FREGUESIA DE REBORDÕES-SOUTO

Integração de caminhos no domínio público

INTEGRAÇÃO DE CAMINHOS
NO DOMÍNIO PÚBLICO

Considerandos:

Considerando que:

- para que um caminho de uso imemorial se possa considerar integrado no domínio público, [necessário se torna] a sua afetação à utilidade pública, ou seja, que a sua utilização tenha por objeto a satisfação de interesses coletivos de certo grau de relevância, não sendo suficiente o critério de utilização há mais de 30, 40, 50 e mesmo 100 anos, de um caminho que se limita e limitou a permitir o acesso a diversas propriedades, cujos proprietários para esse efeito o utilizavam, assim evidenciando um uso circunscrito e subordinado a interesses de caráter meramente privatístico;
- os caminhos identificados nos mapas anexas à presente proposta, se encontram 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 que essa afetação ocorre desde tempos imemoriais;
- compete ao órgão deliberativo, ou seja, à Assembleia de Freguesia, a deliberação sobre a afetação de um bem imóvel ao domínio público;

Proposta:

Propõe-se que:

- a Assembleia de Freguesia de Rebordões-Souto, atenta aos considerandos anteriores, delibere proceder à afetação das vias:
    - mapa 1 –
    - mapa 2 –
    - mapa 3 –
    - mapa 4 –

  ao domínio público vicinal da Freguesia de Rebordões-Souto para posterior emissão pela Junta de Freguesia de certidão comprovativa da integração da parcela de terreno no domínio público da freguesia e posterior comunicação à CM para atribuição de toponímia.

MAPA 1 – Caminho no Lugar de Mesão

- Início: Rua de São Salvador de Souto de Abade (n.º 1);
- Fim: Sem saída;
- Comprimento: 30 metros;
- Largura média: 2,5 metros;
- Piso: Terra.

MAPA 2 – Caminho no Lugar de Bouça Carreiros

- Início: Rua de São Salvador de Souto de Abade (n.º 1);
- Fim: Sem saída;
- Comprimento: 120 metros;
- Largura média: 2,5 metros;
- Piso: Terra.

MAPA 3 – Caminho no Lugar do Enguieiro

- Início: Rua de Carrão (n.º 37);
- Fim: Sem saída;
- Comprimento: 50 metros;
- Largura média: 2,5 metros;
- Piso: Terra.

MAPA 4 – Caminho no Lugar de Água Levada

- Início: Rua da Quinta de Água Levada (n.º 38);
- Fim: Sem saída;
- Comprimento: 50 metros;
- Largura média: 2,5 metros;
- Piso: Terra.

CCDRn
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE

Ao Sr. Vereador
Eng.º Carlos Lago, para análise com a urgência nos Dias para os efeitos tidos por convenientes 28/06/2023

Exmº Senhor
Presidente da Câmara Municipal de Ponte Lima
C/c à Senhora Chefe de Divisão de Administração Geral
Município de Ponte de Lima
Praça da República
4990-062 PONTE DE LIMA

Data de expedição: 22-06-2023

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		OF_DSAJAL_RMF_9495/2023

Assunto|Subject Caminho Público. Domínio Público. Servidão de passagem.

Junto envio a V.Exª, o parecer elaborado pela Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local, acerca do assunto acima referenciado.

Aproveita-se para referir que, nos termos da Portaria n.º 314/2010, de 14 de junho, a emissão de pareceres, pelas CCDR, sobre questões relativas à administração local está sujeita ao prévio pagamento de uma taxa que atualmente corresponde ao valor de 196 €, destinada a suportar os correspondentes encargos administrativos, exceto quando, cumulativamente, se verifiquem os seguintes requisitos:

a) Os pedidos de parecer sejam acompanhados de informação elaborada pelos serviços da administração local direta que enquadre a situação, proceda à sua análise e proponha uma solução para a questão objeto de consulta;
b) Não se encontrar disponibilizado, em suporte, digital ou documental, parecer sobre a mesma questão ou temática afim àquele que é objeto de consulta.

