

# COOPERATIVISMO

## E ECONOMÍA SOCIAL

CES · N.º 37 · CURSO 2014-2015

**SEPARATA**

Universidade de Vigo

# CES

COOPERATIVISMO E  
ECONOMÍA SOCIAL

---

N.º 37 · CURSO 2014-2015 · VIGO (ESPAÑA) · ISSN 1130-2682

---

Universida<sub>de</sub>Vigo

COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL está incluída na base de datos ISOC do Consello Superior de Investigacións Científicas (CESIC), en DICE (Difusión e Calidade Editorial das revistas españolas de humanidades e ciencias sociais e xurídicas), e no repertorio LATINDEX. Asemesmo, a revista está indexada en DIALNET.



## COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL (CES)

EDITA

Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo  
Andavira Editora

DESEÑO LOGOTIPO REVISTA

Antón Pulido Novoa

ADMINISTRACIÓN, DISTRIBUCIÓN E VENDAS

Andavira Editora  
Praza de Mazarelos, 14  
15703 Santiago de Compostela  
info@andavira.com

<http://www.meubook.com/pg/profile/revistacooperativismo>

DIRECCIÓN DA REVISTA E INTERCAMBIOS

cooperativismo.economiasocial@uvigo.es  
Facultade de Ciencias Xurídicas e do Traballo  
Campus As Lagoas - Marcosende s/n  
36310 Vigo

© Universidade de Vigo / Andavira Editora

As opinións e feitos consignados en cada artigo son de exclusiva responsabilidade dos seus autores.  
*The opinions and facts stated in articles are the exclusive responsibility of their authors.*

ISSN: 1130-2682

Depósito Legal: VG-97-1990

Impreso en España. Printed in Spain  
Imprime: Tórculo Comunicación Gráfica, S. A.

**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL  
Núm. 37 (2014-2015), páxs. 377-388  
ISSN: 1130-2682

**CRÍTICA À REFORMA DE 2014 DA LEI DOS BALDIOS**

*CRITIC REVIEW OF THE 2014 REFORM  
OF THE COMMONAGE LAW*

NINA AGUIAR<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Doutora, Professora adjunta do Instituto Politécnico de Bragança; investigadora do CECEJ – Centro de Estudos em Ciências Empresariais e Jurídicas. Correio eletrónico: naguiar@ipb.pt.

## RESUMO

A Lei dos Baldios portuguesa, em vigor desde 1993, sofreu uma drástica reforma em Setembro de 2014. O seu aspecto mais relevante é o determinar-se a transferência automática dos baldios inexplorados durante 15 anos para o domínio privado das freguesias. Face ao despovoamento em curso das regiões interiores de Portugal, o abandono da exploração tradicional de muitos baldios é ineludível a breve prazo, o que torna uma inevitabilidade a sua transferência para as freguesias. Estas são, contudo, unidades territoriais de reduzida dimensão, sem meios nem interesse numa gestão conservadora dos ex-baldios, pelo que o destino previsível dos baldios transferidos para as freguesias é a sua alienação a privados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Baldios, gestão de baldios, extinção de baldios.

## ABSTRACT

The Portuguese Law of Commonage, in force since 1993, has undergone a drastic reform in September 2014. Its most important aspect is that it determines the automatic transfer of commonages kept unexplored for 15 years or more to the private domain of “freguesias”. In view of the ongoing process of depopulation of inland areas of Portugal, the abandonment of a traditional model of exploitation of commonages is unavoidable in the short term, which makes its transmission to “freguesias” also inevitable. “Freguesias” are, however, territorial units of small size, without means or interest in a preserving a traditional model of management of commonages, which makes predictable that commonages end up being sold to private entities.

**KEY WORDS:** Commons, management of commons, extinction of commons.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUÇÃO. 2. A PROBLEMÁTICA DO MODELO DE EXPLORAÇÃO DOS BALDIOS. 3. PROPRIEDADE DOS BALDIOS. 4. ADMINISTRAÇÃO DOS BALDIOS. 5. ASPECTOS FISCAIS. 6. ALIENAÇÃO E EXTINÇÃO DOS BALDIOS.

