



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

João Antunes Barroca

Os Baldios Portugueses

Breve Comentário à Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto

The Portuguese Commons

Brief Commentary to the Law nº 75/2017, 17 of August

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito na especialidade em Ciências Jurídico-Forenses e sob a orientação da Professora Doutora Fernanda Paula de Oliveira.

Coimbra, Maio de 2018

Agradecimentos

A realização da presente dissertação não teria sido possível sem o apoio de todos os que me rodearam desde final de 2011. O conjunto de experiências que cada um me trouxe estão, de um modo ou de outro, refletidas nas linhas que escreverei adiante. Apesar de imensamente grato a todos que pelo meu percurso académico passaram, reservo a alguns especiais agradecimentos.

À Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, que para além de ter tido uma disponibilidade completa no auxílio à elaboração da presente dissertação, marcou o meu percurso académico de modo vincado, desmistificando a ideia do pedagogo distante e frio. Por me ter feito gostar do Direito, o meu maior agradecimento.

Aos meus pais, que com um esforço incomensurável me proporcionaram a possibilidade de estudar. Pelo sacrifício de todos estes anos, estarei eternamente grato, certo de nunca conseguir repagar o que me deram. Porque sem vocês, nada disto teria sido possível.

À cidade que me acolheu e me fez Homem. À terra que pela primeira vez chamei de casa. Ao cheiro do rio e ao som das guitarras. À cabra da manhã e aos boémios da madrugada. Às capas negras e aos choros de saudade. Aos SEP, aos Figurões, à Linha, à “D” e ao Troica. À Bárbara, Gil, José, Carolina, Parreirão, Gi, Morna, Poeta e Ju. Ao fecho de um ciclo.

A Coimbra.

Resumo

A presente dissertação tem como finalidade o estudo da figura singular da propriedade coletiva em Portugal, mais concretamente dos baldios e do seu regime jurídico. Será dado um foco inicial ao desenvolvimento histórico deste tipo de propriedade ao longo dos tempos, com especial foco no plano nacional, essencial para a compreensão de uma figura *sui generis* do nosso direito, temporalmente oscilante entre os espectros do Direito Privado e do Direito Público, consagrando-se por fim numa individualidade comunitária intermédia.

A natureza jurídica dos baldios foi desde sempre uma problemática não resolvida no nosso sistema jurídico, pelo que será alvo de uma análise profunda e específica, confrontando o seu regime com o da propriedade individual e comum, bem como desenvolvendo a sua relação com os demais institutos do Direito que aos baldios são estranhos. Será dada particular atenção à sua relação com a posse, a propriedade e a transmissão.

Por fim, será efetuado um breve comentário à Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto, sendo esta legislação recentemente aprovada, e por isso pouco explorada pela doutrina e pouco presente nas instâncias superiores dos nossos tribunais, fruto de controversas alterações legislativas que o regime regulador dos baldios tem vindo historicamente a sofrer. Não sendo aprofundada como talvez fosse merecedora, será feita uma apreciação às disposições que mais relevo apresentou a sua mudança, bem como uma consideração final genérica.

Abstract

The purpose of this dissertation is the study of the singularity associated with the collective

ownership of land in Portugal, specifically in regards to “Baldios” and its legal framework. An initial focus will be given to the historical development of this type of ownership overtime, with particular emphasis on a national level, essential for the understanding of such a *sui generis* figure of our legal system, which historically has been oscillating between private and public law, ultimately finding its place as an intermediate type of community system.

The legal nature of the “Baldios” has always been seen as an unresolved problem in our legal system. Therefore, it will be the subject of analysis, confronting its regime with the other institutes of Law that to the “Baldios” are odd. Particular focus will be paid to its relationship to possession, ownership and forms of transmission.

Lastly, a brief commentary will be made to the Law nº 75/2017, of August 17, being that this law has only recently been approved, and therefore has little been explored by the doctrine and has had little to no presence in our higher courts, which has been a result of controversial legislative changes. Although not examined in depth as it might be deserving, we will analyze with particular focus the legal provisions that have brought more prominence change to the regime, as well as a general final assessment.

Palavras Chave: Baldios, Propriedade, Coletivo, Compartes, Comunidades, Comunitário, Titularidade, Posse;

Key Words: Commons, Ownership, Collective, Commoner, Communities, Communal, Possession;

Siglas e Abreviaturas

Al(s). - Alínea(s)

Art(s). - Artigo(s)

Ac. - Acórdão

CC – Código Civil Português

DL - Decreto-Lei

Ed. - Edição

In - Em

Nº - Número

Op.Cit. - Obra Citada

Pág(s). - Página(s)

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

V. - Volume

Índice

Resumo.....	4
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	6
Índice.....	7
Introdução.....	10
Capítulo I – Evolução Histórica.....	12
1.1. Da Origem à Idade Média.....	12
1.2. Os Baldios na Idade Média.....	16
1.3. Os Baldios na Idade Moderna.....	17
1.4. O Impacto do Liberalismo.....	18
1.5. Da Ditadura Militar à Revolução de Abril.....	21

1.6. A Proteção de Abril.....	22
Capítulo II – Da Natureza Jurídica dos Baldios.....	26
2.1. Conceito e Regime Jurídico.....	26
2.2. Da Disposição de Bens Coletivos.....	28
2.3. Criação e Extinção – O Paralelismo da Afetação do Direito Público.....	33
2.4. Breve Referência às demais Figuras de Propriedade Coletivas Internacionais.....	39
Capítulo III – Breve Comentários à Lei nº75/2017, de 17 de Agosto.....	43
3.1. Notas Introdutórias.....	43
3.2. Disposições Gerais.....	45
3.2.1. Definições.....	45
3.2.2. Dos Baldios em Geral.....	47
3.2.3. Da (Falta de) Personalidade Jurídica.....	48

3.2.4. Ónus, Apropriação e Aposseamento.....	49
3.2.5. Da Defesa dos Baldios.....	50
3.2.6. Dos Planos de Utilização.....	51
3.2.7. Do Arrendamento e Cessão de Exploração.....	52
3.2.8. Gestão Financeira.....	53
3.3. Disposições Finais.....	55
Conclusão.....	59
Bibliografia.....	61

Introdução

A figura da propriedade coletiva, existente desde tempos imemoriais, tem historicamente vindo a ter dificuldade em encaixar-se no regime jurídico português. Quer pela estranheza da sua figura, quer por interesses económicos trazidos por ideologias internacionais, este tipo de propriedade sofreu ataques constantes à sua existência durante séculos de coabitação com os demais institutos de direito, sobrevivendo pela mera necessidade dos seus utilizadores e o combate incessante que estes tiveram pela sua preservação. Em Portugal, a propriedade coletiva tem a sua efetivação na figura dos Baldios, estes definindo-se, de modo solto, em terrenos não individualmente apropriados, destinados a servir de logradouro comum de uma comunidade local, propostos à satisfação de certas necessidades individuais, cuja propriedade lhes pertence. Esta própria definição problematiza-se, já que os termos *propriedade* e *pertence* (pertença) não poderão ser entendidos no sentido literal, como veremos mais adiante. Não obstante, esta definição veio-se constantemente a alterar ao longo da nossa história, alterando inclusivamente o seu regime, fazendo-o vaguar entre o plano do Direito Privado e Público.

O próprio conceito de propriedade coletiva deverá ser tratado com especial cuidado na associação com a figura dos Baldios. Estes não são um tipo de propriedade, mas sim um bem, bem esse que se encontra afeto às necessidades de um grupo de pessoas, circunscritas por uma área territorial. São, contudo, emanações desse tipo de propriedade, mas de um plano diferente do usual. Os seus utilizadores (Compartes) não são proprietários daquele terreno, quer individualmente, quer em copropriedade, mas é-lhes concedido um poder de gestão e administração dessas terras, podendo delas usar e usufruir, de modo a fazer face às suas necessidades. Historicamente, estas necessidades, quer coletivas, quer individuais, balizavam-se na sobrevivência da comunidade. Por contrário, nos dias de hoje a exploração económica dos baldios toma uma importância diferente, com vista a um aproveitamento e exploração mais cuidada e planeada, com o intuito de devolver à

comunidade os proveitos dessa gestão.

Como singular figura que é, os baldios têm vindo reiteradamente a ser alvos de reformulações legislativas, quer quanto ao seu regime, quer quanto à sua administração. A sua individualidade reflete-se num vasto conjunto de situações jurídicas, talvez sendo a mais interessante e problematizada ao longo da história a sua (im)possibilidade de aquisição ou transmissão. De modo a acautelar essa situação, como tantas outras, foram os baldios alvo de uma nova regulamentação legislativa com a publicação da Lei nº75/2017 de 17 de Agosto. Desta feita, estamos perante um assentar da figura dos baldios, tal como houve em 1975 com a devolução destes às populações, tomando a publicação deste diploma como que uma sua transmutação num grito de revolta (e ao mesmo tempo de alívio) por parte das comunidades serranas.

Os Baldios, como já dito, vêm desde tempos imemoriais, mantendo-se ao dispor das suas comunidades e passando o seu uso e fruição ao longo de gerações de habitantes locais. Estes não são de ninguém, enquanto são de todos. É esta expressão que, não obstante errada de um ponto de vista jurídico e demasiado simplista para o tema em questão, resume na perfeição a figura dos baldios. E é por isso mesmo, por ao mesmo tempo ser um conceito tão simples e extraordinariamente complicado, que iremos abordar a figura da propriedade coletiva e dos baldios, com o intuito de perceber, e ao mesmo tempo esclarecer, como um instituto tão desajustado do direito “comum” se mantém presente no nosso regime jurídico. Não faz sentido que algo não seja de alguém. Tal como não faz sentido que algo não seja de ninguém (nem do Estado). No entanto, e possuindo essas mesmas características, os baldios fazem todo o sentido.

1. Evolução Histórica

1.1 Da Origem À Idade Média

O fenómeno da propriedade coletiva, que tenderemos a observar com maior especificidade a partir do prisma nacional, vê a sua origem perdida há muito na memória dos tempos, encontrando-se ainda nos dias atuais por se ver compreendida na sua plenitude. O próprio estudo da Etimologia, por si, pouco nos esclarece acerca desta origem¹. Se por um lado, a palavra “Baldio” surge inicialmente pelas mãos de Rodrigues Lobo, no tardio século XVIII², certo é que a propriedade comunal surge muitos séculos antes. No plano nacional, encontramos duas correntes distintas acerca do presente tema, que têm vindo a convergir numa perspetiva mitigada a favor da segunda.

De acordo com a corrente vindo a ser intitulada por *germanista*³, encabeçada por Francisco José Veloso e Alberto Sampaio, os baldios provêm de um tipo de propriedade comum, originária das populações pré-agrícolas a sul dos Pirenéus, onde estes podiam, de modo amalgamado e mesclado, provir às suas necessidades essenciais, que se traduziam, para estes povos, na recolha de lenha e apascento de gado⁴. Este tipo de propriedade traduz-se num domínio de “mão comum” (*Gemeinschaft zur gesamten Hand*)⁵, própria dos povos germanos aí existentes em momento anterior às invasões Celtas, que não conheciam na sua estrutura societária o conceito de propriedade privada. Para estas sociedades, a propriedade da terra representa uma verdadeira importância social, pertencendo a todo o coletivo, onde todos têm direitos sobre a terra, mas nenhum indivíduo detém direitos

1 Certas fontes apresentam a palavra Baldio como derivada do árabe *baladi*, que se traduz, de modo solto, para “nativo” ou “indígena”.

2 António Losa, in *Filologia ao Serviço do Direito*, Scientia Iurídica, Ano II., pág. 424

3 Jaime Gralheiro, in *Comentário À Nova Lei dos Baldios*, Almedina, pág. 13

4 Rogério E. Soares, *Sobre os Baldios*, Revista de Direito e Estudos Sociais, XIV (1967), pág. 259 e ss.

5 José Casalta Nabais, *Alguns Perfis da Propriedade Colectiva*, Il Ruolo Economico e Sociale dei Demani Civici e Delle Proprieta Collective, pág. 55

individualmente⁶. A terra é dos Deuses e os Homens limitam-se a colher os frutos espontâneos ou os que do seu trabalho são produto⁷. Na perspectiva destes autores, é com as invasões romanas que se observa o primeiro forte ataque à propriedade coletiva, através da implementação da cultura romana e sedentarismo dos novos povos europeus, seguidos do grande advento da agricultura.

