administrar e conservar o património da freguesia” e “jj) Elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis propriedade da freguesia”.*

Acresce considerar o legalmente disposto quanto às competências de apreciação e fiscalização do órgão deliberativo, sendo que nos termos do n.º 2 do art.º 9.º do mesmo diploma *compete ainda à assembleia de freguesia:*

*b) Estabelecer as normas gerais de administração do património da freguesia ou sob sua jurisdição;*

*j) Pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições da freguesia;*

*k) Pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos com interesse para a freguesia, por sua iniciativa ou após solicitação da junta de freguesia.*

Com efeito, as autarquias locais são titulares do direito de propriedade sobre bens destinados a prosseguir as atribuições que lhes estão legalmente cometidas e que constituem o seu domínio, público ou privado.

No Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º P000102006, de 16-06-2008, publicado no DR, IIª série, de 21-07-2008<sup>1</sup>, afirma-se o seguinte<sup>2</sup>:

*“É a seguinte a definição de domínio público que, numa aceção objetiva, nos é dada por JOSÉ PEDRO FERNANDES: «conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa coletiva 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 incomerciabilidade em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública».*

---

<sup>1</sup> Ver em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/90edf6fa5047cc51802570ff00603e19?OpenDocument>

*No regime de inalienabilidade pelos modos próprios do direito privado estão implicadas a inalienabilidade, a impenhorabilidade e a “imprescritibilidade” (esta no sentido de não serem suscetíveis de usucapião), que constituem traços caracterizadores deste regime dominial e que decorrem da teleologia que lhe subjaz, ou seja, da afetação a fins de interesse público.*

*A doutrina divide-se quanto à natureza jurídica dos poderes que a Administração exerce sobre os bens do domínio público, sendo maioritária a corrente que considera tratar-se de um direito de propriedade (pública); neste sentido, MARCELLO CAETANO apontava-lhe os seguintes traços caracterizadores:*

*«a) O sujeito de direito é sempre uma pessoa coletiva de direito público;*

*b) O direito de propriedade pública é exercido para produção do máximo de utilidade pública das coisas que formam o seu objeto, conforme a lei determinar;*

*c) O uso das coisas públicas traduz-se na utilização por todos ou em benefício de todos;*

*d) A fruição nuns casos confunde-se com o uso, noutros é independente dele e consiste na faculdade de cobrar taxas pela utilização dos bens, ou na colheita dos seus frutos naturais;*

*e) As coisas públicas são inalienáveis como tais pelos processos de Direito Privado, mas alienáveis segundo os processos de Direito Público;*

*f) Relativamente a terceiros, o proprietário exerce o jus excluendi alios por meio de atos administrativos definitivos e executórios, isto é, usando a sua própria autoridade e independentemente de recurso a tribunais».(...)”.*

Determina o art.º 84.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que *“1 - Pertencem ao domínio público:*

*a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos;*

---

<sup>2</sup> Ao presente excerto bem como às restantes citações que se seguem no presente parecer jurídico foram retiradas as notas de rodapé e escritos conforme Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990.

*b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;*

*c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;*

*d) As estradas;*

*e) As linhas férreas nacionais;*

*f) Outros bens como tal classificados por lei.*

*2. A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites"*

Resulta do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, (diploma que estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais - RJPIP) que "*Os imóveis do domínio público são os classificados pela Constituição ou por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos*" acrescentando o art.º 15.º que a titularidade dos imóveis do domínio público "*abrange poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição nos termos do presente decreto-lei e demais legislação aplicável.*"

No âmbito do domínio público, constituído por diversos géneros de bens, consideremos os caminhos vicinais.

No estudo desta Divisão de Apoio Jurídico "*Caminhos Vicinais: um Clássico no Crepúsculo ou Simplesmente na Sombra?*"<sup>3</sup> afirma-se o seguinte:

---

<sup>3</sup> Ver em [https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Caminhos%20vicinais%20vfinal\\_.pdf](https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Caminhos%20vicinais%20vfinal_.pdf)

*“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. (...)”*

*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. 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».”*

Também a este propósito pode ler-se no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, relativo ao processo 01045/13.BEBRG, de 12.07.2019:

*Sucede que mais e maiores dúvidas se levantam a propósito dos caminhos públicos, sendo que a este propósito António Carvalho Martins os define como caminhos cuja propriedade pertence ao Estado ou às autarquias locais, mantidos sob a sua administração, afetos ao uso público, sem oposição de ninguém, sendo a todos lícito fazerem a sua utilização e tendo como únicas restrições as impostas por lei, ou pelos regulamentos administrativos - in "Caminhos Públicos e Atravessadouros". - 2ª Edição. Coimbra Editora, Lda. 1990.*