**CONTENTS:** 1. INTRODUCTION. 2. MODELS OF COMMONS' EXPLOITATION. 3. PROPRIETORSHIP OF COMMONS. 4. ADMINISTRATION OF COMMONS. 5. TAX ASPECTS. 6. SALE AND EXTINGUISHMENT OF COMMONS.

## I INTRODUÇÃO

**E**stima-se que os baldios ocupem actualmente em Portugal uma área de cerca de 500 000 hectares, o que corresponde a um pouco mais de 5% da área do território português continental. Os baldios representam, portanto, uma fracção ainda significativa do território nacional.

Na maioria, os baldios correspondem a terrenos marginais em termos de aptidão agrícola. São essencialmente zonas silvícolas, matos e pastos. Tradicionalmente, os baldios desempenhavam uma função complementar em relação à economia agrícola de pequenas explorações, que caracterizam o Norte e o Centro interiores de Portugal. Essas áreas forneciam pastos, lenha, madeira, caça e também materiais inertes como areia e pedra para construção. A razão da origem dos baldios reside no facto de os recursos que aí existiam serem abundantes em relação às necessidades das populações locais e de não existir uma procura externa que justificasse a organização de um mercado, com a consequência de esses recursos não serem transaccionáveis. A fruição gratuita e comunitária era, portanto, uma consequência das características dos recursos do baldio e da sua função no sistema económico das localidades.

Na evolução do estatuto jurídico dos baldios identificam-se quatro momentos principais. Até meados do séc. XIX, os baldios não possuíam um estatuto jurídico no sentido próprio do termo. Tinham-se formado espontaneamente como produto da lenta desagregação da estrutura feudal. Desde tempos imemoriais, as comunidades fixadas em pequenos núcleos agrícolas (aldeias) tinham acesso comunitariamente regulado aos recursos dos baldios envolventes, como complemento da produção agrícola. O factor determinante da história dos baldios nos séculos XVIII e XIX foi o surgimento de uma burguesia agrária, que encetou uma disputa pela posse dos baldios com as populações locais (o que evidencia que em alguns casos começava a formar-se um procura externa pelos recursos dos baldios e estes começavam a ser disputados. A partir daí as tensões sobre a sua apropriação eram inevitáveis). Como primeira tentativa para disciplinar a posse dos baldios, reconhe-

ceu-se aos municípios o poder de regular o seu uso e de arrecadar as receitas por eles geradas, mas reservando aos moradores das localidades o direito de aproveitamento económico directo<sup>2</sup>. Estas primeiras iniciativas concediam também aos municípios o poder de alienar os baldios.

Com a instauração da república (1910), os baldios foram entregues às comunidades locais para seu uso e fruição e retirados à alçada dos municípios. Mas o estatuto jurídico dos baldios neste novo contexto ficou por definir. Em todo o caso, a situação assim criada não durou muito tempo.

O Estado Novo (1926), que assentou, como se sabe, numa forte centralização do poder político do Estado, não tardou em chamar a si a administração dos baldios. Uma das prioridades do Estado Novo foi a florestação do país, posta em prática em 1938 através do Plano de Povoamento Florestal.<sup>3</sup> Os baldios foram então colocados autoritariamente sob o regime florestal, o que significava, na prática, a sua subtração à gestão pelas comunidades locais, o seu povoamento florestal e a sua gestão pelos serviços florestais do Estado.

Finalmente, a Constituição de 1976 não só devolveu o direito de uso dos baldios às comunidades locais como definiu pela primeira vez a base do seu estatuto jurídico. Este estatuto jurídico viria a ser definitivamente estabelecido em 1993, com a Lei n.º 68/93, de 04/09 (“Lei dos Baldios”, adiante abreviadamente designada por LBald.)

