

Título: CAMINHOS MUNICIPAIS E CAMINHOS VICINAIS

Data: 25-09-2024

Parecer N.º: DAJ-Proc. N.º 71/2024

Informação N.º: I12708-2024-USJAAL/DAJ

Solicitou a Junta de Freguesia do ... , parecer jurídico a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional sobre a seguinte questão:

"Encarrega-me o senhor presidente da Junta de Freguesia ..., de solicitar a V. Exas., o parecer sobre caminhos públicos. Atendendo à legislação em vigor saber em quem recai a responsabilidade da reparação e conservação dos caminhos públicos (terra batida), que existem na área da Freguesia, são da responsabilidade da Junta de Freguesia ou do Município, não havendo um inventário na Freguesia com os referidos caminhos. No caso de um acidente ou danos nas viaturas reportados à GNR, de quem é a responsabilidade?"

Esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional já se pronunciou por diversas vezes relativamente a este tema (1), sendo que alguns destes pareceres se encontram disponíveis para consulta.

A definição de caminho público, tem sido há largos anos discutida. Em 19-04-1989 foi publicado um assento do Supremo Tribunal de Justiça (DR, Série I, de 02-06-1989), hoje com valor de acórdão uniformizador de jurisprudência, que estabeleceu que "São públicos os caminhos que, desde tempos imemoriais, estão no uso direto e imediato do público".

No entanto, o STJ acabou por concluir pela necessidade de se efetuar uma interpretação restritiva do assento referido no sentido de que "a publicidade dos caminhos exige ainda a sua afetação a utilidade pública, ou seja, que a sua utilização tenha por objetivo a satisfação dos interesses coletivos de certo grau ou relevância", sob pena de, seguindo à letra o seu dispositivo, também os atravessadouros com posse imemorial haverem de ser considerados como caminhos públicos, ao arrepio do disposto no art. 1383º do Código Civil.

Mais recentemente no acórdão de 28-05-2013, o STJ defendeu que a interpretação restritiva do assento pressupõe que "No caso de passagem ou caminho, que não se integra em nenhuma propriedade privada, existente num lugar e que desde tempos imemoriais liga duas ruas desse lugar, a prova do seu uso imemorial pela população basta para se considerar tal caminho como caminho público, não se impondo qualquer interpretação restritiva do assento" (2).

A definição de caminho público surge com o Decreto-Lei nº 34 593, de 11 de maio de 1954. O diploma classificava estes em (i) caminhos municipais, os que se destinavam ao trânsito automóvel; e (ii) caminhos vicinais, aqueles que normalmente se destinam ao trânsito rural. Entendendo-se este como o "movimento de veículos que pertencem ao campo ou à vida agrícola e onde não é permitida a circulação de automóveis.

É de entendimento jurisprudencial, que a correta definição do conceito de caminhos vicinais é a que se encontra prevista no Decreto-Lei nº 34 593.

Segundo o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 15/12/1983, caminhos vicinais são "caminhos trilhados no terreno, de terra batida, sem quaisquer infraestruturas, nem serviço de conservação, de acesso a propriedades rústicas". No entanto, vem o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, relativo ao Processo nº 01496/12.3BEBRG, acrescentar que "compete às juntas de freguesia a administração dos caminhos públicos vicinais e que inclui a sua conservação e manutenção, compreendendo todos os trabalhos necessários à manutenção ou melhoramento das suas condições de circulação e características funcionais, devendo atender-se à sua especial vocação pública de ligação, trânsito ou acesso rural (por isso, também se denominam como caminhos rurais)".

Tal como mencionado no parecer emitido pela CCDR Norte "Não obstante o Decreto-Lei nº 380/85 ser omissivo

sobre «caminhos vicinais» deve entender-se que estes continuam a reger-se pelo disposto no Decreto-Lei nº 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)

Uma questão importante relativamente a este tema é a dominialidade dos caminhos municipais. De acordo com o artigo 84º da Constituição, é possível definir os bens que fazem parte do domínio público. Caso um bem não seja classificado por lei como pertencente a esse domínio, é necessário verificar se ele está destinado ao uso público, o que significa que tem a capacidade de atender às necessidades coletivas, ou, conforme defendido pelo Prof. Marcelo Caetano, se possui uma utilidade pública intrínseca ou natural.

Segundo este autor a atribuição do carácter dominial depende de um, ou vários, dos seguintes requisitos:

- a) existência de preceito legal que inclua toda uma classe de coisas na categoria de domínio público;
- b) declaração de que certa e determinada coisa pertence a essa classe;
- c) afetação dessa coisa à utilidade pública (4).