Já considerada nos dias de hoje largamente ultrapassada, a corrente germanista vê a si oposta o que chamaremos de perspectiva *românica*. Esta corrente jurídico-histórica, que se viu encabeçada na doutrina interna por Rogério Ehrahrt Soares, defendeu que, por contrário ao entendimento germanista, não era filosofia do direito romano a desconsideração de propriedade com características de uso comum. Se é verdade que damos como certa a verdadeira impulsão da propriedade privada durante o império romano⁸, também afirmamos sem reservas que esta não era a única a existir no seu domínio. O *Ager Publicus* designava o conjunto de terras (e demais imóveis) pertencentes ao Estado romano, constantemente aumentados com o confisco de territórios aos vencidos da sua expansão. É através da partilha do *Ager Publicos* que assistimos à criação da propriedade privada, dividindo os imóveis públicos e adjudicando os mesmos a quem de favor os venha a obter. Não obstante, há todo um largo leque de terras de pastos e bosques que não são “privatizados”, subdividindo-se em dois subtipos: o *ager stipendiarius* - reservado ao Estado e mantendo em si a figura de propriedade pública – e o *ager compascuus* – que tem uma distinção estritamente comunitária local⁹. É este tipo de propriedade, que foi posteriormente transposto para as colónias do império, que afirmam os romanistas representar a génese da propriedade comunal moderna. Ao contrário do

6 Nemésio Barxa Alvarez, *De Montes Vizinhais e Baldios*, Estudos em Homenagem a Francisco José Velozo, pág. 12

7 A. Jorge Dias, in *Dicionário da História de Portugal*, Vol. II, pág. 136

8 “Nas mais remotas legislações, já se vislumbrava a existência de um direito subjetivo à propriedade, como decorrência natural da existência do homem e da possibilidade de cúmulo de riqueza. Assim nos esclarece John Gilissen, o qual, indo além, aponta formas de propriedade imobiliária individual em sociedades de povos sem escrita. A sistematização normativa da propriedade ganha contornos mais nítidos nos direitos mesopotâmicos, hebraico, grego e, principalmente, no direito romano” – C. Barbosa e R. Paplona Filho, in *Compreendendo os novos limites à propriedade: uma análise do Artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro*. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, 2004, p.73

9 José Casalta Nabais, op. Cit. Pág. 55.

defendido pelos germanistas, não são as invasões bárbaras que vêm trazer um sistema de utilização das terras revolucionário e à época romana desconhecida. Contudo, reconhecem os romanistas que é com esses povos que este tipo de gestão de propriedade se vai reforçar, tal devendo-se a nada mais que a um amadorismo administrativo que acompanhou essas invasões¹⁰. É com os povos germânicos, onde a pastorícia e recolha de frutos se vem sobrepor à agricultura, que se vai observar a multiplicação da utilização comum dos terrenos, em grande parte por uma falta de personalidade coletiva das anteriores aldeias e colónias, que se veem agora despidas de individualidade estadual.

Aqui chegados, não podemos deixar de favorecer clara inclinação em prol da perspectiva romanista, ainda que com reconhecimento da importância dos povos não agrários para a solidificação da existência e uso deste singular tipo de propriedade.

Com o advento da Reconquista da Península Ibérica, a figura dos agora baldios toma especial relevo na reorganização do território que viria a ser o Reino de Portugal. Os territórios que vinham sendo apossados com a conquista de Afonso Henriques (e posteriormente com Sancho I, Afonso I e Afonso II, respetivamente) não se encontravam devolutos, sendo os mesmos habitados por povos ali fixados há milhares de anos, vivendo da agricultura e pastorícia, quer com usos seus autónomos, ou herdados pelo número diversificado de invasores¹¹. De modo a dilatar as suas conquistas aos mouros e estimular o povoamento, os reis ibéricos outorgavam forais aos povoadores, nos quais incluíam os terrenos do logradouro comum sobre os que aqueles já tinham um direito instituído por usos e costumes antigos, ou bem de terras incultas que eram destinadas ao uso comum de todos¹². Prática idêntica tomava a Igreja Católica, doando ou concedendo largas áreas de terrenos aos colonos para estes os desbravarem e cultivarem, fixando as populações no interior do país e evitando o seu êxodo para o litoral. Ademais, também as próprias

10 José Casalta Nabais, op. Cit. Pág 55

11 Jaime Gralheiro, op.cit. Pág. 15

12 Nemésio Barxa Alvaréz, op. Cit. Pág. 176

populações iam avançando sobre os terrenos incultos, apossando-se dos mesmos e mantendo-os ao serviço das necessidades da sua comunidade.

É assim de fácil conclusão que os baldios portugueses tiveram, na sua grande maioria, quatro origens distintas. Jaime Gralheiro, obstinado defensor dos baldios do século XX e cujas obras acompanharemos com grande relevo, concretiza o nascimento desta propriedade em Portugal no seu comentário à lei nº 68/93, de 4 de Setembro, do seguinte modo:

- *Aqueles que vieram de antes da fundação da nacionalidade e os reis reconheciam nos forais que concediam aos concelhos;*
- *Aqueles que, “ex-novo”, foram atribuídos pelos reis através de forais concedidos aos novos concelhos;*
- *Aqueles que foram atribuídos ou reconhecidos nas escrituras de concessão, doação, aforamento aos grupos de cultivadores, pelos reis ou grandes senhores da terra;*
- *Aqueles que as populações foram adquirindo por “presúria” ou outra forma, afetando-os à satisfação comum das necessidades das comunidades a que pertenciam.*

É assim complexa e variada a origem dos baldios em Portugal. Não obstante, a

sua evolução e contínua existência em oposição à propriedade pública e privada viveu aliada aos seus condicionalismos geográficos, assentando, até aos dias de hoje, na sua base de direito consuetudinário¹³.

1.2 Os Baldios na Idade Média

Entrando nos séculos do medievalismo português, continuamos, paralelamente com o direito romano, a observar uma divisão tripartida de propriedade: (a) os bens da Coroa; (b) bens particulares e (c) bens comuns.

Destas três formas de propriedade, facilmente se correlatam as duas primeiras com as figuras modernas de bens de domínio público (a) e de bens privados (b). No que concerne aos bens comuns, estes caracterizavam-se por logradouros comuns, dos quais faziam parte, entre outros, as vias públicas, fornos e moinhos e cemitérios. Eram bens que, possuídos e geridos por um conjunto de pessoas, residentes de um ou vários lugares, os utilizavam livremente para provir às necessidades que estes possibilitavam. Interligada a esta última ideia, a designação de bens comunais toma contornos diferentes, nomeadamente quanto à sua natureza. É aqui que vemos a primeira concretização de baldios na história portuguesa. Previstas nas § 8 e 9 das Ordenações Manuelinas¹⁴, os bens comunais eram constituídos pelas “*matas bravias (...), quais não foram coutados, nem reservados pelos Reys que ante nós foram e passaram geralmente pelos Foraes (...)*”, que, com engenho relaciona Jaime Gralheiro na obra já citada, com a § 14, título 15 das Ordenações Filipinas, ficam proibidos de ser ocupados por Fidalgos e demais figuras senhoriais, “*(...) porquanto os maninhos¹⁵ sam geralmente pera pastos e criações e*

13 A.H. De Oliveira Marques, *Dicionário da História de Portugal*, vol. I, pág. 331

14 IV, LXVII, das Sesmarias.

15 As expressões “baldios” e “maninhos”, apesar de sinónimos na sua utilização como figura adjetiva, não representam a mesma realidade jurídica. Um “baldio”, de modo o mais simplista possível, representa um terreno afeto ao uso e fruição de habitantes de um ou vários lugares que dele retiram várias vantagens. Por

logramento dos moradores dos Lugares, onde estiveram, e nom devem delles seer tirados”.

É esta última expressão que torna óbvia a similaridade destes bens com o que hoje chamamos de baldios, vendo aqui a sua primeira concretização normativa. Quer pelo destino que lhes era dado, quer pelos seus destinatários, não haverá duvidas de que estas terras constituíam o que hoje chamamos de baldios. Nas palavras de Jaime Gralheiro, *“efectivamente a referência aos moradores dos lugares ou moradores dos ditos lugares tira qualquer dúvida ou confusão a este respeito (...)”.*

1.3 Os Baldios na Idade Moderna

Se são as ordenações Filipinas que por um lado reforçam a identidade jurídica dos baldios e se esforçam pela sua proteção, também são estas que vêm abrir a porta à sua usurpação. Em Dezembro de 1603 é publicada legislação permitindo a privatização dos baldios, sendo este o ponto inicial para o fenómeno da *desamortização* galopante que terá lugar a partir do século XVIII.

Os constantes verões amenos, seguidos de igual numero de invernos rigorosos, levaram a quebras de produção agrícola que o trabalho manual e ferramentas rudimentares da sociedade agrícola portuguesa não conseguiu reverter. Instalando-se a fome no território, a agricultura portuguesa passou por um conjunto de alterações de modo a fazer face à existente escassez alimentar, as quais incluíram a introdução novas culturas de regadio, como o milho e a batata. Contudo, e em face da arcaica e improdutiva forma de

seu turno, um “maninho” refere-se a um terreno inculto e/ou estéril, independentemente da sua qualificação jurídica (pelo que pode ser um maninho particular). Aqui, como em tantos outros casos, utilizou-se a expressão “maninhos” com o intuito de identificar um “baldio”.

trabalhar a terra, em grande parte devido à afetação dos terrenos de maior fertilidade às propriedades dos grandes senhores, viu-se a população na necessidade de, em prol da sua subsistência, cultivar um maior número de terrenos. É em resposta a esta situação que é publicado alvará, em 23 de Julho de 1766, permitindo a alienação de baldios, desde que previamente autorizados pelo Desembargo do Paço¹⁶. É aqui pela primeira vez ordenado o arrolamento dos baldios existentes no país, o que constituiu largo passo para a privatização dos mesmos, facilitando o conhecimento da sua existência¹⁷.

Com base neste alvará, assistimos à privatização de grande número de baldios por parte de grandes senhores da terra, o que levou a oposição por parte das populações das regiões interiores e montanhosas. A permissão concedida aos municípios de alienar os terrenos baldios fundou-se, e até certo ponto corretamente, na falta de aproveitamento dos mesmos. Contudo, essa cedência apenas faria sentido se o fosse em proveito das comunidades locais, o que não se veio a suceder.

Com o início do século XIX vemos, por fim, o total desvirtuamento da gestão consuetudinária dos baldios, permitindo-se a divisão dos terrenos comunais e transferindo a sua gestão para os órgãos políticos locais. E assim se manterá, durante vasto período temporal, até posterior conflito com as políticas abolicionistas do estado liberal e as exigências trazidas pela ideologia capitalista¹⁸.

1.4. O Impacto do Liberalismo

16 Tribunal supremo de justiça de Portugal, entre o século XVI e início do século XIX, detinha em si competência, entre outras, para conceder benefícios e privilégios a cidadãos ou instituições.

17 Jaime Gralheiro, op. Cit. Pág. 22

18 José Casalta Nabais, op. Cit. Pág. 57

Com a sua explosão como movimento global após a Revolução Americana de 1776, o liberalismo, fundado nos ideias da liberdade individual e igualitarismo, rapidamente transvasou para Portugal, exteriorizada com maior relevância na Revolução Liberal do Porto.

Trazendo a ideia liberalista consigo princípios basilares opostos ao absolutismo anteriormente implementado, como o livre comércio e a liberdade económica, nenhum outro teve maior influencia na figura jurídica dos baldios que a defesa pela propriedade privada. Utilizando as palavras de Orlando Marçal¹⁹, *o instituto da propriedade não é mais do que uma das primordiais necessidades, o da conservação, a da própria vida e da sua própria descendência*. Esta expressão, não obstante o seu autor a escrever no auge da Primeira República, traduz com perfeição o instituto da propriedade privada na ideologia liberalista. Efetivamente, a existência de um conceito de propriedade oposto ao da propriedade privada plena não se coadunava com a ideia de desenvolvimento económico, o que levou ao abalroamento dos baldios através da legislação de *desamortização* que anteriormente referimos.

Nesta senda, é proposta nas Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa²⁰ a abolição dos baldios, afirmando que a sua existência esbarra na linhas de base da própria constituição, que garantia a todos os cidadãos propriedade privada e *“se opõe ao progresso e prosperidade da agricultura(...)”*. A aprovação da abolição dos baldios com os fundamentos referidos levou a uma reação popular de tal modo, que a sua existência não durou mais que até à Lei dos Forais de 1822, a qual veio consagrar a existência dos baldios. Ademais, não só foi consagrada a sua existência, como foi apresentada uma ideologia contrária à originalmente defendida pelas Cortes. Agora, os

19 In *Os Baldios – Podem ser reduzidos a propriedade particular – pela prescrição -, 1921*

20 Primeiro parlamento português no sentido moderno do conceito. Idealizado nas antigas Cortes Gerais, contudo não fazendo a divisão de Clero, Povo e Nobreza, fora criado para elaborar e aprovar a primeira Constituição para Portugal. Os seus trabalhos culminaram na com a aprovação da Constituição Portuguesa de 1822.

baldios encontravam-se na posse dos povos, sendo administrados pelas Câmaras Municipais²¹.

Vindo o advento da ideologia liberal, com especial relevância na nova importância dada ao modelo de propriedade privada, não foram apenas os baldios a ver-se alvo de ataques. Com a assinatura da Convenção de Évora Monte²², foram em Portugal extintas as Ordens Religiosas, reflexo das ideias anti-clericais e iluministas que se expandiam de modo galopante pelo país. Esta reforma, que veio a extinguir todo o tipo de casa das Ordens Religiosas regulares, visava aniquilar o considerado excessivo poder económico-social do clero, retirando-lhe a sua capacidade de influência política²³, o que se concretizou, entre outros, no confisco dos seus bens.

Foi em parte graças ao combate ferrenho dos liberais às Ordens Religiosas que a situação jurídica dos baldios se manteve mais ou menos inalterada, tendo pontualmente havido meras alterações em relação à sua gestão e pertença. O próprio Código de Seabra não veio modificar nada verdadeiramente substancial, enquadrando os baldios no conceito de “Coisas Comuns”, concedendo “*aos indivíduos compreendidos dentre de certa circunscrição administrativa*” o seu proveito²⁴.

É apenas com a Lei de Desamortização dos Baldios²⁵ que assistimos a uma recarga a favor do seu desaparecimento, tendo um grande número de terrenos baldios sido

21 Jaime Gralheiro, op. Cit. Pág. 23

22 Diploma assinado entre miguelistas e liberais, forças opostas no conflito, que pôs termo à Guerra Civil Portuguesa em 1834.