Esse momento coincidiu, porém, com uma conjuntura de profunda mudança do perfil demográfico do país e do modelo de organização do mundo rural. O fenómeno da desertificação humana do interior de Portugal - hoje, a densidade populacional em alguns casos é já inferior a 20 habitantes/Km<sup>2</sup> - atingiu intensamente quase todo o território rural interior português, o que fez com que os baldios vissem desaparecer a sua função económica centenar. De certa forma, seria correto dizer que, no momento em que por fim se concretizou a definição de um estatuto jurídico dos baldios, este já se encontrava desactualizado, ao ter como referencial a função económica que os baldios tinham tido no mundo rural durante séculos, mas que era um modelo já em pleno e acelerado processo de desmoronamento.

As alterações entretanto introduzidas ao longo dos últimos 20 anos no quadro legislativo não só não melhoraram a situação, como até a agravaram em vários aspectos, denotando uma grave falta de conhecimento por parte do legislador sobre a realidade socioeconómica dos baldios. Nos breves parágrafos que se seguem, veremos se a reforma da lei dos baldios, efectuada em Setembro de 2014, pela Lei n.º 72/2014, trouxe algum avanço na configuração jurídica deste importante instituto.

---

<sup>2</sup> A. BICA, “O regime jurídico dos baldios, Dossier Baldios”, Revista Voz da Terra, Jan. 2013, p. 10.

<sup>3</sup> Lei do Povoamento Florestal, Lei n.º 1971, de 15 de Junho.

## 2 A PROBLEMÁTICA DO MODELO DE EXPLORAÇÃO DOS BALDIOS

Para levarmos a cabo essa análise crítica, é necessário assentarmos alguns pressupostos. Os baldios oferecem recursos económicos, alguns deles comercializáveis num mercado enquanto outros não o são. Três modelos de gestão dos baldios são possíveis: gestão colectiva (pelas comunidades locais), gestão pública (pelo Estado ou pelas autarquias), e gestão privada. Os modelos de gestão pública e de gestão privada, pela lógica própria de cada um, tenderão a maximizar o rendimento monetário extraído dos baldios. A gestão colectiva, por seu turno, pode conduzir exactamente ao mesmo resultado, se não for, por via legislativa, impedida uma gestão mercantilizada dos recursos com vista à repartição dos rendimentos pelos membros da colectividade. Por sua vez, os modelos de gestão privada e pública também podem ser objecto de uma regulamentação que impeça uma gestão mercantilizada dos recursos dos baldios.

Portanto, o que acabará por distinguir os modelos de gestão dos baldios não será tanto o aspecto formal da titularidade da sua exploração, mas a configuração legislativa dos limites dessa exploração. Fundamentalmente, o legislador pode optar por um modelo de exploração mercantilista, que use o mercado como meio de realizar rendimento monetário a partir de recursos transaccionáveis do baldio, e que tenderá a maximizar esse rendimento; ou por um modelo de exploração não mercantilista, que mantenha os baldios e os seus recursos maioritariamente fora do mercado.

A maximização de rendimento monetário dos baldios, que é naturalmente uma vantagem, na medida em que se traduz num aumento da riqueza disponível para a comunidade nacional, tem de ser contrabalançada com as vantagens que uma gestão não mercantilizada oferece. As vantagens de uma exploração não mercantilizada, por oposição a uma exploração mercantilizada, residem na preservação de recursos que não são susceptíveis de produzir rendimento monetário ou que proporcionam rendimentos monetários baixos mas que são bens económicos valiosos. Estes bens são, em primeiro lugar, os serviços ecossistémicos não transaccionáveis: refúgio de biodiversidade, áreas de captação e armazenamento natural de água, amenidades ambientais (paisagem); são, por outro lado, alguns recursos transaccionáveis mas de baixo rendimento, como as energias renováveis (vento), os pastos, a lenha e a madeira. Por fim, mas não menos importante, os baldios são espaços de liberdade, onde qualquer cidadão tem o direito de entrar, transitar, permanecer e praticar actividades de lazer. Numa análise do regime jurídico dos baldios, se não é possível tirar conclusões sobre o valor relativo destes dois tipos de vantagens, é importante pôr em relevo os traços que significam opções legislativas por um ou outro dos modelos indicados.