Acresce referir que este organismo não só disponibiliza os pareceres emitidos na sua página eletrónica, como procede mensalmente à publicação de um Flash Jurídico que é uma newsletter onde se divulgam diplomas legais, pareceres, notas informativas e outras informações relevantes para a administração local, pelo que se aconselha a sua subscrição através do seguinte endereço eletrónico: gabinete.comunicacao@ccdr-n.pt.

Com os meus melhores cumprimentos,

Diretor de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local

Carlos Meireles

A Dr.ª Rita Ferreira para informar
29/06/23

REPÚBLICA PORTUGUESA
RUA RAINHA D. ESTEFÂNIA, 251 · 4150-304 PORTO · WWW.CCDR-N.PT
TEL.: 226 086 300 · FAX: 226 061 480 · E-MAIL: GERAL@CCDR-N.PT

CCDRN
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Concordo.
À consideração superior,
22/06/2023

Chefe de Divisão DSAJAL/DAAL

Anabela Monteiro

Concordo.
Transmita-se ao Município de Ponte de Lima.
22/06/2023

Diretor de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local

Carlos Meireles

Informação nº INF_DSAJAL_LIR_7440/2023 **Proc. nº** 2023.05.18.10080 **Data** 22-06-2023

Assunto Caminho Público. Domínio Público. Servidão de passagem.

Pela Ex.ma Chefe de Divisão de Administração Geral foi solicitado parecer acerca de questões relacionadas com os caminhos públicos e a afetação ao domínio público, face a *"uma intenção de cedência de um caminho de consortes/servidão de passagem para o domínio público."*

Cumpre, pois, informar, na sequência da transcrição de cada conjunto de questões:

"1.ª Questão
Quais os requisitos para que um caminho seja considerado público?
Quais os diferentes mecanismos legais existentes para que um caminho seja considerado público?"

Em relação às questões colocadas, realça-se que o Estudo intitulado "*CAMINHOS VICINAIS: UM CLÁSSICO NO CREPÚSCULO OU SIMPLESMENTE NA SOMBRA?*"***[1]*** publicado por esta Direção de Serviços analisa profusamente o enquadramento legislativo, doutrinal e jurisprudencial da matéria relacionada com os caminhos públicos, mais concretamente dos caminhos vicinais. Neste Estudo explica-se que 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"* ***[2]****, 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)."

Ora, como se defende no 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.

Porém, se se tratar de um caminho público, nos termos supra expostos, constando designadamente do inventário e/ou cadastro dos bens imóveis do domínio público das autarquias locais, a sua tutela caberá ao município se ele for considerado caminho municipal, ou à caberá à Freguesia, se for considerado caminho vicinal.

Havendo diferendo (...) sobre a natureza pública ou privada do caminho, é aos tribunais judiciais (comuns) que cabe decidir essa questão, tal como já foi referido."

Acresce que, tal como se esclarece no citado Estudo desta Direção de Serviços, o "Assento n.° 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.° 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:

RUA RAINHA D. ESTEFÂNIA, 251 . 4150-304 PORTO
E-MAIL: GERAL@CCDR-N.PT WWW.CCDR-N.PT

"(...) 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.***
(...)
[Pelo que,] Um caminho destinado, apenas, a encurtar a distância, de cerca de 500 metros, em relação a uma estrada pública alcatroada que estabelece a ligação entre as mesmas localidades que aquele, igualmente, serve, traduz-se num atravessadouro, isto é, num atalho ou serventia pública constituído em terrenos privados, cujo leito faz parte destes, sem qualquer utilidade para os prédios contíguos, a quem não presta qualquer serviço, mas antes causa prejuízos, e que a lei considera abolidos, por mais antigos que sejam.".

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."[3]***

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.*"***[4]***

No que concerne aos normativos aplicáveis, a resposta será dada aquando da análise do conjunto de perguntas assinalados com os números 3 e 4.