*Jurisprudencialmente, para que um caminho seja considerado público, não será necessário que o mesmo tenha sido apropriado ou produzido por uma pessoa coletiva de direito público e que esta haja praticado atos de administração, jurisdição ou conservação sob o mesmo (com se defendia no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 10 de Abril de 1970), bastando que se encontre afeto à circulação e uso da generalidade das pessoas desde tempos imemoriais.*

*No entanto, tem-se vindo a entender que tal Assento deve ser interpretado restritivamente, no sentido de à publicidade dos caminhos exigir ainda a sua afetação à utilidade pública, consistindo tal afetação no facto de "o uso de caminho visar a satisfação de interesses coletivos de certo grau ou relevância" (v. Ac. STJ de 15 de Junho de 2000, BMJ 498, p. 226).*

*Quanto a classificações de caminhos públicos, o Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de Maio de 1945, subdividia as vias rodoviárias em estradas nacionais, estradas municipais e os caminhos públicos, subdividindo estes em municipais e em vicinais.*

*Os caminhos municipais eram tidos como aqueles que se destinavam a permitir o trânsito automóvel, enquanto que os caminhos vicinais se reportavam ao trânsito rural.*

*Para efeitos daquele diploma, os caminhos municipais ficavam a cargo das câmaras municipais e os caminhos vicinais a cargo das juntas de freguesias.*

*O Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 25 de setembro.*

*Este segundo diploma veio consagrar o regime jurídico das comunicações públicas rodoviárias afetas à rede nacional e foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de Julho.*

*Estes dois últimos diplomas não são explícitos quanto ao regime dos caminhos vicinais, tendo vindo a entender-se que se mantém em vigor o Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, na parte que os submete à administração das juntas de freguesia, por vazio legal operado com as revogações ulteriores.*

*Ainda a propósito de caminhos vicinais, após o assento Supremo Tribunal de Justiça de 19 de abril de 1989, vem sendo entendimento jurisprudencial maioritário que "São públicos os caminhos que, desde tempos imemoriais, estão no uso direto e imediato do público".*

II

Os bens do domínio público encontram-se subtraídos ao comércio jurídico privado em razão da sua principal utilidade pública tal como resulta do disposto no n.º 2 do art.º 202.º do Código Civil.

No que concerne aos modos de utilização pela administração dos bens integrados no domínio público, o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, considera as *Reservas dominiais* (art.º 22.º), *Cedências de utilização* (art.º 23.º) e *Mutações dominiais subjetivas* (art.º 24.º).

Referindo-se à utilização pelo titular do bem, Ana Raquel Gonçalves Moniz no capítulo *Direito do Domínio Público in Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume V, pág. 160, anota que «efetuada, em geral, por ato administrativo, a reserva dominial caracteriza-se por a entidade administrativa titular do bem reter para si, durante um certo lapso temporal, o uso privativo de um bem dominial (...). Destarte, e recuperando a noção de Balilé, a quem se deve a tematização moderna do instituto, a reserva dominial corresponde ao exercício de um poder discricionário consubstanciado na prática do ato administrativo através do qual o titular de um bem dominial cuja função pública se cumpre, em primeira linha, mediante a utilização geral/pública, retém para si, por motivos de interesse público, e com respeito pelos direitos de terceiros, o uso privativo da totalidade ou de parte do mesmo, com fins de estudo, investigação ou exploração, durante um prazo determinado. Trata-se de uma noção que,

*inequivocamente, inspirou o artigo 22.º do RJPIP, nos termos do qual “o titular do imóvel do domínio público de uso comum pode reservar para si o uso privativo de totalidade ou parte do mesmo quando motivos de interesse público o justifiquem, designadamente fins de estudo, investigação ou exploração, durante um prazo determinado.»*

Reportando-se às cedências de utilização previstas no art.º 23.º do RJPIP a mesma autora *in ob cit*, pág. 147 salienta que “os imóveis do domínio público podem ser cedidos a título precário para utilização por outras entidades públicas para a prossecução de finalidades de interesse público. A disciplina das cedências é delineada por remissão para os artigos 53.º a 58.º do mesmo diploma, que regulam instituto congénere no âmbito do direito privado.”

Esta figura confere ao ente público não titular, a faculdade de uso de um bem dominial, sem, contudo, ocorrer qualquer mutação de dominialidade.