### 3 PROPRIEDADE DOS BALDIOS

Os baldios têm, actualmente, o estatuto de propriedade colectiva. A Constituição de 1976 estipula no seu artigo 82º, n.º 1 que existem três sectores de propriedade dos meios de produção: o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social. Este último compreende, especificamente, “os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais”.

Por sua vez, o artigo 1.º, n.º 1 da Lei dos Baldios<sup>4</sup> diz que “são baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais”. Por “possuídos”, deve entender-se que são propriedade das comunidades locais, uma vez que é esse o sentido que resulta das referidas normas constitucionais.

A questão de quem é o titular desse direito de propriedade colectiva sobre os baldios é uma das questões-chave do seu regime jurídico. A “comunidade local” é o “universo dos compartes”.<sup>5</sup> Até à reforma de 2014, eram compartes “os moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas que, segundo os usos e costumes, têm direito ao uso e fruição do baldio.” A norma era composta por dois elementos: o direito de uma freguesia<sup>6</sup> ao uso e fruição de um baldio, o qual devia ser determinado de acordo com os usos e costumes; e a qualidade de morador dessa freguesia. A lei não explicitava o que devia entender-se por morador. As pessoas que saíam das aldeias mas que mantinham aí a propriedade de casas ou terrenos consideravam-se moradores. A situação a que se chegou, pouco tempo após a entrada em vigor da lei, foi que as assembleias de compartes de muitos baldios eram formadas maioritariamente por pessoas que não eram, efectivamente, moradores na freguesia respectiva, mas proprietários ausentes. Obviamente, a situação descrita implicou uma alteração radical na exploração do baldio. Deixou de haver rebanhos para pastar os baldios, os matos deixaram de ser usados como lenha. A floresta deixou de ser cortada para abastecimento local e tornou-se um bem transaccionável, gerador de rendimentos monetários apetecíveis. O despovoamento das aldeias arrastou consigo, portanto, um fenómeno de monetarização dos rendimentos dos baldios. Em muitos casos, os “compartes” ausentes começaram a olhar para os baldios como uma fonte de rendimento monetário o que fez que a exploração dos baldios se tenha tornado uma actividade puramente mercantil.

Com a reforma de 2014, foi alterada a definição de comparte. Compartes são, agora, “todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes nas comunidades locais onde se situam os respectivos terrenos baldios ou que aí desenvolvam uma actividade agro-florestal ou silvo pastoril.” Existem portanto duas condições disjuntivas para ser comparte: ser eleitor inscrito na freguesia, o que significa uma exigência

<sup>4</sup> Lei n.º 68/93, de 04 de Setembro.

<sup>5</sup> Artigo 1º, n.º 2 da LBald.

<sup>6</sup> Freguesia, no direito português, é uma categoria de autarquia local de nível inferior ao município.

de residência efectiva; ou desenvolver na freguesia uma actividade agro-florestal ou silvo pastoril.” A mera propriedade de terrenos ou casas não confere a qualidade de comparte. E são ainda compartes “os menores emancipados que sejam residentes nas comunidades locais onde se situam os respectivos terrenos baldios.” Exige-se portanto uma ligação económica efectiva à freguesia, que vá além da simples propriedade de bens imóveis.

A alteração é, em nosso entender, positiva, uma vez que uma exploração do baldio com vista à obtenção de rendimento monetário, por pessoas que não integram economicamente a comunidade local e em desconexão com a economia local não é compatível com o preceito constitucional segundo o qual os baldios são “meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais.”