23 De referir que o clero apoiou a monarquia de Miguel I, o que poderá ter levado a um ataque para lá do necessário às Ordens Religiosas em Portugal. A proibição total das Ordens masculinas mas a permissão da continuação das femininas (apesar de proibida a admissão de “noviças”) reforça esta mesma ideia.

24 Conforme explicita Jaime Gralheiro na obra já referida, esta delimitação dos baldios com a “circunscrição administrativa” tornou-se mais um fator de instabilidade. As áreas baldias balizam-se pelos usos dos povos que os tinham em sua posse, em nada correspondendo com os limites administrativos estaduais.

25 Lei de 26 de Agosto de 1896

vendidos a particulares abastados, mais vezes do que outras completamente afastados da realidade local.

Com a implantação da República em 1910, poucas a nenhuma foram as alterações às disposições existentes, mantendo-se grande parte das políticas relativas aos baldios utilizadas no fim do abolicionismo. Perante a escassez alimentar trazida pela Grande Guerra (1914-1918), é publicado decreto-lei²⁶ em 1918 permitindo a divisão de baldios por parte dos órgãos de poder local, a pedido da maioria dos vizinhos, de modo a estes serem cultivados. Contudo, a escassez alimentar não só terminou, como veio a piorar ao longo dos meses seguintes, em nada remediando o diploma mencionado. Por esse motivo, logo em 1920, é publicado novo diploma²⁷, permitindo a divisão de baldios em parcelas individuais, afetando-os a particulares e, conforme tinha vindo a ser a política abolicionista (falhada) anterior, com vista à sua “colonização”.

E assim neste foco continuaram as políticas legislativas face aos baldios, fomentando a sua divisão e acelerando a sua alienação. Contudo, e por força do combate e perseverança das populações, os baldios mantiveram-se resilientes face aos esforços administrativos contrários à sua sobrevivência durante o decorrer de toda a primeira República.

1.5 Da Ditadura Militar à Revolução de Abril

Com a revolução nacional de 28 de Maio de 1926, que veio alterar substancialmente o plano político nacional e serviu de precursor ao denominado Estado Novo, vemos ser tomada uma dupla postura em relação aos baldios. Se num primeiro

²⁶ Decreto-Lei n° 4.812

²⁷ Decreto-Lei n° 7.127

momento houve um combate à sua existência, continuando com políticas de fomentação da sua divisão e alienação, a verdade é que esta foi alterada numa fase posterior por uma tentativa de preservação dos baldios na sua forma original, limitando a sua alienação aos dispensáveis do logradouro comum e apenas segundo certos requisitos²⁸.

Até 1936 serão vários os diplomas que continuam com a linha combativa dos baldios, invertendo-se esta situação com a publicação do Decreto-Lei nº 27.956, de 8 de Dezembro de 1936, onde é proposta a suspensão da alienação de todos os baldios. Aliás, é poucos meses antes que vem a ser criada a Junta de Colonização Interna²⁹, vindo por fim elaborar um inventário de baldios, tarefa que cumpriu com a publicação do “Reconhecimento dos Baldios do Continente”, em 1940, contendo a descrição sumária dos baldios apurados.

Em 1940 é publicado o novo Código Administrativo e este vem definir os baldios, realidade que se vem mutando conforme realidade histórica contemporânea, nas *“terras não individualmente apropriadas, das quais só é permitido tirar proveito, guardados os regulamentos administrativos, aos indivíduos residentes em certas circunscrições administrativas ou parte delas”*³⁰.

Prova da dupla postura estadual quanto aos baldios, vemos em 1954³¹ publicados os diplomas que vêm submeter os baldios ao chamado Regime Florestal e a sua administração à Direção Geral das Florestas. Esta tomada de posição caracterizou-se no

28 Jaime Gralheiro, op. Cit. Pág. 29

29 Organismo estatal criado em 1936, dependente do Ministério da Economia, cuja missão passava pelo aproveitamento de baldios e terrenos públicos e fomentar a atividade agrícola nacional.

30 Artigo 388º do Código Administrativo, que no seu § único declara a prescritibilidade dos baldios. Este tema será aprofundado mais adiante na presente dissertação, pela especial complexidade que a possibilidade (temporária) de adquirir baldios por usucapião trouxe e se vê existir junto dos tribunais ainda nos dias de hoje,

31 Decretos-Lei nº 40.042, 40.054 e 50.057, todos de Fevereiro de 1954.

maior ataque aos baldios do século XX, reservando amplos hectares de terrenos para instalação de casais agrícolas e arborização. Por força desta iniciativa, terão sido submetidos 2/3 dos baldios à data existentes, o que terá contribuído de larga forma ao abandono de parte das populações das zonas serranas³².

1.6 A Proteção de Abril

A Revolução de 25 de Abril de 1974 veio devolver a figura alienável dos baldios, evocando a sua figura tradicional e reconhecendo-os como propriedade imprescritível. Em Agosto de 1975 assistimos ao culminar de décadas de combate levado a cabo por parte das populações serranas na reivindicação da posse dos seus baldios, com a aprovação da Lei dos Baldios³³, definindo-os como “*os terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores de determinada freguesia ou freguesias ou parte delas*”, estabelecendo que estes se encontram fora do comércio jurídico (e por isso imprescritíveis), e ordenando que “*sejam devolvidos ao uso, fruição e administração dos respetivos compartes (...)*”. É aqui que observamos o primeiro verdadeiro escudar da propriedade comunal, definindo a Lei dos Baldios que “*os atos ou negócios jurídicos que tenham como objecto a apropriação de terrenos baldios ou parcelas de baldios particulares, bem como as subsequentes transmissões que não forem nulas são, nos termos do direito, anuláveis a todo o tempo*”.

A Lei dos Baldios veio-se mostrar como essencial e histórica no reconhecimento do direito costumeiro dos povos serranos, que conforme temos vindo a observar, tem um carácter imemorial. Foi o combate sistemático destas populações que ao longo da história, incluindo momentos pontuais pós 25 de Abril, impediram os constantes abalroamentos à figura dos Baldios, conseguindo a sua maior vitória com a sua consagração expressa na Lei

32 José Casalta Nabais, op. Cit. Pág. 61

33 Viria a ser publicada nos Decretos-Lei nº 39 e 40/770, de 19 de Janeiro.

Suprema de 1976, no seu artigo 89^{o34}.

Como consequência do exposto, vemos em 1993 ser aprovada a Lei nº 68/93, alterada em quatro momentos diferentes até à sua recente revogação, que veio instituir um novo regime de baldios, revogando expressamente todas as normas aplicáveis a baldios do Decreto-Lei nº 39/76, de 19 de Janeiro.

Esta nova disposição legal, que logo no seu nº1 do artigo 1º estabelecia que “*são baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais*”, veio consagrar, de forma inequívoca, a natureza comunitária dos terrenos baldios, destinados aos “*moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas que, segundo os usos e costumes, têm direito ao uso e fruição do baldios*”.

Estamos agora perante um período de verdadeira proteção do direito dos baldios, consagrando a sua insuscetibilidade e imprescritibilidade. Fica por fim assente na jurisprudência portuguesa de que “*os terrenos baldios não pertencem nem ao domínio público nem ao domínio privado (...), os baldios encontram-se fora do comércio jurídico, sendo, em consequência, inalienáveis e insusceptíveis de apropriação privada por qualquer título, incluída a usucapião*”³⁵. Vários foram os acórdãos que vieram a tomar esta posição a favor da inalienabilidade dos baldios, que se mostrou importante devido às variadas tentativas de juntas de freguesia locais de apropriarem para si a gestão e a dominialidade das terras baldias. Neste sentido, acordaram concretamente na Relação do Porto, em 18 de Outubro de 1994, que “*os baldios são terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores de determinada freguesia ou freguesias, ou parte dela, ou os terrenos possuídos ou geridos por comunidades locais (...), assim, porque a Junta de*

34 Nemésio Barxa Alvarez, *De Montes Vizinhais e Baldios*, in Estudos em Homenagem a Francisco José Veloso, pág. 183

35 Acórdão da Relação de Coimbra, de 5 de Maio de 1998.

Freguesia não é uma comunidade local e porque os baldios não integram o seu património, não tem a mesma o direito de reivindicar e de, conseqüentemente, pedir em juízo para ser declarada sua única e exclusiva proprietária.” Estamos, por fim, perante o reconhecimento pleno dos Baldios na sua figura completa e perfeita. Nas palavras de José Casalta Nabais³⁶, podemos reconhecer que “Séculos de estatismo, de individualismo e de proprietarismo não foram, porém, suficientes para levar a bom termo o desmantelamento, tão necessário a desobstrução da via do capitalismo triunfante, das assim chamadas formas arcaicas de propriedade, como a caracterizada na desigualdade dominialidade cívica.”

Esta lei veio a manter-se em vigor até à publicação da Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto, que regula os baldios e demais meios de produção comunitários e se mantém em vigor até hoje (não obstante, como sempre desde a revolução de 25 de Abril, ser alvo de crítica e ataques à sua manutenção). Veremos mais adiante quais as grandes diferenças da nova disposição legal, através de um breve comentário à mesma.

36 In *Alguns Perfis da Propriedade Colectiva, Il Ruolo Economico e Sociale Dei Demani Civicie Delle Proprietà Colletive*, pág. 46

2. Da Natureza Jurídica dos Baldios

2.1. Conceito e Regime Jurídico

O regime jurídico dos baldios tem vindo historicamente a sofrer constantes mutações, caracterizadas pela dificuldade de qualificação da sua figura jurídica. De terrenos coletivos de propriedade comunal, a variantes de domínio privado, a única constante que se firmou desde os seus primórdios foi o seu domínio coletivo.

Atualmente, podemos descrever os Baldios como terrenos não individualmente apropriados, destinados a servir de logradouro comum dos vizinhos de uma povoação ou de um grupo de povoações, propostos à satisfação de certas necessidades individuais, cuja propriedade lhes pertence³⁷. São administrados pelos respetivos compartes nos termos dos usos e costumes, através de órgãos democraticamente eleitos. As comunidades locais organizam-se (em assembleia de compartes) e elegem para atos de representação, disposição, gestão e fiscalização um conselho diretivo e (eventualmente) uma comissão de fiscalização. A título excecional, a junta de freguesia poderá ser igualmente a administradora do terreno baldio, caso os compartes ainda não se tenham ainda organizado (administração transitória) ou propondo-se a órgão gestor e eleita democraticamente numa assembleia de compartes³⁸.

37 Jaime Gralheiro, no conceito de Baldios que apresenta no Comentário à Nova Lei dos Baldios, pág. 53, acrescenta ainda a ideia de transmissão entre gerações, definindo os baldios como *“bens comunitários afectos à satisfação das necessidades primárias dos habitantes de uma circunscrição administrativa ou parte dela e cuja propriedade pertence à “comunidade”, formada pelos utentes de tais terrenos que os receberam dos seus antepassados, para, usando-os de acordo com as suas necessidades e apetências, os transmitirem intactos aos seus vindouros”*.

38 Veremos adiante este tema com maior profundidade. As constantes mudanças legais, aliadas ao desconhecimento das novas gerações de compartes, levaram a um constante abuso por parte do poder

A determinação da natureza jurídica dos baldios não se tem aparentado como tarefa simples, em razão da singularidade de estarmos perante um *bem*, cuja *propriedade* não se enquadra nas existentes no resto do ordenamento jurídico português. Se por um lado vemos os baldios, como *bens* que são, encostando-se à dominialidade do Direito Privado, também não poderemos deixar de observar que estes mesmos bens são *afetos* a certos utentes e utilidades, características que nos levam a pender para o relmo do Direito Público (Administrativo). Não obstante uma mutável caracterização do seu regime ao longo dos anos, a sua figura contemporânea, no seu conceito mais puro desde a sua criação em tempos imemoriais, aproxima-se cada vez mais do Direito Civil. Ora vejamos.

Os baldios, como bens comunitários cívicos que são, *pertencem*³⁹ às comunidades locais, não obstante a sua gestão poder ser delegada, por deliberação dos compartes, a órgão de poder público local. É esta gestão por deliberação (ou por falta de iniciativa dos compartes)⁴⁰ o limite máximo da ingerência Administrativa, quer estadual, quer autárquica, nos baldios. Não há entre os baldios e a Administração qualquer dependência ou subserviência merecedora de tutela administrativa, não sendo permitidos quaisquer atos ou procedimentos administrativos de controlo sobre a legalidade dos atos dos órgão representativos dos baldios⁴¹. Existe, assim, total autonomia da propriedade comunal face aos poderes públicos, realidade observável pelos tribunais competentes à discussão do contencioso com os baldios relacionado. Conforme decorrente da nova Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto, são os tribunais judiciais⁴² os competentes a dirimir os litígios que, *direta ou indiretamente, tenham por objeto terrenos baldios ou outros imóveis comunitários, designadamente os referentes ao domínio, à delimitação, à utilização, à ocupação ou apropriação, à cessão de exploração, bem como às deliberações, ações ou de omissões dos seus órgãos, aos direitos e responsabilidades contratuais e extracontratuais, aos*

administrativo local na gestão dos baldios, afetando a si os frutos da exploração e cedência temporário das terras, em claro desvirtuamento da génese comunal e independente dos baldios.

39 Entenda-se “titularidade”, “gestão”, “posse”.

40 Inserimos aqui os casos de administração em regime de associação com o Estado.

41 José Casalta Nabais, op. Cit. Pág 78.

42 Ver. Art 54º da Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto.

contratos celebrados com entidades públicas no âmbito da presente lei, bem como aos direitos que os órgãos das comunidades locais sobre estas disponham e que sejam diretamente decorrentes da presente lei.

