

<b>Parecer N.º</b>	DAJ 59/20
<b>Data</b>	17 de março de 2020
<b>Autor</b>	Elisabete Frutuoso

<b>Temáticas abordadas</b>	Descentralização de competências Estradas e arruamentos municipais Caminhos e arruamentos das freguesias
----------------------------	--

Através do email da Câmara Municipal de ..., de ... 2020, foi solicitado a esta CCDR um parecer jurídico sobre as seguintes questões:

- 1. No âmbito das competências das autarquias locais, solicitamos um esclarecimento no sentido de clarificar qual das administrações públicas locais, Junta de Freguesia ou Câmara Municipal, tem a competência para efetuar trabalhos de conservação e manutenção dos caminhos, arruamentos e pavimentos em toda a área da freguesia?*
- 2. No seguimento da questão anterior e considerando que ainda não foi formalizada a transferência de competências do órgão municipal para a freguesia, solicitamos esclarecimento sobre quem tem a competência para efetuar a limpeza nas vias referidas no ponto anterior, uma vez que nas vias municipais e nos espaços públicos sabe-se que é competência da Câmara Municipal (estando neste momento a ser descentralizado para as freguesias).*

Temos a informar:

Previamente às questões formuladas, cumpre esclarecer qual a dominialidade das vias, no sentido de aferir, no que à economia do presente parecer importa, a sua natureza municipal ou vicinal.

Nesta matéria, há a exigência legal de um registo (cadastro) das estradas e caminhos municipais e vicinais (da freguesia), de acordo com o disposto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, cujos arts.º 16.º, n.º 1, al. e), 33.º, n.º 1, al. i) e 35.º, n.º 1 determinam, respetivamente, que as autarquias locais elaborem e mantenham atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património, e, no caso dos municípios, que é competência do presidente da câmara municipal “*elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município*”.

Esta inventariação, quer do município, quer da freguesia, permite definir com rigor a natureza, pública ou privada, de todos os caminhos e vias de circulação no espaço municipal.

Resulta também da Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961, que aprovou o Regulamento da Estradas e Caminhos Municipais, que “*É das atribuições das câmaras municipais a construção, conservação, reparação, polícia, **cadastro** e arborização das estradas e caminhos municipais* (negrito nosso).

De referir que o Decreto-Lei n.º 42 271, de 20 de maio de 1959 e o Decreto-Lei n.º 45 552, de 30 de janeiro de 1964 (ainda em vigor), contêm, respetivamente, os planos das estradas municipais e dos caminhos municipais, constituindo ainda, dessa forma, uma fonte legislativa sobre as vias de comunicação municipais que integram domínio público municipal.

Importa salientar que esta matéria começou por ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945 (que aprovou o primeiro plano rodoviário nacional), classificando as vias rodoviárias em estradas nacionais, estradas municipais e em caminhos públicos, e estes últimos, por sua vez, em municipais, os que permitiam o trânsito automóvel, e vicinais, os que se destinam ao trânsito rural.

Tendo sido este diploma revogado pelo D.L. 380/85, de 25.09, foi elaborado despacho interpretativo pelo então Secretário de Estado da Administração Local, em 2002-02-04, estabelecendo que: “*Apesar do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de Maio de 1945 (cujo artigo 6.º 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 42 271, de 31 de Maio de 1959, e do Decreto-Lei n.º 45 552, de 30 de Janeiro de 1964, 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.”.*

Na dúvida, para se saber quais os “*caminhos públicos*” que estão sob titularidade das freguesias, os vicinais, deverá consultar-se o cadastro dos caminhos públicos na área da freguesia – sendo de notar, para além disso, que os PDM devem identificar as redes

viárias do município, de acordo com o artigo 96º do D.L. 80/2015, de 14.05 (exigência esta que decorria já do anterior regime, o do D.L. 380/99, de 22.9).

Em todo o caso, perante a eventualidade de não terem sido esses caminhos vicinais arrolados no respetivo cadastro ou identificados em plano, sempre se poderá classificá-los desse modo se tiverem as características que lhes são próprias, fixadas tanto na doutrina, como na jurisprudência.

A título de exemplo, poderemos citar o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de setembro de 2014, que, reiterando anterior jurisprudência no mesmo sentido, entendeu que se devem verificar dois requisitos para que se possa dar como provada a dominialidade pública destes caminhos: “*o uso direto e imediato pelo público e a imemorialidade daquele uso*”. Para além disso, entendeu ainda como necessário que se verifique a sua “*afetação à utilidade pública*”, a qual “*deverá consistir no facto do uso do caminho visar a satisfação de interesses coletivos de certo grau ou relevância*.”<sup>1</sup>

Posto isto, esclarecida que está a questão da dominialidade das vias, atentemos, então, às questões que concretamente nos são colocadas por essa Edilidade.

1. Assim, sobre qual a autarquia local, Junta de Freguesia ou Câmara Municipal, tem competência para efetuar trabalhos de conservação e manutenção dos caminhos, arruamentos e pavimentos em toda a área da freguesia, entendemos, em conformidade com o atrás referido, que a competência é da autarquia que exerce jurisdição sobre essa área, ou seja, nesse caso, a freguesia, através do seu órgão executivo.

É, aliás, o que decorre expressamente da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, ao estipular na al. ff) do n.º 1 do seu art.º 16º, que, compete à junta de freguesia “*Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais;*”.