2ª Questão
Pode um caminho de consortes/servidão de passagem ser convertido num caminho público? (a pedido dos particulares)

Como elucida o parecer da CCDRC de 9 de março de 2016[5], "*(…)* ***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.***

(…) 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 Moniz[6], 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). "[7]***

Também a nível jurisprudencial:

RUA RAINHA D. ESTEFÂNIA, 251 . 4150-304 PORTO
E-MAIL: GERAL@CCDR-N.PT WWW.CCDR-N.PT

- No Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[8] (Processo: 552/12.2TBAMT.P1), de 29-09-2015, defende-se:

*"I – **São requisitos cumulativos caracterizadores da dominialidade pública de um caminho: a) o uso direto e imediato do mesmo pelo público; b) a imemorialidade desse uso; c) e a afetação a utilidade pública.***
*II – **Os atravessadouros (ou serventias públicas) são caminhos de passagem de pessoas implantados em prédios indeterminados de particulares que não constituam** servidões ou **caminhos públicos.***
*III – **Caminhos públicos são os que, desde tempos imemoriais - passado que já não consente a memória humana direta dos factos - estão no uso direto e imediato do público, envolvente de utilidade pública, caracterizada pelo destino de satisfação de interesses coletivos relevantes.***
IV – O que ocorre relativamente a um caminho que ligando duas zonas do lugar/ povoação da ..., permite aos respetivos moradores encurtar a ligação em cerca de 1900 m, mais concretamente entre a Rua ... e a Rua ..., permitindo aos moradores daquela aceder à escola, minimercado, festas e romarias, locais de trabalho, campos de cultivo e residências de familiares existentes/sitas nesta última, sendo que nesta existem igualmente transportes públicos camarários e um contentor de lixo, bem como permite, a partir da Rua ... (estrada principal), aceder às casas de habitação existentes no ..., donde a conclusão de que tal caminho é uma ligação com interesse local, destinado ao trânsito de pessoas (pedonal) e incorporado no sistema viário da zona.
*V – Assim, apurada a existência de um tal caminho público, em parte confinante com o prédio dos aqui RR./ recorridos, não é legítimo por parte destes impedirem o trânsito pelo seu prédio, na parte em que ele é atravessado por aquele caminho público."**[9]***

- E no ponto II do sumário do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto *(Processo 2120/15.8T8GDM.P2.P1), de 17-06-2021**[10]**:*
"(...)
*II - **Atualmente, não basta para o reconhecimento da dominialidade pública de determinado caminho que este esteja afecto ao uso directo e imediato do público desde tempos imemoriais, sendo ainda necessário que a sua utilização tenha por objectivo a satisfação de interesses colectivos de certo grau ou relevância."***

Nesta conformidade, na linha do referido e citado na resposta à questão anterior e apesar de desconhecermos o caso concreto que se pretende ver analisado, 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.

3.ª Questão

Pode um caminho de consortes/servidão de passagem passar para o domínio público da freguesia? Se sim, quais os requisitos?

Se preenchidos os requisitos, quais as formalidades legais e administrativas a observar para aquisição do carácter de dominialidade pública?
Quem tem competência para aceitar a cedência?
Quem tem competência para deliberar sobre a afetação ao domínio público?
A que órgão compete a passagem de certidão para comprovar a integração da parcela de terreno no domínio público?
Quais os normativos legais aplicáveis?

"4.ª Questão
Pode um caminho de consortes/servidão de passagem passar para o domínio público do município?
Se sim, quais os requisitos?
Se preenchidos os requisitos, quais as formalidades legais e administrativas a observar para aquisição do carácter de dominialidade pública?
Quem tem competência para aceitar a cedência?
Quem tem competência para deliberar sobre a afetação ao domínio público?
A que órgão compete a passagem de certidão para comprovar a integração da parcela de terreno no domínio público?"

I –Importa, em primeiro lugar, referir que a resposta ao questionado no presente parecer e também nestes dois grupos de questões (que juntamos num só grupo por serem idênticas, apesar de reportadas a autarquias distintas) não se afigura generalizável, sem mais, a diferentes situações ainda que aparentemente equivalentes ou paralelas, pelo que faremos uma breve incursão sobre a legislação, doutrina e jurisprudência que regem sobre o domínio público e a afetação de bens imóveis ao domínio público, bem como acerca das competências dos órgãos autárquicos neste âmbito.

De facto, o artigo 84.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) determina:

"Artigo 84.º - (Domínio público)

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 respectivos leitos;
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 excepção 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.

6

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."