Inerente à sua figura, e atualmente decorrente do nº3 do artigo 3º da Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto⁴³, os usos e costumes são, a par da Lei e das deliberações dos compartes, as fontes do direito aplicável aos baldios. Historicamente, a associação dos baldios aos usos e costumes locais é natural e automática, apresentando-se este tipo de propriedade como que alienígena ao Direito português moderno, suportando-se nos pilares arcaicos do consuetudo, que tem vindo a desaparecer a favor da codificação normativa do Direito contemporâneo. Contudo, a prevalência do direito consuetudinário sobre a Lei, ao contrário do que se poderá pensar, não existe. Não obstante os usos e costumes terem uma prevalência no regime jurídico da propriedade comunal incomparável com qualquer outro domínio do Direito, estes surgem como que numa tarefa de subserviência à Lei, deixando para esta todos os mais importantes aspetos da sua administração⁴⁴. Prova disso têm sido as constantes alterações legislativas pós 25 de Abril, vindo cada vez mais a regular (com especial relevo) a administração e gestão dos baldios, retirando do direito consuetudinário a competência sobre as questões de maior importância e que este, por força da suas vicissitudes, se frustrava por resolver.

2.2 Da Disposição dos Bens Coletivos

Não obstante as exceções e especificidades inerentes a certas situações, a resposta à possibilidade de dispor de bens coletivos é simples e direta: os baldios são inalienáveis,

43 “O uso, a posse, a fruição e a administração dos baldios faz-se de acordo com a presente lei, os usos e costumes locais e as deliberações dos órgãos competentes das comunidades locais, democraticamente eleitos”. Veja-se a consagração das fontes dispostas na norma plasmada, como que hierarquizando a importância de cada uma, não obstante a importância do direito consuetudinário na figura dos baldios.

44 José Casalta Nabais, op cit. Pág. 77

imprescritíveis e impenhoráveis. Contudo, esta não foi sempre a realidade. A evolução da relação jurídica dos baldios, motivada pela diferença entre estes e o conceito contemporâneo de coisas públicas, sofreu diversas caracterizações distintas ao longo da sua existência. Na vigência do Código de Seabra 1867, os baldios eram tidos pela doutrina civilista da época como integrando a propriedade pública das autarquias locais, podendo entrar no domínio privado por desafetação; levando a que se erguessem, durante a sua vigência, algumas vozes contrárias a este entendimento, como a de Marcello Caetano e Rogério E. Soares. Com a publicação do Código Administrativo de 1940, confirma-se a possibilidade de os baldios serem adquiridos por prescrição, observadas que sejam as disposições da lei civil⁴⁵.

A doutrina de que os baldios são património de afetação especial, pertencentes às autarquias, só surgiu em resultado do Código Civil de 1966 ter acabado com a repartição tripartida das coisas e dar uma definição única de “coisa” – artigo 202 do Código Civil – com a intenção de deixar claro que as coisas do domínio público não podem ser objeto de direitos privados. No domínio do atual do Código Civil, foi suprimida a categoria legal de coisas comuns, pelo que se passou a entender genericamente que tais bens eram suscetíveis de apropriação e de usucapião (antiga prescrição aquisitiva), não obstante a existência de algumas vozes discordantes. Isto até à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 39/76, de 19 de Janeiro que, no seu artº 2º, estatuiu:

“Os terrenos baldios, encontram-se fora do comércio jurídico, não podendo no todo ou em parte, ser objecto de apropriação privada por qualquer forma ou título, incluída a usucapião”.

45 Ver. Ac. RC de 29/05/45, in *Rev. Just.* 30, 254.

Esta norma vem encontrar-se em consonância com um dos princípios fundamentais da organização económica: o sector comunitário – artigo 82 n. 4 alínea b), da Constituição da República Portuguesa -, o qual abrange os meios de produção possuídos e geridos por comunidades territoriais sem personalidade jurídica (“povos”, “aldeias”), sendo o caso mais relevante, mas não único, o dos baldios, “*que se apresenta como uma figura específica, em que é a própria comunidade enquanto coletividade de pessoas, que é titular da propriedade dos bens, bem como da respetiva gestão, pelo que o Estado não pode apossar-se nos termos em que o pode fazer em relação ao sector privado ou cooperativo*”⁴⁶.

A partir do advento deste diploma legal, aliás em consonância com o texto da Lei Fundamental na altura (artº 89º da CRP/76) e até hoje, os baldios são insuscetíveis de apropriação privada. Ademais, a Jurisprudência atualista, em face das constantes alterações legislativas quanto à Lei n.º 68/93, de 04 de Setembro, tem vindo a manter-se inalterável na defesa dos Baldios como “*figura específica, em que é a própria comunidade, enquanto coletividade de pessoas que é titular da propriedade dos bens, e da unidade produtiva, bem como da respetiva gestão, no quadro do artigoº 82, nº4, alínea b) da CRP*”⁴⁷.(Supremo Tribunal de Justiça, Pº 00A342, Relator Exmo. Conselheiro Pinto Monteiro).

Deste modo, entre a publicação do Código Civil de 66 até ao Decreto-Lei acima identificado, assistimos a um período em que a figura dos Baldios, por falta regulamentação legislativa, se apresenta como um bem comum, passível de aquisição privada, incluindo por usucapião, consagrando-se apenas essa mesma proibição em momento posterior. Conforme se diz no artigo 2 do Decreto-Lei n. 39/76, os terrenos

46 G. Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa anotada, 3ª edição, revista, pág. 406.*

47 Supremo Tribunal de Justiça, Processo nº P00A342, Relator: Exmo. Senhor Juíz Conselheiro Pinto Monteiro

baldios encontram-se fora do comércio jurídico, não podendo, no todo ou em parte, ser objeto de apropriação privada por qualquer forma ou título, incluída a usucapião.

Assim, é conformador que, em conjugação com o disposto no artº 82º CRP, o artº 1º nº1 da Lei dos Baldios (Lei nº 68/93 de 4/9), são definidos os baldios como os terrenos possuídos ou geridos pelas comunidades locais, para, a seguir, no artº 4º nº1⁴⁸, acrescentar que os atos ou negócios jurídicos de apropriação ou apossamento, tendo por objeto terrenos baldios, bem como da sua posterior transmissão, são nulos, nos termos gerais de direito, mantendo-se inalienáveis por natureza, estatuto que mantiveram desde a publicação dos DL nº 39/76 e 40/76, ambos de 19 de Janeiro.

Ademais, o próprio conceito de posse reduz qualquer possibilidade de aquisição de baldios por usucapião, não sendo possível a mesma ser exercida quanto a estes. Decorre do artigo 1251º do Código Cível Português que a posse *é o poder que se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real*. Ora, os baldios não são suscetíveis de ser alvo de um exercício de direito de propriedade pela sua própria natureza. Estes não são um tipo de propriedade ,mas sim bens afetos à satisfação das necessidades coletivas de populações circunscritas a uma área delimitada. Estas populações exercem a sua posse sobre os baldios, sem nunca poderem adquiri-los por usucapião. Ademais, prescreve a alínea b), o nº1 do artigo 1267º do Código Civil que o possuidor perde a posse quando “(..) *esta [coisa] ser posta fora do comércio jurídico*”. Ora, os baldios, conforme resulta do nº3 do artigo 6º da Lei 75/2017, de 17 de Agosto, encontram-se fora do comércio jurídico, pelo que a posse, nos termos da lei civil em vigor, não pode sobre estes ser exercida. É assente que a posse só pode ser exercida sobre coisa ou direito que se pode adquirir por usucapião, o que efetivamente não se prevê em relação aos baldios, não lhes sendo aplicável o disposto nos artigo 1287º e 1316º do Código Civil.

48 Artigo 6º, nº4 da Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto.

Aqui chegados, somos deparados com a problemática da posse. Discorreremos abundantemente acerca do regime jurídico dos baldios, não mais que uma vez referindo a posse sobre os mesmos. Contudo, como podemos identificar pelos últimos parágrafos, afirmamos que não existe posse sobre baldios por força da sua natureza, e por isso são imprescritíveis. Não obstante a veracidade do final do anteriormente plasmado, cumpre aqui esclarecer o conceito de “posse útil”. Decorre desde logo do artigo 82º da Constituição da República Portuguesa, mais concretamente da alínea b) do seu nº4, que os meios de produção comunitários são *possuídos e geridos por comunidades locais*. Esta expressão, em primeira face, aparenta ser uma infeliz concretização do legislador, abrindo os baldios ao apossamento e ao regime da posse do nosso direito civil, e retirando o texto da norma presente até à revisão de 1989⁴⁹. Não é este o nosso entendimento. As modificação do texto da norma para as expressões atuais advêm de uma maior generalidade quanto ao seu conceito, não obstante o legislador poder ter, ao contrário do que deveria, tentado apresentar uma nova realidade jurídica quanto ao presente tema⁵⁰.

Em face do exposto, não poderemos ter entendimento diferente ao de que a posse sobre os baldios nunca ultrapassou o conceito de “posse útil”, compreendendo a detenção e fruição dos bens a eles afetos, não sendo assim, de todo, admitida a sua prescritibilidade.

Ora, mesmo cumprindo os pressupostos presentes na lei por parte de quem se comporte como real proprietário de baldio, essa aquisição de propriedade não opera nos modos gerais, desde logo pela nulidade da aquisição de posse. Tal facto, compreende-se pela vontade do legislador em, por um lado, acautelar os interesses das populações, maioritariamente do Interior Norte e Centro, devido à importância que os Baldios ainda nos dias de hoje representam para a sobrevivência destas, e por outro, pela figura *suis*

49 Até à revisão da CRP de 1989, a norma referia que os bens comunitários eram aqueles que eram alvo da “posse útil” e “gestão” das comunidades locais;

50 Jaime Gralheiro, op. Cit. Pág. 56.

generis que os Baldios são, quer pela sua “titularidade”, quer pela sua posição central e isolada no prisma do Público e Privado.

Face ao exposto, dúvidas não se suscitam atualmente quanto à nulidade do apossamento e/ou aquisição do Direito de Propriedade de Baldio. É, no entanto, entendimento de parte da doutrina e presente de alguma Jurisprudência⁵¹, ser possível reconhecer a aquisição de um baldio por usucapião, desde que o Autor faça prova cabal, para além dos demais requisitos previstos no Código Civil para o efeito, de que na data de entrada em vigor do indicado Decreto-Lei n.º 39/76, de 19/01 (24/01/76) já havia decorrido o tempo necessário à consolidação desta forma de aquisição da propriedade. Apesar de contestada e ainda não consensual, esta é a única forma de os baldios serem adquiridos por usucapião, graças à sua desvirtuação enquanto figura comunitária, decorrendo de alterações legislativas anteriores com o intuito de levar ao seu desaparecimento.

2.3. Criação e Extinção – O Paralelismo da Afetação do Direito Público

Recordando o instituto da usucapião desenvolvido no capítulo anterior, pode ser afirmado que esta é uma das figuras do nosso ordenamento jurídico que é verdadeiramente “criadora” de direito. Estamos perante uma forma de aquisição originária de direitos reais, pela transformação jurídica de uma situação de facto, *de uma mera aparência, em benefício daquele que exerce a gestão económica da coisa*⁵². Nasce, pela usucapião, um novo direito, livre de ónus e maleitas. A “apropriação” dos baldios, por seu turno, não é possível, nem mesmo através da usucapião, mantendo-se as suas terras livres e depostas de ingerências motivadas pela procura de benefício individual. Porque a terra mantém-se livre, apenas deixando de o ser quando for apropriada, alguém se impondo sobre esta e chamando-a de sua.

51 Ver Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, Processo n.º 68/12.7TBCM.N.G1

52 Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado, Vol. III, 2ªed.*, pág. 64

Não sendo possível usucapir sobre terrenos baldios, nem tão pouco proceder à sua alienação (salvo restritas e controversas exceções), como nasce a figura do baldio? Se não é possível apropriar, difícil é criar, porque é a extração de um bem de uma totalidade e a sua individualização que dá vida e forma aos bens do nosso ordenamento. Não obstante a dificuldade de resposta a esta questão, apresentando-se múltiplas possibilidades das mais variadas nuances do Direito, a nosso ver a resposta à pergunta *sub judice* encontra-se junto do Direito Administrativo, com o instituto da **afetação**. Esta forma de ligar determinado bem com os seus utentes corresponde, em grande parte, com a relação das povoações com os baldios da sua zona circunscrita. São esses mesmos baldios que estão afetos à satisfação das necessidades das populações, disponíveis para uso e fruição destas. Esta questão ganhou relevo com a publicação da Lei dos Baldios nº68/73, que no seu artigo 27º previa a extinção dos baldios⁵³ *após três anos de ostensivo abandono*. Esta possibilidade de perda de direito pelo “não uso” não existe na propriedade privada. O desinteresse ou falta de uso por parte de um proprietário sobre um bem não envolve a perda desse direito⁵⁴. Com a lei nº75/2017, de 17 de Agosto, vemos ser devolvida uma especial proteção a este instituto, prevendo a extinção por abandono *quando este tenha deixado de ser objeto de atos significativos de domínio, posse, gestão e fruição durante um período de 15 anos*. A passagem para 15 anos de “inutilização” dos baldios para a sua extinção operar nestes moldes poderá apresentar-se em face das comunidades locais como uma situação de “faca de dois gumes”. Se por um lado a ampliação do lapso temporal necessário à extinção do

53 Em bom rigor, esta norma não previa a extinção dos baldios, mas sim uma utilização precária por parte da junta ou juntas de freguesia ou por 3º a que estas últimas cedessem, a troco de uma compensação em favor dos compartes. Não obstante, a inserção da presente norma no capítulo da “Extinção dos Baldios” não é, na nossa opinião, de todo inocente. A possibilidade de baldio ser utilizado pelo órgão de poder local após 3 anos de inutilização de baldio (que poderá decorrer de um conjunto variado de situações, desde catástrofes naturais a simplesmente infertilidade temporária do solo), não obstante a compensação dos compartes, levava mais vezes que outras a uma nova receita por parte da junta de freguesia que, acautelando a compensação por lei lhe era obrigada a repartir com os compartes, via nas suas contas uma nova fonte de capital disponível. Assim, não se estranha que no decorrer de uma utilização precária nos moldes acima descritos, e a troco de uma compensação (quer monetária, quer de serviços), os compartes tenham vindo a ser convencidos da aparente inutilidade do seu baldio, e acordem na sua extinção nos termos do anterior artigo 26º. Na legislação atual, ainda é prevista esta “utilização precária”, prevista no artigo 37º da Lei nº75/2017, de 17 de Agosto. Nesta nova redação, para além de ter sido o artigo movido para a secção dos “Instrumentos de Administração de Baldios”, foi o prazo duplicado de 3 para 6 anos, acautelando as situações de falta de utilização acima já identificadas.