Só por si, porém, esta alteração em nada resolve o problema de fundo que advém da desertificação populacional das zonas rurais às quais pertencem os baldios e da consequente perda da função económica comunitária dos baldios. A questão é abordada ao nível da gestão dos baldios e da sua possível extinção.

#### 4 ADMINISTRAÇÃO DOS BALDIOS

No que diz respeito à gestão dos baldios, o primeiro problema que se coloca é o da titularidade da mesma. Em princípio, a gestão dos baldios pertence aos compartes.<sup>7</sup> No entanto, podem ser delegados poderes de administração dos baldios “na junta de freguesia ou na câmara municipal da situação do baldio, bem como em serviço ou organismo da administração directa ou indirecta do Estado competente para a modalidade ou modalidades de aproveitamento a que a delegação se reporte.”<sup>8</sup> Neste aspecto, a reforma de 2014 não introduziu qualquer alteração. Mas é previsível, em face do estreitamento do conceito de comparte, que se assista a um aumento da utilização do mecanismo da delegação de poderes de administração. A questão reveste-se de grande importância na medida em que uma transferência da administração dos baldios para a esfera da freguesia, do município ou do Estado, na prática, significará sempre um abandono do modelo de exploração “natural” do baldio e a sua substituição por outro modelo de exploração.

Ora, enquanto, no que diz respeito à gestão pelos compartes, a lei estabelece<sup>9</sup> que “os compartes usufruem os baldios *conforme os usos e costumes locais* e gerem de forma sustentada, nos termos da lei, os aproveitamentos dos recursos dos respectivos espaços rurais, de acordo com as deliberações tomadas em assembleia de compartes”, no caso de gestão por delegação a lei não estabelece quaisquer

<sup>7</sup> Artigo 11.º, n.º 1 da LBald.

<sup>8</sup> Artigo 22.º da LBald.

<sup>9</sup> Artigo 1.º, n.º 5 da LBald.

condicionamentos à administração.<sup>10</sup> Acresce que, anteriormente a 2014, a lei estabelecia que os planos de utilização dos baldios, que eram obrigatórios, deviam ser elaborados “em estreita cooperação com as entidades administrativas que superintendem no ordenamento do território e na defesa do ambiente”. A reforma de 2014 eliminou esta norma, sendo agora os planos de utilização exclusivamente estabelecidos pelos compartes. Por outro lado, é preciso sublinhar que as juntas de freguesia são órgãos de reduzida dimensão, compostos, em parte, por pessoas que não são moradores, mas apenas proprietários ausentes das freguesias, pelo que o mecanismo da delegação de poderes de administração corre o risco de entregar a gestão dos baldios, mais uma vez, a pessoas que não fazem efectivamente parte da comunidade local.

Há, contudo, uma importante alteração a assinalar, que tem a ver com a afectação das receitas da exploração dos baldios. Trata-se de uma disposição nova introduzida pela reforma de 2014 (o artigo 11º-A), nos termos de cujo número 1 “as receitas obtidas com a exploração dos recursos dos baldios são aplicadas em proveito exclusivo do próprio baldio e das respectivas comunidades locais, nos termos a regulamentar por decreto-lei”. A obrigatoriedade de aplicar as receitas em proveito exclusivo do baldio e das comunidades locais deverá funcionar como um elemento mitigador da propensão para uma exploração mercantil dos baldios. No entanto, a lei remeteu a difícil regulação desse aspecto crucial para um diploma legal posterior, que até ao momento não foi aprovado. É uma questão de difícil resolução remetida para esta lei o concretizar do modo como as receitas podem ser afectadas em proveito do próprio baldio, uma vez que isso pressupõe definir primeiro como se beneficia o baldio; e é igualmente difícil definir como as receitas podem ser usadas em benefício das comunidades, tendo em conta que estamos a falar de comunidades muito pequenas e em processo acelerado de redução. Parece-nos que a obrigação de afectar as receitas do baldio ao próprio baldio e às comunidades locais deveria ser vista como uma solução legal transitória, que visa a curto prazo evitar a mercantilização da exploração dos baldios, mas não pode ser uma solução definitiva, pois as questões acima descritas são duma dificuldade praticamente insuperável.