Tal como defende Ana Raquel Gonçalves Moniz[11], o domínio público é composto pelas "*coisas submetidas, com fundamento em determinado critério, a um regime distintivo jurídico-publicístico*", sendo caracterizado pela "*insusceptibilidade (...) para constituir objeto de relações jurídicas privadas.*" No entanto, a mesma Autora refere[12] que "*nem todos os bens da Administração Pública integram o domínio público. Se (...) o domínio público é definido de forma positiva, o domínio privado assume natureza residual: numa palavra, integram o domínio privado todas as coisas da propriedade da Administração pública que se não incluem no domínio público (ou, se preferirmos, não estão submetidas ao estatuto da dominialidade).**[13]**/**[14]***

Assim, o n.º 2 do artigo 84.º da CRP determina que 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.*"

Nesta conformidade, ao "*reconhecer a existência de um* domínio público local, *a Constituição assume, sem margem para hesitações, que cabe às autarquias locais a satisfação de determinadas utilidades públicas que justificam a aplicação do regime dominial aos bens que permitem essa satisfação.*"[15]

Acresce que no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, relativo ao processo nº 0239/15, de 9.11.2017[16], se defende que a "*dominialidade foi tratada na doutrina à luz dos critérios da "classificação" [sustenta Freitas do Amaral que a mesma se traduz no "ato pelo qual se declara que uma certa e determinada coisa reúne os caracteres próprios de cada classe legal de bens dominiais ..." in: "Dicionário Jurídico da Administração Pública", 2.ª edição, vol. II págs. 439 e segs.] e da "afetação" [implicaria quer um ato, quer uma prática consagrando o bem à efetiva produção de utilidade].*
*IX. Nas palavras de Marcello Caetano deve "notar-se preliminarmente que **a classificação de uma coisa como pública depende da lei.** Só são coisas públicas as coisas assim classificadas pela lei" e de que "as coisas públicas são as coisas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa coletiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade coletiva", sendo que a **"... atribuição do caráter dominial depende de um, ou vários, dos seguintes requisitos: a) existência de preceito legal que inclua toda uma classe de coisas na categoria do domínio público; (...) b) declaração de que certa e determinada coisa pertence a essa classe; (...) c) afetação dessa coisa à utilidade pública. (...) Não é forçoso que concorram estes três requisitos: um só pode bastar (...).***" (negritos nossos)

Também Ana Raquel Gonçalves Moniz[17] explica:

***"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.**

6.1.1 Classificação legal

Ao estatuir que pertencem ao domínio público outros bens como tal classificados *por lei, a Constituição pretende ressaltar a imprescindibilidade de uma base (pelo menos legal para que uma coisa seja submetida ao regime do domínio público. Assim, quando a alínea f) do n.º 1 do artigo 84.º da CRP e o artigo 14.º do RJPIP aludem a uma classificação legal pretendem reportar-se àquele primeiro momento que Marcello Caetano identificava com a existência de preceito legal que inclua toda uma classe de coisas na categoria do domínio público", com base em considerações de mérito ou oportunidade, com os limites já explicitados.*
(...)

6.1.2. Classificação administrativa

A Classificação administrativa consubstancia o acto pelo qual se declara que uma coisa certa e determinada possui as caraterísticas e está apta a desempenhar as funções identificadoras do tipo legal de bens dominiais em causa. A classificação administrativa apenas poderá representar o momento da assunção do estatuto da dominialidade pela coisa quando se conciliarem duas condições cumulativas: por um lado, a existência de uma abertura legal a reclamar uma concretização administrativa; por outro lado, a desnecessidade de uma posterior afectação. Não se encontrando reunidas aquelas duas condições, a classificação administrativa não exerce qualquer influência ao nível da assunção do estatuto da dominialidade(«classificação verificativa»), limitando-se a Administração a conferir ou a constatar a existência em certa coisa dos carateres e da aptidão para desempenhar as funções que conduziram à qualificação legal de certo tipo de bens (no qual aquela coisa se pretende integrar), como públicos.
Desta classificação – compreendida com actuação dirigida à aquisição do estatuto de dominialidade – distingue-se a classificação, enquanto mecanismo de defesa do interesse público, a que aludiremos infra.