54 Salvo, naturalmente, face à posse de outrém, que, p. ex., pela usucapião, a possa vir a adquirir. Para que tal se suceda, é necessário um acto de outrém, não se bastando a inércia do titular para que venha a perder o seu direito.

baldio se apresenta como favorável às populações, não permitindo que estes bens deixem de provir às comunidades locais por força de uma temporária perda de posse e domínio, por outro, o conceito de “atos significativos” mostra-se demasiado geral e pouco conciso. Perguntamos, o que é que são “atos significativos”? Bastam-se pela reiterada recolha de algumas dezenas de metros de lenha e a utilização do baldio por parte de um número reduzido de pastores para apascento do seu gado, ou serão necessárias intervenções de considerável investimento nos baldios, bem como a sua gestão ser feita de modo comparável ao de uma sociedade comercial de média dimensão? É nosso entendimento que deverá ser esta expressão interpretada como que uma reformulação da anterior lei⁵⁵, pelo que deverão apenas os requisitos da norma se encontrarem preenchidos se, após volvidos 15 anos, o baldio tenha sido alvo de um abandono e desinteresse total por parte dos seus utentes, nada lhes proporcionando a sua existência. Ademais, não nos podemos esquecer que, não obstante a nossa interpretação, à data da Lei nº68/93, de 3 de Setembro, não era especificamente prevista a extinção de baldios pelo seu não uso.

Fica assim a ideia de que os baldios podem-se extinguir pelo “não uso”, deixando de estar afetos ao logradouro comum de uma comunidade⁵⁶. Esta afetação, própria do Direito Administrativo, reforça a ideia da “constituição” dos baldios: estes não se criam, nem adquirem, mas antes se “instituem”⁵⁷, verificando-se o uso e fruição dos seus utentes e a gestão pelos mesmos⁵⁸. Ao contrário da aquisição originária por usucapião, que vê prevista na Lei o tempo necessário de prática reiterada dos atos materiais correspondentes ao exercício de direito de forma a adquirir a posse, não há estipulação quanto ao lapso temporal que deverá de decorrer a partir do momento que se iniciem os atos de gestão e de posse (útil) para que ocorra a afetação. Apesar desta falta de regulamentação e, até à data,

55 “*Ostensivo Abandono*”.

56 N.º4, al. a), artigo 2.º da Lei nº75/2017, de 17 de Agosto.

57 Jaime Gralheiro, op. Cit. Pág. 62

58 Ver. Ac. STJ de 27/01/61, pontos IX e X, onde se escreve: “*Se um terreno está há mais de 30 anos e desde tempos imemoriais no logradouro comum e exclusivo dos moradores de uma freguesia, adquire a qualidade de baldio paroquial*”; e Ac. TRC de 08/03/2006, ponto 6, onde se escreve: “*O conceito de Baldios esteve sempre ligado a terrenos dos quais poderiam tirar proveito as comunidades locais, sob a forma de propriedade comunal. Historicamente, os terrenos baldios sempre foram considerados afectos ao proveito directo da colectividade. São baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais.*”

não se ter colocado esta questão junto dos nossos tribunais superiores, a doutrina maioritária aponta num caminho de paralelismo com os prazos da usucapião, estabelecendo esta como um marco de comparação. Ademais, face ao estipulado no nº2 do artigo 38º da Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto, é nosso entender que poderá ser feita uma interpretação *a contrario sensu* da norma, fazendo um paralelismo entre os quinze anos de ausência de gestão e intervenção para a extinção dos baldios, e o tempo necessário a que a efetivação de esses mesmos atos de posse e gestão façam funcionar a afetação do baldio.

Focaremos mais adiante com detalhe a extinção dos baldios no breve comentário que deixaremos à Lei nº75/2017, de 17 de Agosto, nomeadamente quanto às consequências que dessa realidade advêm, bem como a reintegração (ou não) dos baldios num outro tipo de propriedade. Não obstante a extinção dos baldios estar prevista no nosso ordenamento jurídico e as suas consequências quanto ao seu fim estarem reguladas (ainda que na nossa opinião, mal), há uma questão que coloca particular interesse – e se em vez de desaparecer a figura do baldio, se extinguir a sua comunidade?

A comunidade é um estrato essencial do próprio ser dos baldios, sendo que a existência destes último não faz sentido sem a primeira. É a própria titularidade por parte das povoações territorialmente circunscritas, nos seus usos e costumes, que ditam a administração e gestão dos baldios, exercendo estas um direito constitucionalmente garantido de utilização dessas mesmas terras. Contudo, e pelo infeliz panorama sócio-económico-geográfico do país, assistimos a um cada vez maior número habitantes de zonas rurais e serranas – onde se encontram a grande maioria dos baldios – a migrarem para junto das cidades litorais, motivados pelas oportunidades e conforto económico que apenas estas lhes poderão oferecer. Por força desse êxodo – maioritariamente das novas gerações -, assistimos a uma crescente desertificação do interior português. Não obstante este não ser um problema recente, assistimos nos últimos anos a um crescimento desta realidade em face da inatividade das políticas económico-sociais implementadas a nível nacional,

levando a uma cada vez maior centralização nas grandes cidades portuguesas.

Não obstante esta infeliz realidade portuguesa, a recente reforma da regulamentação dos baldios nada de novo trouxe em relação a este tema, mantendo-se a lei omissa quanto à questão do desaparecimento da comunidade gestora. Não havendo norma que regule o presente assunto, e os usos e costumes não responderem a uma situação de desaparecimento do bem em questão, somos obrigados a recair no artigo 10º do Código Civil. Estipula o nº1 da referida norma que *os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos*. Mas pergunte-se: que casos análogos? Adianta o nº2 do mesmo artigo que *há analogia sempre que no caso omissa procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei*”. Continuamos sem estar esclarecidos. Quais são os casos previstos na Lei? Aqui, só nos resta inverter o caso, e procurar solução nas normas referentes à extinção dos baldios. Não querendo adiantar já um comentário à Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto, vejamos com algum detalhe de que forma poderão os baldios se extinguir:

- Sejam objetos de deliberação de cessação de integração no domínio comunitário aprovada por unanimidade da respetiva assembleia de partes com a presença de um mínimo de dois terços de partes;
- Sejam objeto de expropriação conforme o previsto na presente lei, incluindo por aquisição nos termos do direito civil em fase anterior ou posterior à declaração da utilidade pública;
- Sejam objeto de alienação por motivos de interesse local, nos termos da presente lei;

- Sejam extintos por abandono injustificado, judicialmente declarado, por falta de atos de domínio, posse, gestão e fruição por um período não inferior a 15 anos;

Cumpra desde logo identificar quais as normas que não se aplicam ao nosso caso, nomeadamente através da interpretação da sua consequência. No caso de expropriação por interesse público (al. b), nº1, artigo 38º), há não somente uma extinção do regime comunitário do bem concreto, mas também uma transmissão dos direitos abrangidos para a titularidade do expropriante. O mesmo se poderá dizer acerca da alienação por motivos de interesse local (al. c), nº1, artigo 38º). Se no primeiro caso assistimos à transferência dos direitos sobre o bem para a esfera do Estado, no segundo vemos o mesmo em relação ao adquirente. No que diz respeito à cessação da integração em domínio comunitário por deliberação dos compartes (al. a), nº1, artigo 38º), somos levados a aceitar que a diferença não é assim tanta em relação aos casos anteriores. Deliberado pelos dois terços de compartes o cessão da integração do baldio no domínio comunitário, por muito difícil que tal nos afigura como possível, o terreno é integrado no domínio público da freguesia (ou freguesias) em cujo território se situar⁵⁹. Vemos assim efetivamente que nos três casos revistos há uma transmissão de direitos, de uma “entidade” para outra. Há também em comum em todas estas uma manifestação de vontade. Se nos casos de alienação por interesse local e por deliberação dos compartes para cessão de integração em domínio comunitário essa vontade ativa por parte dos compartes não merece dúvida, também nos casos de expropriação vemos uma vontade, desta feita por parte do Estado, manifestando um interesse na utilização do baldios para satisfação de necessidades sociais que estes não conseguiam providenciar na posse dos seus anteriores titulares⁶⁰. Não se afiguram assim estas situações como casos *que procedem as razões justificativas do caso previsto na lei*. Quando desaparece a povoação titular do baldio, não há uma manifestação de vontade de extinguir os baldios – nem uma vontade outra qualquer - , desde logo porque essa comunidade já não se encontra presente. Aqui chegados, cumpra-nos apreciar a norma restante, nomeadamente quanto a casos de abandono injustificado. Sendo esse abandono

⁵⁹ Artigo 39º, nº2, Lei nº75/2017, de 17 de Agosto.

⁶⁰ Jaime Gralheiro, op. Cit. Pág. 66.

injustificado – e ter de ser judicialmente declarado -, presume-se que não haja uma declaração de vontade por parte da anterior comunidade no seu desaparecimento. Só esta estipulação legal se nos afigura como passível de analogia nos termos do nº2 do artigo 10º do Código Civil, suportado pela conjugação dos nºs 1 e 5 do artigo 37º. Decorre desta última disposição legal que *se um baldio (...) não for usado, fruído e administrado nos termos da presente lei por prazo contínuo de seis anos, a junta ou juntas de freguesia em cuja área se localize podem utilizá-lo diretamente de forma precária*. Ou seja, passados 6 anos do desaparecimento da comunidade local, pode (e deve) a(s) junta(s) de freguesia utilizarem e gerirem os baldios, nos termos aplicáveis aos Conselhos Diretivos normais. Ademais, e em consonância com o nº2 do artigo 38º, essa utilização precária está limitada quer pela deliberação dos compartes no regresso ao uso e fruição normal do baldio⁶¹, quer pelo lapso temporal de quinze anos. Decorridos esses quinze anos, deverá esse baldio ser extinto, por decisão judicial, e integrado no domínio público da freguesia. Podemos assim concluir que apenas a norma contida no nº2 do artigo 38º da Lei em apreço se mostra como um garante da preservação dos baldios e demonstra ser passível de aplicada nas situações referida. O que será dizer que, em caso de desaparecimento das comunidades, deverá ser aplicada por analogia a norma constante do nº2 do artigo 38º, em junção com os nºs 1 e 5 do artigo 37º, devendo a junta de freguesia do território em que o baldio se situe acautelar os interesses do mesmo através da sua administração e gestão, mantendo-o na sua “posse” durante período mínimo de 15 anos até ser judicialmente extinto, não obstante a possibilidade do regresso prévio da sua comunidade.

2.4 Breve Referência às demais Figuras de Propriedade Coletiva Internacionais

O fenómeno da propriedade coletiva não é exclusiva a Portugal, encontrando-se presente, de forma mais ou menos vinculada, no seio dos ordenamentos jurídicos de um conjunto de países do seio europeu, com especial importância nos territórios a norte do

⁶¹ O que, por analogia, entendemos por “regresso da comunidade”.

mediterrâneo, bem como em países fora do velho continente, tais como a Amazônia brasileira. Verificamos assim, a título de exemplo, a existência dos *bienes comunales* em Espanha, os *demani civici* italianos e os *biens seccionaux* franceses.

A contínua existência destes tipos de propriedade coletiva vem numa resistência às políticas estaduais, com relevante intensidade com o advento do liberalismo, de reduzir a propriedade a um de dois polos: a individual (liberalismo) e a pública (absolutismo). Assistimos hoje, por contrário à história que já tivemos oportunidade de desenvolver, a uma proteção e reafirmação da dominialidade cívica, reduzindo-se as vozes contrárias à sua figura. Esta contenção de vozes contrárias aos baldios reflete-se nas políticas estaduais e legislativas, assistindo-se atualmente, mais do que uma mera toleração, um verdadeiro incentivo à preservação deste instituto.