Obviamente, como vimos, a Junta de Freguesia só poderá exercer esta competência sobre os caminhos, arruamentos e pavimentos que estejam integrados no domínio

---

<sup>1</sup> Consultável em <http://www.dgsi.pt>. No mesmo sentido, cfr. o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 7 de outubro de 2014

público da freguesia, não o podendo, portanto, exercer sobre aqueles que pertencem ao domínio público municipal, salvo, neste caso, se houver delegação de competências da Câmara Municipal nas juntas de freguesia, através de contrato interadministrativo, ou a sua transferência do município para os órgãos da freguesia.

Neste sentido, por Despacho do Secretário de Estado das Autarquias Locais, de 11 de março de 2013, foi proferida a seguinte solução interpretativa uniforme:

*“1. Qual o âmbito de dominialidade de competências próprias das juntas de freguesias relativas a equipamentos previstos no artigo 16.º? Quando a freguesia não é proprietária desses equipamentos pode intervir neles sem a autorização do proprietário (município)?*

*Solução interpretativa: A junta de freguesia exerce as suas competências próprias sobre equipamento relativamente às quais detém a titularidade.*

*Quando a junta de freguesia não é proprietária dos equipamentos, só pode intervir neles ao abrigo de um contrato interadministrativo de delegação de competências (...).*

*Fundamentação: Em regra, as juntas de freguesia exercem as suas competências próprias relativamente aos equipamentos cuja titularidade lhes pertence; relativamente a equipamentos alheios (municipais), só podem intervir se estiverem habilitados por contrato interadministrativo de delegação de competências (...).”*

Dever-se-á, pois, concluir, que, ao abrigo da al. ff) do n.º 1 do art.º 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, compete às juntas de freguesia “*Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais;*” que se integrem na esfera jurídica da titularidade da respetiva freguesia.

2. Por último, quanto à questão de saber sobre quem tem a competência para efetuar a limpeza nas vias atrás referidas, consideramos, na mesma linha de raciocínio, que, não tendo ainda havido, segundo a Câmara Municipal informa, transferência dessa competência do Município para as freguesias, será da autarquia que detém a sua titularidade, isto é, da Câmara Municipal, no caso das vias municipais, e das freguesias, no caso das vias vicinais.

De referir aqui, no entanto, que, no caso dos municípios, a competência para a limpeza das vias municipais e espaços públicos foi objeto de delegação legal nas juntas de freguesia, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art.º 132.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que, pese embora revogada, não prejudica, por força do n.º 2 do art.º 41.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto<sup>2</sup>, a manutenção dos acordos de execução celebrados ao seu abrigo previamente à entrada em vigor desta lei.

Mais acrescenta este artigo no n.º 3 que os acordos de execução só caducam na data em que as autarquias locais assumam as competências previstas nessa lei e no n.º 4 que esses acordos podem ser prorrogados até essa data, caso a sua vigência termine antes dela.

Quer isto significar, no presente caso, que se a Câmara Municipal e as juntas de freguesia celebraram os referidos acordos de execução para a delegação legal da competência relativa à limpeza das vias e espaços municipais, nos termos do art.º 133.º da referida lei (também já revogado), estes mantêm-se em vigor até que efetivamente essa competência seja transferida do Município para os órgãos das freguesias, caso em que a competência para a referida limpeza continua a ser exercida pelas juntas de freguesia.

De notar, que só assim não se verificará se, porventura, os referidos acordos de execução não tiverem sido celebrados, mantendo-se, nessa circunstância, a competência na esfera jurídica do Município. Neste caso, para que possa ser exercida pelas juntas de freguesia é necessário que se proceda à transferência dessa competência do Município para os órgãos das freguesias.

Ora, isto no que se refere à limpeza das vias municipais, pois, no que toca às vias que integram a área sob jurisdição das freguesias, a limpeza cabe, por competência própria, às juntas de freguesia.

---

<sup>2</sup> Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Assim, reportando-nos especificamente à questão agora em análise, é de concluir que a competência para a limpeza das vias sob jurisdição das freguesias, é das respetivas juntas de freguesia e para a limpeza das vias municipais, é da Câmara Municipal, salvo, neste caso, se tiver havido delegação legal nas juntas de freguesia, situação em que tal competência será exercida por estas até que a mesma seja efetivamente transferida pelo Município.

**Em conclusão:**

- 1. Ao abrigo da al. ff) do n.º 1 do art.º 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, compete às juntas de freguesia “*Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais;*” que se integrem na esfera jurídica da titularidade da respetiva freguesia.**
- 2. À Câmara Municipal compete, por seu turno, exercer essa competência relativamente às vias municipais, salvo se houver delegação de competências para as juntas de freguesia, através de contrato interadministrativo, já que, no momento, não foi ainda efetuada a sua transferência do município para os órgãos da freguesia.**
- 3. No que toca à limpeza das vias municipais, se a Câmara Municipal e as juntas de freguesia celebraram acordos de execução para a delegação legal dessa competência, nos termos dos arts.º 132.º e 133.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (já revogados), estes, mantendo-se em vigor até que essa competência seja transferida do Município para os órgãos das freguesias, permitem, por força do disposto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 41.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que a mesma continue a ser exercida pelas juntas de freguesia.**
- 4. Só assim não será se não tiver havido delegação legal, mantendo-se, nesse caso, essa competência na esfera jurídica do Município, até que o**

**Município proceda à sua transferência para os órgãos das freguesias.**

- 5. No que se refere às vias que integram a área sob jurisdição das freguesias, a limpeza cabe, por competência própria, às respetivas juntas de freguesia.**