6.1.3. Afectação

A afectação constitui o acto administrativo que coloca a coisa (pública) a desempenhar a função que justificou a sua sujeição pelo legislador a um regime específico de direito público (o regime jurídico da dominialidade pública); nessa medida, a afectação modifica o estatuto jurídico da coisa. O efectivo (factual) exercício da função a que o bem ficou adstrito por força do acto de afectação (...) consubstancia já, nos termos do n.º 2 do artigo 16.º do RJPIP, um momento integrativo da eficácia do mesmo – consideração com especial relevo do ponto de vista dos terceiros com interesse em conhecer a situação jurídica da coisa que é alterada pelo acto de afectação.

Quando a aquisição da dominialidade depende de um acto de afectação, não só a classificação legal foi insuficiente (embora condição necessária) para determinar a aplicação do regime do domínio público ao bem, como também

a classificação administrativa, se existiu, consistiu numa mera «classificação verificativa». ***A afectação constitui, pois, verdadeiro «instrumento da dinâmica do domínio público»: impõe-se, por isso, sublinhar que quando existe um acto de afectação, será o momento da sua prática o determinante para a aplicação a certa coisa do regime jurídico das coisas públicas; por outro lado, o destino a que a coisa é votada pela afectação passará a reger também as respectivas possibilidades de uso.***

Relativamente aos efeitos jurídicos típicos da afectação, há que acentuar que aquela cria uma «vinculação real» da coisa relativamente à função (pública) que ela exerce. Tal não significa, porém, que o caráter público da coisa se adquira com fundamento *na afetação –* ***a dominialidade corresponde a um estatuto jurídico da coisa resultante da Constituição, da lei ou da relevância da coisa para a satisfação de interesses e necessidades imprescritíveis da comunidade.***
(...)

Assim, v.g., quando da Constituição [artigo 84.º, n.º 1, alínea d)] e da lei ordinária [....] decorre que integram o domínio público as estradas, o legislador concede que seja a Administração a decidir, movida por considerações de oportunidade e conveniência para o interesse público, de entre os espaços a que é possível transitar, quais aqueles que hão-de considerar-se abertos ao uso colectivo (pertencendo, por conseguinte, à Administração o preenchimento em concreto do conceito de «estrada»), sendo certo que, por outro lado, a partir desse momento, apenas estes beneficiarão impreterivelmente de um regime jurídico-administrativo, visto ***para a aplicação do estatuto da dominialidade se revelar imprescindível que os bens em causa estejam a exercitar a função (pública) em virtude da qual tal estatuto lhes é outorgado."[18]***

Por último, esta Autora – embora admita, com reservas, a «afetação tácita» ou «implícita»[19] - salienta que ***"(...) por motivos de segurança jurídica, deve a afectação ser efectuada por acto expresso, do qual conste, independentemente das referências exigidas, em geral, pelo artigo 123.º do CPA, a identificação da coisa sobre que recai a afectação e a função de utilidade pública a que a mesma fica adstrita."[20]***

Nesta conformidade, do domínio público só fazem parte os bens que a lei ou um ato administrativo, expressamente, submeta a este regime, o que também depende da sua afetação à utilidade pública.

De entre os bens do domínio público autárquico destacam-se os destinados à circulação, como os caminhos municipais ou vicinais[21].

No entanto, "*o domínio público da circulação terrestre não é constituído por todos aqueles espaços por onde se possa naturalmente transitar ou circular. É constituído, sim, por aqueles espaços ou vias que forem especialmente criados, preparados ou simplesmente reservados para permitir a circulação de pessoas e veículos (...)*".

Assim, apesar de em abstrato, através de deliberação[22] dos órgãos competentes, "*as autarquias pode[re]m afectar discricionariamente, ou não, um determinado espaço ou via ao seu domínio público*", o certo é que essa afetação tem de ser sustentada e fundamentada em razões de interesse público e, no caso dos caminhos públicos, ter-se-ão de preencher os requisitos já enunciados: 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.*"***[23]***

E Afonso Rodrigues Queiró e José Gabriel Queiró[24], quanto aos limites da dominialidade pública, referem que "*a composição do domínio e a sua extensão não devem ir além dos limites postos, em cada caso, pela finalidade a servir. E isto, que é verdade para os limites horizontais do domínio público (quando se trate de coisas imóveis, naturalmente), é-o de igual modo para os seus limites verticais. Os volumes sub e sobrejacentes às coisas dominiais só devem, portanto, considerar-se sujeitos ao regime de propriedade pública na estrita medida em que esse regime seja necessário à realização da correspondente afectação. Onde cessarem as exigências dessa afectação, aí cessam também os limites da propriedade pública.*"