Vendo com mais detalhe as figuras de propriedade coletiva na Europa, não obstante de um modo muito supérfluo face aos baldios, cumpre-nos debruçar em primeiro lugar sobre os *bienes comunales* espanhóis. Ao contrário dos baldios portugueses, que se apresentam como uma figura mais ou menos consagrada e delimitada, os bens de propriedade coletiva espanhóis dividem-se essencialmente em dois tipos: (a) os terrenos comunais típicos, aproximando-se da figura nacional dos baldios, cabendo a sua gestão e fruição a uma comunidade titular, (b) e os chamados “Montes Vizinhos”, correspondentes a terras de mão comum, não sujeitos a contribuição alguma, cuja titularidade dominial corresponde aos vizinhos integrantes de determinado grupo comunitário. Estes montes *vecinales*, existentes maioritariamente na Galiza, são indivisíveis, imprescritíveis e inatacáveis⁶². Caracterizam-se por “montes” de natureza especial, que com independência, pertencem a um grupo de “vizinhos”, os quais se vão fruindo consuetudinariamente em mão comum, nessa mesma condição. A regulamentação estadual deste instituto, conforme se poderá comprovar através da leitura da respetiva *Ley*, é consideravelmente inferior ao

62 Artículo segundo, da *Ley 55/1980, de 11 de Noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común*.

baldios portugueses, observável pelo número reduzido de (quinze) artigos que a integram, bem como a permissão da regulação do exercício dos direitos dos utentes, bem como da administração e demais encargos, por meio de Estatutos, aprovados pela comunidade⁶³. Estes montes vizinhais, não obstante serem regulados por esta *Ley* frouxa e quebradiça, têm vindo, apesar das dificuldades, a vir escapando às tentativas de ataque por parte do governo nacional espanhol aos meios rurais, por influência das políticas europeias centrais, como foi o caso da controversa (e inconstitucional) Lei Montoro.

Em Itália, os domínios cívicos também não apresentam a homogeneidade da propriedade coletiva portuguesa, existindo um número diverso de manifestações deste instituto. Contudo, todos estes veem entre si o comum de todos integrarem formas de propriedade privada⁶⁴. Com paralelismo aos Montes Vizinhais espanhóis, também as diversas figuras de propriedade coletiva italiana socorrem-se de uma regulação, passe-se o pleonasma vicioso, muito pouco regulada, refugiando-se nas bases concedidas pela Constituição e procedendo a uma auto-administração muito mais livre do que em relação aos seus contrapartes europeus. Estas conceções italianas, em consonância com a espanhola, encostam a propriedade coletiva ao preceito histórico da “propriedade”, contrariando a visão maioritariamente seguida pela doutrina portuguesa e francesa, aproximando este instituto de uma ideia de *potestas*, analisando-a mais como um “bem” (afeto ao uso e fruição dos seus “possuidores”).

Apesar da sua existência ter mais prevalência nos países mais a sul do velho continente, por força dos fatores histórico-sociais já desenvolvidos, errado será afirmar que a propriedade coletiva não se exterioriza nos demais territórios do globo, mesmo concedendo que estes sejam alvo de uma menor regulação e instituição. Tomando-se o Brasil como maior exemplo, vemos um crescimento deste instituto, nomeadamente nas terras amazônicas. Apesar de historicamente marginalizado pelo Direito brasileiro, e

63 Artículo cuarto, da *Ley 55/1980, de 11 de Noviembre, de Montes Vecinales en mano Común*.

64 José Casalta Nabais, op. Cit. Pág. 52

efetivamente até aos dias de hoje não existir um instituto definido de propriedade coletiva⁶⁵, não são raros os casos de uso e fruição de terras, do seu *manejo*, por parte de uma comunidade local. A título de exemplo, veja-se as Terras Quilombolas brasileiras. Definidas pela Associação Brasileira de Antropologia de 1989 como “*comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos, vivendo de cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado*”⁶⁶, as comunidades Quilombas viram a si asseguradas, pela Constituição brasileira de 1988, o direito à propriedade das terras quilombolas⁶⁷. Este direito de propriedade⁶⁸, apesar de definitivo e constitucionalmente consagrado, não o é a favor de sujeitos individuais, nos termos da propriedade privada. Estamos perante a devolução de terras, que pelo contexto histórico-sociais lhes foram retirados, a uma comunidade, que com esse território manifestam um forte vínculo com o passado. Estamos perante, na nossa opinião, uma figura de propriedade coletiva, não obstante as diferenças incontornáveis com os modelos “tradicionalistas” europeus.

Identificando estes anteriores perfis singulares de afetação de propriedade na Europa e América latina, verificamos que os mesmos mantêm entre si, apesar de todas as diferenças incontestáveis, um elo de ligação em comum: a integração no conceito de propriedade coletiva, afeta à fruição de um conjunto delimitado de utentes.

65 Há, contudo, direitos constitucionalmente consagrados a certos indivíduos, sobre determinadas terras.

66 Definição bem mais simpática que a entendida pelo Conselho Ultramarino português, em que caracterizava os quilombos como um “*agrupamento de negros fugidos que passe de concho, ainda que não tenham ranchos levantados em parte despovoada nem se achem pilões neles*”.

67 Ato das disposições constitucionais transitórias, artigo 68.

68 Ao contrário dos baldios portugueses, aqui sim existe um verdadeiro direito de propriedade definitivo sobre as terras, não se bastando o seu instituto pela afetação das mesmas à fruição e uso dos seus utentes.

3. Breve Comentário à Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto.

3.1. Notas Introdutórias

Nesta secção da presente dissertação será brevemente comentada a Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto, que define o regime aplicável aos baldios e demais meios de produção comunitários⁶⁹. Será este um comentário breve, incidindo com especial relevância em certas normas que, por se mostrarem em claro conflito com a sua fonte anterior, ou simplesmente surgirem como uma nova disposição, merecem um estudo mais aprofundado e uma anotação autónoma. Evitar-se-à a identificação específica das normas legais, devendo essa tarefa ser deixada para obra especializada somente nesse espeto, privilegiando-se uma compreensão geral da nova regulação dos baldios e das alterações que estes sofreram (ou não) quanto à sua posição no quadro jurídico nacional. Não sendo um mergulho profundo na referida lei, espera-se que venha a servir de plataforma para um futuro estudo aprofundado sobre a mesma e demais regulamentação dos baldios portugueses.

A publicação desta nova Lei veio de uma necessidade das populações, como tantas outras vezes durante a história da propriedade comunitária portuguesa, lutar pela existência e manutenção dos seus baldios. A Lei dos Baldios, aprovada pela Lei nº 68/93, de 4 de Setembro, veio por diversas vezes a sofrer alterações desde a sua publicação, cada alteração trazendo problemas adicionais em maior número do que aqueles que resolvia. A incapacidade de compreensão deste tipo de bem pelo legislador, aliada aos interesses políticos destas anteriores governações – focadas na privatização dos baldios e da sua alienação -, levou a constantes críticas por parte das povoações e seus representantes políticos. A utilização aparentemente propositada de lacunas e omissões nas leis aprovadas

⁶⁹ Revoga a Lei nº 68/93, de 4 de Setembro.

, bem como o medo de se estar perante uma nova desvirtuação dos baldios, tornou necessário e urgente uma nova regulamentação acerca destes meios de produção comunitária de modo a evitar os alçapões legais que tendiam a surgir.

Não poderemos também de deixar de produzir uma breve nota acerca do aparente desconhecimento do legislador acerca da realidade dos baldios. Não obstante as ideologias políticas das respetivas bancadas parlamentares, e mesmo atendendo aos interesses individuais de certos indivíduos ou coletividades na alienação dos baldios (veja-se os *lobbys* das madeiras e da construção civil), a verdade é que grande parte da má regulamentação destes bens se deve ao desconhecimento dos representantes políticos nacionais, não só acerca dos baldios em si, mas de toda a realidade no interior do país. Não é aceitável que um deputado eleito por um distrito serrano não saiba o que é um baldio ou, sabendo o que é, não compreender a importância do mesmo para a sobrevivência daquelas povoações. A existência deste tipo de bem, afeto ao uso e fruição de uma povoação, é por vezes mais que muitas o único meio de provir à sobrevivência de pequenas e isoladas comunidades. As serras do interior e do norte português encontram-se cada vez mais afastadas do centralismo lisboeta, o que leva a que as populações resistentes das zonas serranas não abram mão daquilo que lhes pertence – não só a si, mas a toda a sua comunidade.

Foi assim que nasceu a necessidade de uma postura pró-ativa na modificação da regulamentação existente de baldios, postura essa tomada pelos partidos mais à esquerda do espectro representativo da Assembleia da República. Daqui resultaram quatro projetos de lei⁷⁰, os quais foram posteriormente consolidados e serviram de base à presente Lei que iremos de seguida comentar.

70 Projeto de Lei n.º 282/XIII/1.ª (PS), n.º 276/XIII/1.ª (PCP), n.º 162/XIII/1.ª (BE), n.º 295/XIII/1.ª (PEV).

3.2. Disposições Gerais

3.2.1. Definições

Apesar da norma consagrante dos diversos termos utilizados ao longo da presente lei – artigo 2º - não aparentar elevada dificuldade quanto à sua interpretação, certo é que foi uma das mais problematizadas no que concerne à sua elaboração. Desde logo, torna-se necessário definir, para os efeitos da presente lei, o conceito de “Baldios”, o que já vimos ao longo da presente dissertação não se afigurar como uma definição simples de apresentar. Vem contudo a presente lei definir baldios como *os terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais, nomeadamente os que se encontrem nas seguintes condições (...)*. De modo resumido, são considerados como baldios nos novos termos legais (a) os terrenos considerados baldios, possuídos e geridos por comunidade local, mesmo que não estejam a ser objeto de aproveitamento ou careçam de órgãos de gestão regularmente constituídos, (b), terrenos baldios, que tendo sido anteriormente sido usados e fruídos como baldios, foram submetidos ao regime florestal ou de reserva não aproveitada⁷¹ e ainda não devolvidos, (c) terrenos baldios apossados por particulares, aos quais sejam ainda aplicáveis as disposições do DL nº 40/76, de 19 de janeiro, e (d) terrenos passíveis de uso e fruição por comunidade local que tenham sido licitamente adquiridos por uma tal comunidade e afetados ao logradouro da mesma. Vemos aqui que não houve qualquer tipo de alteração à disposição anterior, mantendo-se inalterada a definição de baldio. Esta realidade mostra que, por um lado, começa-se a encontrar na esfera jurídica nacional o conceito e o lugar dos baldios, e por outro, quis-se consagrar uma continuada proteção às comunidades locais despojadas dos seus baldios por força dos alçapões legais anteriores, conforme se observa pela consagração de baldios os terrenos que, não obstante se encontrarem apossados por particulares, não deixam de ser afetos à sua comunidade.

⁷¹ Ver ii), ponto a) do referido artigo para diplomas relativos a este instituto.

Diferença maior encontramos na definição de compartes. Verificando a legislação anterior, definia-se como compartes *todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes nas comunidades locais onde se situam os respetivos terrenos baldios ou que aí desenvolva uma atividade agroflorestal ou silvopastoral,*, admitindo ainda como sendo compartes os *menores emancipados que sejam residentes nas comunidades locais onde se situam os respetivos terrenos baldios*. Ora, esta consagração normativa faz logo à partida disparar imensos alarmes de aviso, pelo que se tornou essencial que sofresse uma profunda alteração. Desde logo, voltou-se a cometer o erro de misturar as delimitações e comunidades dos baldios com as circunscrições administrativas. Não faz qualquer sentido limitar a figura de parte por uma “régua administrativa”, ainda por mais regendo-se os baldios, não obstante a força da lei, por usos e costumes. Assim, vemos na nova lei o cuidado de definir com especificidade e conforme os usos e costumes locais, a figura de parte. Para além de definir o universo de partes como aquele integrado por *cidadãos com residência na área onde se situam os correspondentes imóveis, no respeito pelos usos e costumes locais reconhecidos pelas comunidades locais*, concede também liberdade à Assembleia de conceder o estatuto de parte a cidadão não residente⁷². Esta permissão, apesar de em primeira face não se assim apresentar, demonstra não só uma consideração pela real figura da propriedade coletiva, como pela manutenção da mesma. A antiga norma, restrita na sua definição, deixava de fora grande parte dos cidadãos que lutam pela manutenção dos baldios e que se consideram seus utentes. Conforme já referido, é óbvio o êxodo rural que se vem assistindo ao longo das últimas décadas. No entanto, e por força dessa migração interna não se deve a uma escolha mas a uma necessidade, vemos o interesse desses cidadãos refletido nas suas terras, independentemente de aí serem residentes ou proprietários. Desse modo, ao permitir que, por deliberação da assembleia e segundo critérios próprios (propriedade, fortes ligações, etc.), seja atribuída a qualidade de parte a outras pessoas singulares, atende-se ao real significado de “comunidades locais” que se vem a pretender, independentemente das circunscrições administrativas existentes.

72 Art. 7º, nº2. Lei cit.

3.2.2. Dos Baldios em Geral

Ao contrário da anterior lei, que definia as finalidades dos baldios de modo geral e remetia a especificação dessas mesmas finalidades para os usos e costume locais e assembleias de compartes⁷³, o nº1 do artigo 3º da presente legislação faz questão de, a título exemplificativo, discriminar quais as atividades que, em regra, serão levadas a cabo pelo logradouro comum dos compartes. Se por um lado temos a *apascentação de gados, recolha de lenhas e matos, e de culturas de caça* - todas estas atividades historicamente ligadas aos baldios -, a introdução da figura de *produção elétrica* é nota da realidade contemporânea que se vive nas serras portuguesas. Com o aumento da produção de energias renováveis, as empresas produtoras de energia elétrica veem-se na necessidade de ver a si afetas terras, de modo a explorar os recursos naturais que lhes servirão de matéria prima. No que concerne à energia eólica, é nas colinas e montanhas que se torna proveitoso e rentável a instalação das infraestruturas necessárias à captação dos ventos essenciais à sua produção. Só será surpresa para os mais distraídos de que grande parte do território serrano é baldio, pelo que vemos nesta norma consagrada uma ponderação dos interesses, quer privados, quer comunitários, demonstrando a nova realidade existente. As empresas produtoras necessitam de terras para instalação das infraestruturas destinadas à exploração dos recursos naturais, estando dispostas a obter acesso às mesmas mediante retribuição monetária. Ao não só permitir, como definir concretamente na norma a possibilidade de produção elétrica dos baldios, está desde logo a permitir-se aos baldios, em termos que comentaremos mais adiante, a ver a si afetos receitas que poderão ser aplicados nas comunidades locais, através de reinvestimento local ou qualquer outro fim coletivo relevante⁷⁴.