O RJPIP prevê ainda, um regime relativo a mutações dominiais subjetivas no art.º 24.º, o qual dispõe:

“Artigo 24.º

#### *Mutações dominiais subjetivas*

*A titularidade dos imóveis do domínio público pode ser transferida, por lei, ato ou contrato administrativo, para a titularidade de outra pessoa coletiva pública territorial a fim de os imóveis serem afetados a fins integrados nas suas atribuições, nos termos previstos no Código das Expropriações.”*

A propósito desta norma, a autora citada caracteriza a mutação dominial explicando que a mesma consubstancia uma modificação simultaneamente subjetiva e objetiva funcional pressupondo “além da alteração da destinação pública do bem, a transferência da titularidade do mesmo bem, no sentido de que os bens vão passar a destinar-se ao serviço de interesses ou de uma função estranha às atribuições da pessoa coletiva pública em cuja titularidade se encontram, mas próprios de outra entidade pública, novamente em função de considerações de interesse público (que, no caso concreto, conduzem, portanto, à conclusão segundo a qual o interesse público exige que a coisa passe a ficar

*adstrita ao cumprimento de uma função pública integrada nas atribuições de outra pessoa coletiva pública). Quando o legislador prescreve para certo tipo de bens a assunção de um estatuto específico de direito público, fá-lo atendendo à função pública que a coisa se revela suscetível de desempenhar; nessa medida, é igualmente determinada a titularidade do bem em atenção a essa função pública."*

João Miranda e outros autores<sup>4</sup> in *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*, pág. 149, em comentário ao art.º 24.º do RJPIP anotam que deste artigo "*não se deve extrair uma norma de competência que tenha o Estado como destinatário, habilitando-o à prática de um ato unilateral de transferência da titularidade de bens pertencentes ao domínio público de outras pessoas coletivas de substrato territorial e populacional. Salvo melhor entendimento, a competência para tomar uma decisão de transferência de um determinado bem dominial pertence primariamente à pessoa coletiva titular desse bem. Pelo que (...) as mutações dominiais quando promovidas no exercício da função administrativa (e não pelo legislador) terão de ocorrer mediante o consentimento da pessoa coletiva titular do bem (por contrato administrativo ou ato administrativo de eficácia condicionada à aceitação da pessoa coletiva visada).*"

No que concerne à mutação dominial mediante a celebração de contrato administrativo, salientam ainda os mesmos autores, que o entendimento da doutrina nacional (subscrito pela jurisprudência), é o de limitar a figura da mutação dominial às mutações dominiais subjetivas, "*ou seja, às alterações de afetação necessariamente acompanhadas da mudança de titularidade do bem*".

### III

As coisas dominiais públicas destinam-se a prestar uma utilidade pública, designadamente e quanto aos caminhos públicos, ao uso comum no âmbito do domínio de circulação, função para que foram destinados.

---

<sup>4</sup> São autores: João Miranda, Miguel Assis Raimundo, Ana Gouveia Martins, Marco Capitão Ferreira, Filipe Brito Bastos, Jorge Pação, Sara Azevedo e David Pratas Brito.

Conforme atrás referimos, é entendimento desta Divisão de Apoio Jurídico 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 municipais<sup>5</sup>.

No mesmo sentido, no parecer n.º DSAJAL 51/16 09, de março 2016<sup>6</sup>, Ricardo da Veiga Ferrão 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, als. 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*

---

<sup>5</sup> 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.”

*caminhos públicos vicinais (...) [cabe] às freguesias e não aos municípios – pelo que qualquer alteração que a eles se refira, como aquele que ora está em causa, deverá correr seus termos não na câmara municipal mas sim na junta de freguesia e respetiva assembleia.”*

Conforme já referido a propósito do disposto no art.º 24.º do RJPIP, o entendimento dominante na doutrina e jurisprudência portuguesa quanto à mutação dominial subjetiva, limita-a à alteração de afetação do bem associada à mudança de titularidade do mesmo.

Com efeito, o art.º 24.º do referido diploma condiciona a transferência do bem para a titularidade de outra pessoa coletiva pública territorial à finalidade de ser afetado a fins integrados nas suas atribuições desta última.

Nesta conformidade, considerando tudo o atrás exposto, apesar de a lei prever a possibilidade de se operarem alterações quanto à titularidade dos bens do domínio público mediante contrato administrativo, parece-nos não merecer enquadramento legal a alteração da titularidade de caminhos vicinais da freguesia para o município, sustentado em simples requerimento da junta de freguesia e, mantendo estes, a mesma utilidade.

---

<sup>6</sup> Disponível em [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=2225&Itemid=1](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2225&Itemid=1)