Ainda no que respeita à gestão dos baldios, a qual está estreitamente ligada à questão central do seu modelo de exploração, a reforma de 2014 trouxe alterações importantes relacionadas com o arrendamento e a cessão de exploração. De acordo com o actual artigo 10º, n.º 1, “os baldios podem ser objecto, no todo ou em parte, de arrendamento ou de cessão de exploração, com vista ao aproveitamento dos recursos dos respectivos espaços rurais, no respeito pelo disposto na lei e nos programas e planos territoriais aplicáveis.” Na versão anterior da lei, apenas

---

<sup>10</sup> Existem condicionamentos legais apenas no que diz respeito à exploração silvícola, a qual deve obedecer ao Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e de Intervenção de Âmbito Florestal (Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro), por força do artigo 6.º, n.º 2 da Lei dos Baldios.

se previa a cessão de exploração. A diferença reside em que a cessão de exploração – figura contratual criada para o estabelecimento comercial – pressupõe a manutenção da actividade anterior à cessão. Já o arrendamento não. Além disso, anteriormente a 2014, a cessão de exploração estava vedada em relação às partes com aptidão agrícola. Com a reforma de 2014, essa limitação desapareceu.

Cabe também neste ponto fazer uma referência a dois aspectos novos introduzidos pela lei de 2014 que têm aparentemente como finalidade aumentar a transparência e a disciplina na gestão dos baldios. O primeiro é que os baldios passam a estar obrigados a ter contabilidade e a prestar contas anuais. A contabilidade é efectuada de acordo com a regulação contabilística em vigor para o sector não lucrativo. O segundo é o que diz respeito à responsabilidade. O baldio é responsável pelas contra-ordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções, quando estes ajam em nome ou em representação do respectivo baldio. Mas a responsabilidade do baldio não exclui a responsabilidade individual dos membros dos respectivos órgãos.<sup>11</sup> Por outro lado, os membros dos órgãos das comunidades locais respondem pelos danos causados aos respectivos baldios por actos ou omissões praticados com preterição dos deveres legais ou contratuais, segundo as regras do mandato.<sup>12</sup> Parece-nos de entender que a posição de mandante será, no caso, ocupada pelos compartes, pelo que serão estes quem terá legitimidade para accionar a responsabilidade.

## 5 ASPECTOS FISCAIS

Até à reforma de 2014, o legislador não teve qualquer preocupação com o tratamento fiscal dos baldios. Quando os baldios começaram a gerar rendimentos importantes, nomeadamente com o recebimento de rendas das empresas de energia eólica pelo direito concedido a estas de instalarem nos baldios equipamentos destinados à produção de energia eólica, ou provenientes da exploração de pedreiras, o fisco considerou que os baldios se enquadravam na noção de sujeito passivo do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas<sup>13</sup>. Os tribunais sancionaram este entendimento,<sup>14</sup> passando desde então os baldios a serem considerados sujeitos passivos daquele imposto.

A reforma de 2014 tratou pela primeira vez a questão fiscal dos baldios. Assim, os baldios são agora tratados como patrimónios autónomos para efeitos de perso-

<sup>11</sup> Artigo 25.º-A, n.º 1 e n.º 2 da LBald.

<sup>12</sup> Artigo 25.º-B, n.º 1 da LBald.

<sup>13</sup> Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, aprovado pelo Decreto Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro.