Existindo ainda desentendimentos jurisprudenciais relativamente a esta questão, recorre-se ao acórdão uniformizador de jurisprudência, onde se estabelece que "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. É suficiente, para que uma coisa seja pública, o seu uso direto e imediato pelo público, não sendo necessária a sua apropriação, produção, administração ou jurisdição por pessoa coletiva de direito público. Deste modo, um caminho é público desde que seja utilizado livremente por todas as pessoas, sendo irrelevante a qualidade da pessoa que o construiu e prove a sua manutenção."

No que toca à responsabilidade pelos caminhos, a lei não elabora uma distinção, sendo que o Acórdão relativo ao Processo nº 01496/12.3BEBRG, já mencionado, sustentou que "nos termos do art. 14º al. a) da Lei nº 159/99 se estabeleceu que as freguesias têm atribuições no domínio do equipamento rural e urbano, incluindo pois o planeamento, a gestão e a realização de investimentos em caminhos sob a jurisdição da freguesia, isto é, em caminhos públicos vicinais. O que veio a ser mantido no art. 7º, n.º 2, al. a) e nº 3 da Lei 75/2013".

Assim, também na alínea ff) do artigo 16º do anexo I do regime jurídico das autarquias locais (Lei nº 75/2013, de 12 de setembro na sua atual redação) prevê-se 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". Pelo até aqui exposto, depreendemos que a lei neste caso se refere a caminhos vicinais.

Atualmente entende-se que no âmbito autárquico, os caminhos públicos podem estar sob a alçada dos municípios ou das freguesias, fazendo-se a distinção, em regra, a partir das características dos caminhos, considerando-se como municipais os que permitam a circulação automóvel, e como vicinais, sob alçada e administração das freguesias, os que se destinem apenas a trânsito rural.

A manutenção das características dos caminhos municipais está a cargo das câmaras municipais, e a dos caminhos vicinais a cargo das juntas de freguesia. No caso dos caminhos vicinais, a competência para sua conservação assenta no disposto no artigo 7º, nº 2, al. a) e nº 3, bem como na alínea ff) do artigo 16º do regime jurídico das autarquias locais, constante da Lei nº 75/2013.

Concluimos assim sobre o questionado,

- a) "Em quem recai a responsabilidade da reparação e conservação dos caminhos públicos (terra batida), que

existem na área da Freguesia (...)" - Não encontramos na lei uma distinção entre caminhos vicinais e municipais, pelo que quando necessário, recorre-se aos ensinamentos da jurisprudência e doutrina. Assim, à partida são considerados caminhos vicinais se destinados apenas a trânsito rural; ou municipais os que permitam a circulação automóvel. A manutenção das características dos primeiros fica a cargo da junta de freguesia, enquanto que a dos segundos fica a cargo das câmaras municipais.

b) "No caso de um acidente ou danos nas viaturas reportados à GNR, de quem é a responsabilidade." - Os elementos disponibilizados não permitem estabelecer uma relação direta entre os danos nas viaturas, em caso de acidente, e a responsabilidade da autarquia pela reparação e conservação do caminho público que estiver em causa, o que só pode ser apurado caso a caso, consoante a natureza do caminho público e a utilização dele feita pelo condutor do veículo.

(1) Consultar em <http://www.ccdra.gov.pt/index.php/al/pareceres-juridicos>, a saber: Parecer nº 113/2014, Inf. nº 6-DSAL/2015, de 30-01-2015; Parecer nº 219/2009, Inf. Nº 25-DSAL/2010, de 12-02-2010; Parecer nº 23/2008, Inf. nº 167-DSAL/08, de 13-05-2008; Parecer nº 108/2006, Inf. nº 284-DRAL/06, de 11-10-2006; Parecer nº 188/2006, Inf. nº 47-DRAL/07, de 01-03-2007; Parecer nº 119/2005, Inf. nº 358-DRAL/05, de 28-09-2005; Parecer nº 153/2004, Inf. nº 362-DRAL/04, de 16-08-2004; Parecer nº 67/2003, Inf. nº 245-DRAL/03, de 10-10-03; Parecer nº 195/2000, Inf. nº32-DAA/01, de 12-01-2001, e Parecer n.º 37/2016, Inf. n.º 84-DSAL/2016.

(2) Acórdão de 18/10/2018 proferido pelo Supremo Tribunal de Justiça disponível para consulta direta em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/3cab0f975ab1c6c88025832a005b9468>

(3) Parecer datado de 08-05-2023, disponível para consulta direta <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/caminhos%20vicinais.pdf>

(4) In Manual de Direito Administrativo, vol. 2º, 9ª ed, p. 921

Relator: Sara Leitão