73 Art. 5º. Nº1. Lei. Cit.

74 Art. 14º. Lei. Cit.

4.2.3. Da (falta de) Personalidade Jurídica

Alvo de disputa ao longo das várias alterações legislativas passadas, a questão da personalidade jurídica e a personalidade judiciária tem historicamente sido um tema que não tem gerado consenso. Parte desta disputa advém das constantes ambiguidades plasmadas nas anteriores leis, o que levou um leque de situações distintas às instâncias superiores dos tribunais judiciais portugueses⁷⁵. Não obstante, levantam-se dúvidas acerca do caminho seguido pelo legislador ter sido o mais correto. Se em momentos anteriores esta seria uma questão que não se pusesse, em face dos baldios se encontrarem por completo fora do comércio jurídico, mais difícil se torna em aceitar tal certeza após ser possibilitada a sua alienação. As comunidades locais são pessoas coletivas, evidenciado pela possibilidade (e, mais que tudo, dever!) de se inscreverem no Registo Nacional de Pessoas Coletivas⁷⁶. Não obstante não serem pessoas coletivas, quer de direito público (faltando-lhes *ius imperium*⁷⁷), quer de direito privado, não deixam de as ser. Aqui, temos de lançar mão da consagração constitucional deste tipo de bens, integrando-os no sector social, *constituindo bens comunitários pertencentes às respetivas comunidades locais e que têm como escopo primordial ou “finalidade” a satisfação das necessidades primárias e coletivas dos habitantes que integram tais comunidades*⁷⁸. Ora, estranho será, em face desta realidade, expressamente estipular que as comunidades locais são desprovidas de personalidade jurídica, sendo estas pessoas coletivas com escopo coletivo. Se se torna cada vez mais habitual a relação entre as “comunidades locais” e as demais pessoas públicas e privadas, estranha-se o afastamento de conceder personalidade jurídica das Comunidades Locais (ainda que através das Assembleias de Compartes), levando-nos a crer que estas serão tema de disputa nas instâncias judiciais nacionais, por força das obrigações e deveres

75 Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 23/09/2010; Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 22/03/2011.

76 Art. 4º, nº2, Lei. Cit.

77 Manuel de Andrade, in *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Vol. I, 1974, pág. 72

78 Jaime Gralheiro, op. Cit. Pág. 138.

que caem sobre estas comunidades⁷⁹.

3.2.4. Ónus, Apropriação e Aposseamento

Em relação a esta questão, mantemos no artigo 6º grande parte das ideias originais que se vêm preservando associadas aos baldios, nomeadamente quanto à sua impenhorabilidade (nº2) e imprescritibilidade (nº3). Os atos ou negócios jurídicos com vista a esse apossamento ou qualquer tipo de apropriação por terceiros, tendo por objeto terrenos baldios, *são nulos nos termos gerais de direito, exceto nos casos expressamente previstos na presente lei* (nº4), nulidade essa que se estende aos atos ou negócios jurídicos que tenham em vista a apropriação de terrenos baldios ou parcelas dos mesmos, não obstante de serem anuláveis as transmissões subsequentes (nº5). Vemos consagrados nesta norma as exceções à regra da impossibilidade de apropriação dos baldios, por força da legislação aplicável em momento anterior à entrada em vigor do Decreto-lei nº40/76, de 19 de janeiro. Conforme anteriormente desenvolvido, houve no passado recente um forte ataque aos baldios, tendo sido aberta à possibilidade de aquisição dos mesmos. A publicação do Código Administrativo de 1940, bem como o término da repartição tripartida de “Coisa” por parte do Código Civil de 1966, veio abrir um conjunto de possibilidades de corrupção da figura jurídica dos baldios, que se veio a manter até ao Decreto-Lei acima mencionado. É por isso que, não obstante a consagração da imprescritibilidade dos baldios ser imperativa e cristalizada na legislação atual, não poderá deixar de ser permitida a existência de anteriores transmissões de baldios ou suas parcelas, tendo estes atos sido praticados legalmente, e em consonância com a legislação à época vigente. De todo o modo, louva-se o protecionismo do nº6, atendendo às fragilidades das

79 Parte da doutrina nacional, não obstante as diversas alterações legislativas que o regime dos baldios tem vindo a sofrer, é defensora da consagração da existência da personalidade jurídica. João Carlos Galheiro, no seu parecer sobre as propostas de lei que viriam a consagrar-se nas alterações trazidas pela Lei nº 72/2017, de 2 de Setembro, recomenda mesmo que fosse reconhecida a personalidade jurídica da Assembleia de Compartes, quando representadas pelos seus Conselhos Diretivos, *se tivesse(m) sido constituídos no cumprimento da lei e este órgão atuasse no exercício das suas funções ou, quando necessário, mandatado por aquela Assembleia.*

comunidades locais, admitindo a anulação em casos de relevante prejuízo económico ou lesão de interesses dos compartes.

3.2.5. Da Defesa dos Baldios

Por sua vez, é neste mesmo artigo, mais concretamente no seu nº9, que verificamos quem são os “guardiões” dos baldios, tendo legitimidade para arguir a nulidade dos atos sobre os baldios os órgãos da comunidade local (ou qualquer dos seus compartes), o Ministério Público, a entidade na qual os compartes tenham delegado poderes de administração do baldio e os cessionários do baldio. Estas figuras, mantêm-se mais ou menos incólumes face à legislação anterior, importando notar aqui que a Administração, bem como qualquer outro ente público, se vê de fora das entidades elencadas. Se por um lado demonstra um claro afastamento dos poderes estaduais sobre a gestão e administração dos baldios, problematiza-se aqui uma questão: e quando é o poder público a administrar o baldio? Se tal for decorrente de deliberação, conforme o disposto no artigo 35º, esta questão não se coloca e será a *entidade na qual os compartes tenham delegado poderes de administração do baldio* a ter legitimidade para arguir a nulidade dos atos de apossamento dos baldios. Contudo, poderá a junta de freguesia a praticar uma utilização de forma precária, conforme previsto nos termos do artigo 37º, utilização essa que, segundo o nº4 do mesmo artigo, reveste na junta de freguesia as competências dos conselhos diretivos dos baldios. Se por um lado se poderá entender que esta questão não tem fundamento – estipulando o nº1 que essa utilização precária carece de *prévia deliberação das respetivas assembleias de freguesia e assembleia de compartes* -, esta assembleia de compartes poderá nunca vir a existir. Poderá acontecer que, por força do Decreto-Lei nº39/76, de 19 de janeiro, sejam devolvidos aos compartes os baldios que lhes foram outrora retirados, mas estes, por um motivo ou outro, poderão ver-se impossibilitados de administrar e/ou utilizar o bem devolvido. Neste caso, em que a administração do baldio recai sobre a tutela da junta de freguesia, não poderá esta, mesmo

que com vista aos seus interesses pessoais, defender os interesses do baldio, arguindo a nulidade dos atos de apropriação dos mesmos? O nosso entendimento é que sim. Desde logo, é benéfico aos baldios esta multiplicidade dos “defensores”, agarrando-se a qualquer possibilidade de manter a sua figura existente, por ora de um regresso futuro. Por outro lado, é também proveitoso à junta de freguesia a manutenção da integralidade dos baldios, visto esperar daí a um período de tempo ver essas terras integradas no seu domínio público. Entendemos assim que a presente norma deverá ser interpretada extensivamente, alencando a hipótese problematizada, e concedendo ao poder publico (ainda que apenas sobre determinadas situações) a legitimidade de arguir a nulidade e anulabilidade dos atos praticados, direta ou indiretamente relacionados com os baldios.

3.2.6. Os Planos de Utilização

O artigo 10º traz-nos a nova disposição quanto aos Planos de Utilização dos baldios, definindo nesta sua nova pele normativa que os mesmos deverão ser utilizados em respeito por esses mesmos planos, mediante aprovação em assembleia, sendo-lhes aplicável o regime dos planos de gestão florestal legalmente previsto (nº2). Não obstante algumas alterações às normas reguladoras dos planos de utilização, nomeadamente em relação ao conteúdo dos mesmos, este regime manteve-se, no seu geral, inalterado. Contudo, observa-se o resguardo legislativo dado aos baldios, proibindo nesta nova redação normativa que sejam *impostas condições mais gravosas do que as aplicáveis nas propriedades privadas* aos baldios por força dos seus planos de utilização, respeitando os princípios e normas legais aplicáveis aos planos de gestão florestal.

3.2.7. Do Arrendamento e Cessão de Exploração

Provavelmente uma das mais aclamadas mudanças por parte da doutrina, vemos agora nesta nova regulamentação normativa a impossibilidade de arrendamento de baldios. Ora, na nossa opinião, esta foi uma batalha merecedora de pouca consideração. Se por um lado vimos o ataque acérrimo ao regime do arrendamento dos baldios, por “descaraterizar a sua figura”, não podemos deixar de realçar que esse ataque, como que uma arma sem balas, nunca viria a causar dano ao regime dos baldios. O arrendamento (locação) traduz-se no contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporários de uma coisa, mediante retribuição⁸⁰. Este gozo temporário implica que seja concedido ao locatário o direito de gozo sobre a coisa. Este direito de gozo (leia-se aqui “de arrendamento”) não passa de um direito pessoal, um direito de natureza obrigacional, nunca de um direito real. Assim, o locatário do baldio não tem afeta a si a posse da coisa por si, mas uma mera detenção, aproximando-se da “posse útil” dos compartes. Não entendemos assim todo o receio que os “defensores” dos baldios tinham face ao arrendamento destes bens, não sendo esta uma porta à apropriação dos baldios por terceiros. Não obstante a esta nossa opinião, a nova lei vem no seu artigo 51º estipular que os contratos de arrendamento celebrados – depois da entrada em vigor da Lei nº 72/2014, de 02 de Setembro - , *não são renováveis, mesmo que do contrato conste renovação automática, passando a aplicar-se o regime dos contratos de cessão de exploração*, colocando um prego final no breve arrendamento dos baldios. De todo o modo, e em face do acima transcrito, manteve a presente lei a possibilidade da cessação de exploração⁸¹ dos baldios. Na Lei anterior, quer o arrendamento quer a cessão de exploração dos baldios era definida de modo geral, apenas apontando ao cumprimento dos planos territoriais aplicáveis e tendo em vista o aproveitamento dos recursos dos espaços rurais, remetendo a sua forma para os termos previstos na lei⁸². Por seu turno, a nova legislação em apreço veio delimitar os fins a que essa cessão é permitida – ainda que no nosso entender, a mesma não

80 Artigo 1022º do Código Civil.

81 Artigo 36º, Lei nº 75/2017, 17 de Agosto.

82 Artigo 10º, Lei nº 68/93, de 4 de Setembro, 5ª versão.

seja taxativa -, especificando a deliberação por parte dos compartes acerca da cessão de exploração de partes do baldio *para fins de exploração agrícola, agropecuária, florestal e cinegética*. Não obstante a norma transcrita ter como destinatários principais os compartes, nada obsta a que, atendendo o princípio da igualdade, a mesma não seja permitida a terceiros. A positivação das áreas de produção no texto da norma reflete uma ideia essencial: os baldios podem ser explorados, mas para aproveitamento dos seus recursos naturais. Essa terá sido a ideia fulcral na extinção do regime de arrendamento dos baldios, limitando o uso destes por terceiros para a efetiva exploração dos mesmos, o que poderia não se vir a suceder através do arrendamento. Esta ideia apresenta-se balizada na figura histórica dos baldios, trazendo à realidade contemporânea a cisão da prática antiga (embora ainda não assim tão longe do real dos dias de hoje) da fruição dos baldios para a sobrevivência das povoações em si circunscritas, com o aproveitamento económico que os mesmos poderão proporcionar em prol das comunidades locais. Vemos ao longo dos pontos da norma, por contrário à que a antecedeu, uma cuidada regulação deste instituto, limitando o tempo máximo destes contratos e suas prorrogações (nº5), bem como da obrigatoriedade de redução a escrito do contrato, com cumprimento pontual das disposições constantes do ponto 7, cabendo a decisão de celebrar o respetivo contrato aos compartes, carecendo de aprovação em Assembleia de Compartes por maioria de dois terços (nº4).