<sup>14</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 06-12-2006, processo n.º 868/06.

nalidade tributária e judiciária<sup>15</sup>. Os terrenos que integram os baldios estão sujeitos a inscrição na matriz predial respectiva, o que significa que devem ser registados no registo predial tributário<sup>16</sup>. Finalmente, os baldios gozam dos benefícios atribuídos às pessoas colectivas de utilidade pública. Em termos fiscais, portanto, os baldios recebem o mesmo tratamento das pessoas colectivas de utilidade pública. Em termos de imposto sobre o rendimento, isto significa que o órgão de gestão do baldio deve requerer a isenção ao ministério das finanças que fixará, por despacho, usando amplos poderes discricionários, o âmbito da isenção. Em nosso entender, apenas deverão ficar abrangidos pela isenção os rendimentos provenientes dos usos tradicionais do baldio, com exclusão, portanto, dos usos que visem obter rendimento monetário. Os baldios ficam isentos de imposto do selo, quando este constitua seu encargo<sup>17</sup>. Os terrenos e outros prédios sujeitos ao respectivo regime<sup>18</sup> ficam isentos de Imposto Municipal sobre Imóveis<sup>19</sup>, apenas quando tais prédios ou partes de prédios estejam destinados directamente à realização dos fins dos baldios<sup>20</sup>. Ora, de acordo com artigo 3.º da LBald., que já vimos, os baldios têm por finalidade constituir logradouro comum, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas ou de matos, de culturas e de outros aproveitamentos dos recursos dos respectivos espaços rurais. A noção de logradouro comum apela a uma relação de complementaridade funcional entre a exploração do baldio e a economia da comunidade local, pelo que os baldios não devem ficar isentos de imposto municipal sobre imóveis quando sejam objecto de uma exploração mercantil, sem conexão funcional com a economia da comunidade rural respectiva. Finalmente, os baldios não estão, em geral, isentos de imposto sobre o valor acrescentado, podendo apenas estar isentas algumas das suas actividades que se enquadrem na extensa lista de isenções objectivas do artigo 9.º do respectivo código<sup>21</sup>.

## 6 ALIENAÇÃO E EXTINÇÃO DOS BALDIOS

A assembleia de compartes pode deliberar a alienação a título oneroso, mediante concurso público, tendo por base o preço do mercado, de áreas limitadas de

<sup>15</sup> Artigo 1.º, n.º 6 da LBald.

<sup>16</sup> Artigo 2.º-B da LBald.

<sup>17</sup> Artigo 6.º, n.º 1, al. c) do Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro.

<sup>18</sup> De acordo com o artigo 1.º, n.º 2 da Lei dos Baldios, o regime dos baldios aplica-se, “com as necessárias adaptações, e em termos a regulamentar, a equipamentos comunitários, designadamente eiras, fornos, moinhos e azenhas, usados, fruídos e geridos por comunidade local.”

<sup>19</sup> Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

<sup>20</sup> É o que resulta da interpretação conjugada do artigo 44.º, n.º 1, al. e) do Estatuto dos Benefícios Fiscais (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89 de 1 de Julho), com o artigo 2.º-A da LBald.

<sup>21</sup> Código do IVA, aprovado pelo Decreto-lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro.

terrenos baldios, em certas condições, nomeadamente para expandir a área urbana da povoação, e para instalar unidades industriais, infra-estruturas e outros empreendimentos de interesse colectivo, nomeadamente para a comunidade local<sup>22</sup>.

Fora destas situações, os actos ou negócios jurídicos de apropriação ou aposamento, tendo por objecto terrenos baldios, bem como da sua posterior transmissão, são nulos<sup>23</sup>. Nesta matéria a lei não sofreu alteração.

A alteração mais significativa da reforma de 2014 diz respeito à extinção dos baldios. Na versão em vigor até 2014, o artigo 26.º estipulava o seguinte quanto à extinção dos baldios:

*“Extinguem-se os baldios, no todo ou em parte, da respectiva área territorial:*

*a) Cujas extinção tiver sido declarada por unanimidade dos compartes em reunião da respectiva assembleia com a presença do mínimo de dois terços dos respectivos membros;*

*b) Que tenham sido, ou na parte em que o tenham sido, objecto de expropriação ou alienação voluntária, nos termos da presente lei.”*

O regime contido nestas disposições era já bastante criticável, pois não se vê com que fundamento se podia reconhecer aos compartes o poder de extinguir os baldios. A consequência desta modalidade de extinção era a integração no domínio privado da freguesia ou freguesias em cuja área territorial se situasse o terreno baldio abrangido pela extinção.