Resta-nos acrescentar que os bens imóveis integrados no domínio público[25] encontram-se excluídos do comércio jurídico-privado[26] (cf. artigo 18.° do Decreto-Lei n.° 280/2007 e 202.° n°. 2 do Código Civil), em virtude da sua primacial utilidade pública[27], para além de estarem sujeitos aos princípios da imprescritibilidade (artigo 19.° do Decreto-Lei n.° 280/2007), impenhorabilidade (artigo 20.° do Decreto-Lei n.° 280/2007) e autotutela (artigo 21.° do Decreto-Lei n.° 280/2007).

II

II. 1. Nos termos do disposto no n.° 1 do artigo 7.° do anexo I à Lei n.° 75/2013, de 12 de setembro[28], as freguesias dispõem de atribuições, designadamente, nos domínios do equipamento rural e urbano, educação, cultura, tempos livres e desporto, desenvolvimento, ordenamento urbano e rural e proteção da comunidade.

Por seu turno, o n.° 1 do artigo 23.° do RJAL determina que constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias. O n.° 2 deste normativo estipula que os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; cooperação externa.

No entanto, para levarem a cabo estas atribuições, são conferidos aos órgãos da freguesia - assembleia e junta – e do município – assembleia e câmara municipal - um conjunto de poderes funcionais, sendo-lhes

vedada a prática de atos que não se enquadrem nas competências previstas expressamente nas normas constantes desta Lei (ou de legislação avulsa).

II. 2. Assim, no caso das freguesias, teremos de verificar se a situação em análise se insere nas competências que estão cometidas aos respetivos órgãos no RJAL, sendo que:

1. As regras que presidem à aquisição, alienação e oneração de bens imóveis estão previstas na alínea e) do n.° 1 do artigo 9.°[29] e nas alíneas c) e d) do n.° 1 do artigo 16.°[30] deste diploma, sendo que alínea a) do n.° 2 do artigo 9.° estabelece que compete à assembleia de freguesia "*aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário.*"
2. O artigo 16.° n.° 1, alínea ii) estatui que à junta de freguesia compete a administração e conservação do património da freguesia, cabendo à assembleia de freguesia estabelecer, para o efeito, as necessárias normas gerais (cf. alínea b) do n.° 2 do artigo 9.°), tendo presentes os princípios da boa administração, da equidade, da concorrência, da transparência, da proteção, da colaboração e da responsabilidade, constantes dos artigos 3°, 5°, 7.° 8°, 9°, 10° e 11° do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP), aprovado pelo DL n° 280/2007, de 7 de agosto[31].
3. É da competência da assembleia de freguesia deliberar sobre a administração dos recursos hídricos que integram o domínio público da freguesia (cfr. alínea c) do n° 2 do art.° 9° do RJAL) e que incumbe à junta de freguesia gerir, conservar e promover a limpeza de lavadouros e conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários públicos, bem como proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais (vd. as alíneas aa) e dd) e ff) do n° 1 do art.° 16°);

Ora, esta Direção de Serviços tem entendido que o ato de desafetação, e como tal também o de afetação ao domínio público, "*incumbe à assembleia de freguesia enquanto órgão com os poderes para «Estabelecer as normas gerais de administração do património da freguesia» [cfr. al. b) do n.° 2 do art. 9.°].*"***[32]***
Realça-se, ainda, que, ao abrigo do consignado na alínea jj) do n.° 1 do artigo 16.° do RJAL, compete à junta de freguesia elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens imóveis propriedade da freguesia (no qual se incluirão os bens integrados no respetivo domínio público) e que a alínea a) do n.° 1 do artigo 117.° do Decreto-Lei n.° 280/2007, de 7 de agosto determina que o inventário abrange os bens imóveis que integram o domínio público das autarquias locais.