3.2.8 Gestão Financeira

Anteriormente, as receitas obtidas com a exploração dos recursos dos baldios deveriam ser *aplicadas em proveito exclusivo do próprio baldio e das respetivas comunidades locais*. Esta disposição de cariz geral (que, passe-se a dizer, caracterizava a anterior legislação no seu global), ainda que em consonância com o princípio da afetação dos recursos dos baldios à sua comunidade local, abria a porta a deliberações abusivas na aplicação dessas mesmas receitas, aplicando-as de modo a que, no seu fim, não tomasse o

universo de compartes e a comunidade local como seu principal beneficiário. Assim, vemos consagrado no artigo 14º da Lei nº 75/2017, de 17 de Agosto uma maior delimitação na aplicação das receitas obtidas com a exploração dos recursos dos baldios, desde logo estabelecendo que estas não são distribuíveis (entre os seus compartes). Este era um dos abusos anteriormente referidos, não sendo tão raro quanto isso, especialmente em comunidades mais remotas e em relação a baldios de menor dimensão, que fossem deliberadas a aplicação de da receita da exploração destes a favor de indivíduos particulares, mesmo que compartes, o que consubstanciando um verdadeiro abuso de direito. Devem assim ser as receitas investidas na sua valorização económica e em benefício das respetivas comunidades locais, nomeadamente na *administração dos imóveis comunitários; na valorização desses baldios (...); na beneficiação cultural e social dos habitantes dos núcleos populacionais de residência dos seus compartes e em outros fins de interesse coletivo relevante, deliberados pela assembleia de compartes*. A leitura desta norma (parcialmente) transcrita demonstra uma clara intenção de manter as receitas dentro da esfera do baldio, quer através de um reinvestimento no mesmo, quer através da sua aplicação que venha a beneficiar os habitantes das aldeias e vilas que os rodeiam. Efetivamente, esta alínea c) é, na nossa opinião, uma perfeita harmonia entre a eliminação dos alçapões permissivos de abusos existentes na anterior lei, com a possibilidade de investir nas comunidades locais e afetar a estas parte das receitas. A título de exemplo, vejam-se as ainda existentes “Casas do Povo” do interior beirão. Pessoas coletivas de utilidade pública, de base associativa, e tendo como finalidade o desenvolvimento de atividades de carácter social e cultural, as casas do povo são, ainda nos dias de hoje, um marco central nas comunidades rurais, sendo muitas vezes os únicos impulsionadores de ações recreativas e sociais junto das comunidades que se integram. Ademais, são estas que têm um contacto mais próximo das populações, populações estas que muitas vezes tomam a nível individual a posição de compartes dos baldios circundantes, pelo que fará todo o sentido que seja através delas que seja feita uma canalização de fundos de investimento social nas comunidades locais afetas aos baldios criadores de receitas.

Outra inovação presente na legislação comentada reporta-se às receitas provenientes dos baldios submetidos ao regime florestal, nos termos do artigo 15º do Decreto-Lei nº 39/76, de 19 de Janeiro. A nova disposição normativa vem eliminar a prescrição dessas receitas, que anteriormente se sucediam no prazo de três anos após a entrada em vigor do anterior diploma⁸³. Por contrária, é agora especificamente prevista a devolução das receitas aos baldios, operando as juntas de freguesia como uma ponte de ligação entre estes e a Administração estadual.

4.3. Disposições Finais

Considerada num plano geral, podemos afirmar que a presente Lei veio atender a um número de necessidades de reforma do regime regulamentar dos baldios, travando os receios que vinham a crescer junto dos seus defensores. Contudo, e conforme já apontado em relação a alguns destes, há certas problemáticas que, em vez de se verem resolvidas, foram alvo de uma simples remediação, como que uma ligadura temporária, estancando o problema mas não o resolvendo. Ademais, continuaram a ficar de fora vários aspetos que têm vindo constantemente a ser ignorados pelas diversas reformas legislativas, mantendo-os por definir. Se é certo que os usos e costumes são fonte do direito dos baldios e muitas vezes serão estes que funcionarão no vazio legal, também não podemos ignorar a debilidade destes na regulação de certas áreas mais complexas, tal como a história nos tem vindo a mostrar.

A situação que se afigura como mais gritante face à realidade contemporânea é a da (falta de disposição sobre a) limitação e autonomização de baldios. Aquando da devolução dos baldios às suas comunidades, aconteceu que foram formadas várias assembleias (leia-se agora “comunidades locais) com diversas povoações. Tal como o

83 Artigo 38º, nº1, Lei nº68/93, 5ª versão

continente Africano foi dividido a “régua e esquadro” pelos seus colonizadores, não se atendendo efetivamente aos povos que historicamente aí habitavam e se dividiam territorialmente de modo diferente àquele que foi instituído, também os baldios não foram afetos, em certos casos, às suas reais comunidades. Esta perversão das verdadeiras delimitações adveio da prévia consideração de compartes por indicadores administrativos, juntado diversos baldios previamente autónomos em um só, tendo por base o território de uma freguesia ou paróquia. Em face desta situação, deparamo-nos com realidades como aquelas existentes em diversos pontos da Beira Alta portuguesa, em que a administração de baldios é tendencialmente feita, face à eleição dos membros do seu conselho diretivo, em benefício do(s) maior(es) centros populacionais. Ou seja, existindo um baldio que cobre um território que abrange um número diverso de povoações e se encontra afeto a estas, será sempre a maior destas localidades a *de facto* administradora o respetivo baldio, desde logo pelo maior número de compartes que possui. Não obstante este ser um risco natural da democracia, a realidade existente nos dias de hoje leva-nos um passo mais à frente. É que é nessas localidades maiores e centrais que se encontram os órgãos de poder político locais, também esses representados em grande número por cidadãos locais. Ora, não tão raro como isso, são os fundos provenientes das receitas geradas pelos baldios canalizados para a junta de freguesia local por prévia deliberação da Assembleia. Este ato é perfeitamente legítimo e em consonância com a legislação aplicável. Contudo, essa receita é por vezes gerada pela exploração de uma parte do baldio que, materialmente, nada diz respeito às restantes, “pertencendo” a uma comunidade distinta. Vejamos de forma mais simplificada,

Não obstante a realidade que se manteve até aos anos 70 relativamente ao analfabetismo e iliteracia já ter desaparecido, apresentando Portugal valores atualmente na casa dos 5%⁸⁴, não podemos ignorar o envelhecimento populacional que se vem a manter, com especial incidência no interior nacional. Ora, é nessa parte do país que encontramos a maioria dos baldios atualmente, o que não torna tão raro quanto isso que parte das comunidades locais existentes tenham em si um número de compartes de idade avançada e

84 Via Pordata.

com uma formação académica inferior. Não obstante serem estes os compartes que efetivamente mais compreendem e defendem os seus baldios, desde tempos antigos sendo instruídos a mantê-los para as gerações vindouras, também é este o sector da população mais em risco face a malabarismos jurídicos e contabilísticos. Desse modo, e voltando ao presente assunto, não é difícil que os compartes habitantes de uma localidade maior, ainda que teoricamente em desvantagem numérica em relação à globalidade de todos os outros, consiga ter para si toda gestão e aproveitamento dos baldios, através da manutenção (e promoção) da ignorância nos restantes compartes. Em face deste tipo de situações, as diversas alterações legislativas não vieram apresentar solução ao problema, não sendo a Lei nº75/2017 de 17 de Agosto exceção. Se há um grupo populacional que historicamente teve a si afeto um baldio, mas que hoje em dia o mesmo se encontra integrado num outro, poderá ter alguma forma de reagir, nomeadamente através de uma cisão do mesmo e consequente autonomização?

No nosso entender não há dúvidas a este respeito. Desde logo, nem a presente Lei nem as anteriores legislações alguma vez proibiram esta possibilidade. Ademais, várias foram as Assembleias que se autonomizaram no período pós Lei nº68/93, decidindo as comunidades prejudicadas abandonar a primitiva assembleia e formando uma nova, que apenas a estes dizia respeito⁸⁵. A própria figura dos baldios, como bem afeto a uma comunidade local, aponta nesse sentido, cumprindo com o disposto na al. b) do nº da CRP. Esta possibilidade de autonomizar uma Comunidade Local de uma já pré-existente servirá de instrumento para uma maior justiça na administração dos baldios, bem como afetar determinado baldio à comunidade que lhe diz respeito.

Em face do exposto, e em tom de conclusão, é do nosso entender que a nova disposição legislativa veio remediar certos circunstancialismos inerente à regulamentação dos baldios, não obstante as limitações que a mesma apresenta. Cada vez mais se torna

85 Jaime Galheiro, op. Cit. 138

aparente, não obstante a importância que os usos e costumes devem ter em relação a determinados assuntos, que a regulamentação normativa se torna imperativa na defesa do instituto de baldios, impedindo a sua desvirtuação e eventual desaparecimento.

Conclusão

A figura da propriedade coletiva tem vindo a sofrer constantes alterações à sua figura ao longo da sua história, mantendo em si presentes certas características que a mantêm singular e própria. Não obstante toda a evolução dos sistemas jurídicos onde esta se insere, mantém-se nos dias de hoje como uma figura de difícil compreensão, entrando em conflito com diversas linhas ideológicas do Direito português. Tal como se veio a adaptar consoante o período histórico em que se encontrava, a propriedade coletiva continuará no futuro a ser mutável, aproximando-se mais ou menos dos dois polos essenciais do Direito, mantendo a tendência de ser tornar cada vez mais rara face ao crescendo valor que a terra vem a possuir na nossa sociedade. Enquanto existir, sofrendo as alterações que do passar dos tempos advier, nunca poderá perder as características que a definem, nem tão pouco desatender aos seus fins.

Os baldios, figura explicativa da propriedade coletiva em Portugal, existem desde tempos imemoriais, vindo a estabelecer-se no plano jurídico nacional, não obstante os vários momentos em que sofreram fortes ataques à sua existência. Caracterizam-se hoje talvez do modo mais aproximado da sua forma mais pura, encontrando-se fora do comércio jurídico (salvo exceções), sendo imprescritíveis, inalienáveis e impenhoráveis. Consideram-se hoje um bem – e não um tipo de propriedade –, afeto ao uso e fruição das suas comunidades, em que estas os gerem e exploram através de uma posse “útil” ou “precária”, não confundível com a posse na sua figura mais geral.

Apesar de contrário ao expectável em face da realidade político-social mundial, os baldios vêm-se hoje mais protegidos do que em quase toda a sua história, comprovado pela recente alteração legislativa, levada a cabo por existir fundado receio que a sua figura viesse a ser desvirtuada. Esta realidade, em que um mero receio, ainda que fundado, de os baldios

virem a ser afetados na sua figura torna-se merecedor de uma reforma legislativa, é prova do crescente interesse nos mesmos, admitindo-se que estes ainda são essenciais às suas comunidades, sendo da sua “pertença” e provindo às suas necessidades. Contudo, não nos parece que o conjunto normativo atualmente em vigor se apresente como suficiente na regulação do regime dos baldios, tendo ainda em si uma falta de disposições características de quem desconhece a realidade dos mesmos e da sua importância para a sua comunidade.

Bibliografia

Doutrina:

António Losa, *Filologia ao Serviço do Direito*, Scientia Iuridica, Ano II;

Jaime Gralheiro, *Comentário à Nova Lei dos Baldios*, Lei nº68/93, de 4 de Setembro, Almedina, 2002;

Rogério E. Soares, *Sobre os Baldios*, Revista de Direito e Estudos Sociais, XIV, 1977;

José Casalta Nabais, “Alguns Perfis de Propriedade Colectiva”, *Il Ruolo Economico e Sociale dei Demani Civici e Delle Proprieta Collective*, CEDAM, 1999;

Nemésio Barxa Alvaréz, “De Montes Vizinhais e Baldios”, *Estudos em Homenagem a Francisco José Velozo*, Universidade do Minho, 2002;

A. H. de Oliveira Marques, *Dicionário da História de Portugal*, Vol. II, 1963;

C. Barbosa e R. Paplona Filho, *Compreendendo os Novos Limites à Propriedade: uma análise do Artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro*, Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, Porto Alegre, 2004;

Orlando Marçal, *Os Baldios – Podem ser Redusidos a Propriedade Particula – Pela Prescrição*, Livraria Clássica Editora, Lisboa, 1921;

Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Revista, 3ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1993;

Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil anotado*, Vol. III, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

Manuel de Andrade, *Teoria da Relação Jurídica*, Vol. I, 4ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 1974;

Ana Montalvo, *Natureza e Regime Jurídico dos Baldios: Evolução Histórica*, Revista de Administração Local, nº204, 2004;

Jaime Gralheiro, *A Nova Lei de Baldios tem Alguns “Alçapões”*, Revista do Ministério Público, nº57, Ano 15º, 1994;

Jurisprudência:

Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça

- Processo nº 07B1964, de 28 de Junho de 2017;
- Processo nº 5527/04.2TBLRA.C1.S1, de 19 de Abril de 2012;
- Processo nº 081486, de 16 Junho de 1992;
- Processo nº 782/2001.S1, de 25 de Fevereiro de 2010;

- Processo nº 37/03.8TBRSD.P, de 23 de Setembro de 2010;
- Processo nº 98B1030, de 20 de Janeiro de 1999;
- Processo nº 310/09.1TBVLN.G1.S1. De 16 de Junho de 2014;

Acórdãos do Tribunal da Relação de Coimbra:

- Processo nº 238/10.2TBTND.C1, de 02 de Julho de 2013;
- Processo nº 1506/97, de 05 de Maio de 1998;
- Processo nº 3344/05, de 08 de Março de 2006;

Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto

- Processo nº 6/10.1TBMDB-A.P1, de 22 de Março de 2011;

Acórdãos do Tribunal da Relação de Guimarães

- Processo nº 68/12.7TBCM.N.G1, de 13 de Outubro de 2016;

Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo

- Processo nº 025937, de 03 de Maio de 1994;

Acórdãos do Tribunal Administrativo Norte

- Processo nº 00711/14.3BEVIS, de 18 de Novembro de 2016.