Na versão actual, o artigo 26º acrescenta um caso de extinção dos baldios:

*“c) Quando, por período igual ou superior a 15 anos, não forem usados, fruídos ou administrados, nomeadamente para fins agrícolas, florestais, silvopastoris ou para outros aproveitamentos dos recursos dos respectivos espaços rurais, de acordo com os usos e costumes locais e as deliberações dos órgãos representativos dos compartes, nos termos a regulamentar por decreto-lei.”*

Também neste caso, o destino do baldio é a sua integração no domínio privado da freguesia ou freguesias em cuja área territorial se situe o terreno baldio abrangido pela extinção.

<sup>22</sup> Artigo 31.º, n.º 1 da LBald.

<sup>23</sup> Artigo 4.º da Lei das LBald.

Ora, estando a assistir-se, como se disse no início, a uma desertificação acelerada das zonas rurais do interior do Norte e Centro de Portugal, onde os baldios se concentram, é previsível que a inclusão dos baldios no domínio privado das freguesias seja o destino da sua maioria a breve prazo. Importa realçar que o domínio privado das entidades públicas, ao contrário do domínio público, caracteriza-se por uma ampla liberdade de alienação dos bens em causa. Uma vez que as freguesias não têm nem os meios nem interesse em assegurar directamente a gestão dos baldios, é previsível que o destino dos baldios assim transferidos para o domínio das freguesias seja a sua alienação. Através desta alteração, pode com segurança dizer-se que a reforma de 2014 aprazou o fim e a privatização da grande maioria dos baldios para a próxima década.

A solução é, em nosso entendimento, altamente censurável e de consequências desastrosas. As freguesias são autarquias que, nas zonas rurais, têm uma dimensão populacional diminuta. Debatem-se, actualmente, com um problema de magreza financeira que é desconfortável sobretudo para os titulares dos seus órgãos e não para as populações, já que as freguesias enquanto circunscrições administrativas têm pouquíssimas competências. É claramente previsível, como já referimos, que as freguesias, uma vez na posse dos baldios, procedam rapidamente à sua alíneação, com o intuito de realizar receitas que serão gastas em actividades de duvidoso interesse público. Enquanto isso, o legislador, ao colocar os baldios no património privado destas entidades de reduzida dimensão, condenando-os a uma privatização retalhada, obstrói, à partida e em definitivo, a possibilidade de se pôr em prática uma estratégia de gestão dos vastos terrenos ex-baldios no âmbito que seria, sem dúvida o mais apropriado, o da NUT 3<sup>24</sup>.

A passarem para o sector público, os baldios deveriam ser integrados no domínio dos municípios e nunca das freguesias. Deveriam passar para o domínio dos municípios, desde logo, porque apenas os municípios dispõem de uma opção real entre a alienação dos baldios ou a sua manutenção no sector público, uma vez que esta última alternativa exige meios para a sua gestão que as freguesias não possuem. Optando-se pela sua alienação, apenas os municípios oferecem garantia de aplicação da receita resultante em prol do interesse público, dadas as reduzidas competências das freguesias. Optando-se pela sua não alienação, apenas os municípios têm a dimensão necessária para pôr em prática uma gestão regionalmente integrada dos ex-baldios, que maximize as suas potencialidades no âmbito de uma estratégia regional.

---

<sup>24</sup> Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas ou NUTS (do francês *nomenclature commune des unités territoriales statistiques*) é uma nomenclatura que define sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos Estados-Membros da União Europeia, segundo o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) (JO L 154 de 21.6.2003, p. 1).





andavira

andavira