II. 3. Em matéria de competências dos órgãos do Município, a alínea q) do n.° 1 do artigo 25.° do RJAL estabelece que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, "*deliberar sobre a afetação ou desafetação de bens do domínio público municipal*", incumbindo ao Presidente da Câmara Municipal elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens imóveis do município (cf. al. d) do n.° 1 do artigo 35.°

do RJAL). Acresce que a alínea j) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL estatui que compete à câmara municipal aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário.

II. 4. Salientamos, ainda, que a deliberação da assembleia de freguesia ou da assembleia municipal (consoante o caso) de afetação de um bem imóvel ao domínio público pode ser publicada no Diário da República e deve ser objeto de publicação em edital afixado nos lugares de estilo, durante cinco dos dez dias subsequentes à tomada da deliberação, nos termos do consignado no n.º 1 do artigo 56.º do RJAL
Deve ainda ser publicada no sítio da Internet, no boletim da autarquia local e nos jornais regionais editados ou distribuídos na área da autarquia, nos 30 dias subsequentes à sua prática, que reúnam as condições cumulativas a que se refere o n.º 2 da mesma disposição legal.

Por outro lado, se um particular pretender ceder para o domínio público da autarquia um caminho que consubstanciava uma servidão de passagem e se a autarquia *"movida por considerações e oportunidade e conveniência para o interesse público"* considerar que lhe deva ser *"aplicado o estatuto de dominialidade"* desencadeará um processo conducente à respetiva afetação ao domínio público, que é da competência do órgão deliberativo. No entanto, essa afetação terá de ser justificada pela *"relevância desse caminho e da sua utilização para a satisfação dos interesses colectivos de uma determinada comunidade local e não apenas um conjunto restrito de pessoas, nomeadamente as residentes nas imediações desse percurso", "desde tempos imemoriais"* – ou seja, ter-se-á de verificar o *"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 tal ocorra *"desde tempos imemoriais."*

Caso tal se concretize, a emissão da respetiva certidão, afigura-se-nos que será da competência do órgão executivo.

Realça-se, de novo, que no presente parecer se efetuou apenas um enquadramento teórico das questões colocadas, desconhecendo-se os casos concretos que estão em causa, bem como qual a posição do proprietário da referida servidão de passagem sobre a respetiva afetação ao domínio público e se existem conflitos entre este e os respetivos utentes, sendo que a resolução desses diferendos não incumbe às autarquias, mas sim aos tribunais judiciais (comuns), como já foi referido.

---

[1] Acessível em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/Caminhos vicinais vfinal_.pdf (ao qual retiramos as Notas de rodapé) e que iremos acompanhar de perto, pois apesar de se focar nos caminhos vicinais, analisa assuntos que são comuns aos caminha vicinais e municipais, abordando ainda a questão da afetação ao domínio público, sendo de grande utilidade para um estudo mais pormenorizado destes temas.

12

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

[3] 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."**

[4] 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

[5] Disponível em www.ccdrc.pt,

[6]Op. cit., pág. 78.

[7] Negritos nossos.

[8] Acessível em *http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/9040a2c2fc4a3b1280257edd004e039a?OpenDocument&Highlight=0,caminho,público,servidão,passagem*

[9] Negritos nossos.

[10] Disponível em *http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/a9fc3ec5cefc90338025873500526b86?OpenDocument&Highlight=0,caminho,público,servidão,passagem*

[11] In "*Tratado de Direito Administrativo Especial*", volume V, Almedina, pág. 14 e 42.

[12] Ob. cit. pág. 17.

[13] Bernardo Azevedo, in "*Tratado de Direito Administrativo Especial*", Almedina, 2010, Vol. III, pág.46, refere que o "*domínio privado é formado pelo conjunto de bens pertencentes a entidades públicas que estão, em princípio, ainda que não exclusivamente, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, consequentemente, submetidos, sem prejuízo das derrogações de direito público em cada caso aplicáveis, ao comércio jurídico privado.*"

[14] No que concerne à definição e caraterísticas dos bens integrados no domínio público, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República elaborou o parecer nº 000102006, de 16-06-2008, publicado DR. IIª série, de 21-07-2008.

[15] Como explicou Jorge Pação na ação de formação que decorreu em novembro de 2018 no IGAP, sobre "*Domínio público e domínio privado das autarquias locais*" (cf. PowerPoint apresentado sobre o domínio público).

[16] Acessível em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a4c5f11c970cc96580258 1d9003564de?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,direito,de,superfície#_Section1

[17]Op. cit., pág. 138 e seguintes. Retiramos as Notas da Autora.

[18] Negritos nossos.

[19] Situação em que, realça, não basta "*uma simples atitude passiva da Administração*", mas também que esse "*comportamento, praticado no exercício da função administrativa*" esteja "*enquadrado no âmbito das atribuições da pessoa colectiva que o adopta*".

[20] O artigo 123.º do CPA mencionado corresponde hoje ao artigo 151.º do CPA em vigor.

[21] O artigo 84.°, n.° 1 alínea d) da Constituição da República Portuguesa designa as estradas como fazendo parte do domínio público.

[22] Da qual conste, designadamente, *"a identificação da coisa sobre que recai a afetação e a função de utilidade pública a que a mesma fica adstrita".*

[23] Neste sentido, vd. a jurisprudência citada no Estudo mencionado, 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

[24] In "Propriedade pública e direitos reais de uso público no domínio da circulação urbana", Rev. Direito e Justiça, Vol. IX, 1995, Tomo 2, pág. 253 e 265, Ed. Fac. de Direito da Univ. Católica Portuguesa.

[25] O artigo 15.° do Decreto-Lei n.° 280/2007 determina que a titularidade dos imóveis do domínio público pertence ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais e abrange poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição nos termos deste decreto-lei e demais legislação aplicável.

[26] Porém, os bens integrados no domínio público podem, em abstrato, ser objeto de desafetação, conforme determina o artigo 17.° do Decreto-Lei n.° 280/2007.De facto, tal como tem entendido esta Direção de Serviços, para "*submeter ao comércio jurídico bens dominiais*", estes teriam *"de ver previamente alterada a sua natureza - i.e., de perder a sua natureza pública e de adquirir natureza privada - mediante recurso à figura da desafetação, pela qual tal terreno passaria a integrar o património privado da freguesia.* ***A desafetação só poderá, no entanto, ocorrer como consequência do desaparecimento do fim de utilidade pública a que o terreno se encontrava destinado."*** (negritos nossos)

[27] Marcello Caetano ensina que «*a utilidade pública consiste na aptidão das coisas para satisfazer necessidade colectivas*».

[28] 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), aprovado em anexo à Lei n.° 75/2013, de 12 de setembro e alterado pela Lei n.° 25/2015, de 30 de março, Lei n.° 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.° 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.° 42/2016, de 28 de dezembro e pela Lei n.° 50/2018, de 16 de agosto.

[29] Que determina que compete à assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia "*autorizar a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis de valor superior ao limite fixado para a junta de freguesia e definir as respetivas condições gerais, podendo determinar o recurso à hasta pública."*

[30] Que estabelecem como competência da junta de freguesia, respetivamente, "*adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 220 vezes a remuneração mínima mensal garantida (RMMG) nas freguesias até 5000 eleitores, de valor até 300 vezes a RMMG nas freguesias com mais* de 5000 eleitores e menos de 20 000 eleitores e de valor até 400 vezes a RMMG nas freguesias com mais de 20 000 eleitores" e "*alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia de freguesia, bens imóveis de valor superior aos referidos na alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia de freguesia em efetividade de funções.*

[31] Alterado pela Lei n° 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n° 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n° 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo DL n° 36/2013, de 11 de março, pela Lei n° 83-C/2013, de 31 de dezembro e pela Lei n° 82-B/2014, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.° 38/2023, de 29 de maio.

RUA RAINHA D. ESTEFÂNIA, 251 . 4150-304 PORTO
E-MAIL: GERAL@CCDR-N.PT WWW.CCDR-N.PT

[32] Neste sentido, quanto à desafetação, vd o parecer com referência 2014.05.20.4586 e a INF_DSAJAL_LIR_ 5454/2020. Vd. ainda o parecer da CCDR Alentejo n.º 82/2020, acessível em https://www.ccdr-a.gov.pt/pareceres-juridicos/?s

A técnica superior,

Lidia Ramos