

## APRECIÇÃO DA CONFAGRI AOS PROJECTOS DE LEI DOS BALDIOS:

**PS – Projecto de lei n.º 282/XIII/1.ª**

**PCP- Projeto de lei n.º 276/XIII/1.ª**

**BE- projecto de lei n.º 162/XIII/1.ª**

**PEV – Projecto de Lei n.º 295/XIII/1.ª**

## INTRODUÇÃO

Portugal sempre teve, ao longo dos séculos, terrenos cuja propriedade era detida por comunidades locais. Trata-se de uma situação quase exclusiva das regiões interiores e de montanha, de baixa densidade populacional, onde a pressão sobre a terra não era das maiores. Por outro lado, eram no geral terras de fraca aptidão agrícola, essencialmente aptas para usos florestais e, essencialmente, silvo-pastoris. Daí, terem subsistido ao longo do tempo. Não obstante, não foram poucos os casos de utilização abusiva, de apropriação individual, essencialmente para construções rurais e produção agro-pecuária.

A sua gestão era sempre assegurada pelas comunidades locais, designadas de compartes, embora assumisse formas diferentes, segundo os usos e costumes. O grau de aproveitamento estava, naturalmente, relacionado com as potencialidades das terras baldias e, daí, com a sua utilidade para as populações. Utilidade essa que já é indissociável de uma perspectiva de avaliação individualizada. Compreende-se, assim, que o abandono ou subaproveitamento dos baldios sejam situações recorrentes ao longo da sua existência.

Durante o Estado Novo, designadamente a partir da década de 1930<sup>1</sup>, ditada sobretudo por situações de grave desflorestação e conseqüente erosão dessas terras, foi decretado o regime florestal para áreas baldias consideradas como tendo maior aptidão florestal. Apesar de se terem criado vários conflitos de utilização dessas terras

<sup>1</sup> Trata-se essencialmente das Leis 27027/1936 e 1971/1938, conhecida como Lei do Povoamento Florestal.



em muitas comunidades, em virtude de a silvopastorícia ficar prejudicada, da imposição autoritária

e, conseqüentemente, de não ter havido uma abordagem de diálogo e compromisso com as populações, não podem ser retirados méritos aos impactos que a florestação dessas áreas teve. Porém, a passagem para o regime florestal equivaleu na prática a uma apropriação pública de longa duração dessas propriedade comunais. De referir também as extensas áreas de baldios, normalmente as de maior aptidão agrícola, que foram transformadas pelo Estado (Junta de Colonização Interna) em colonatos destinados à instalação de famílias sem terras oriundas de zonas de maior densidade populacional.

É neste contexto que se explica que, logo após a Revolução de Abril, os baldios se tenham tornado no epicentro de um intenso debate político, essencialmente alimentado por diferentes ideologias ou visões da realidade.

Assim se explica que logo em 1976, ainda em regime de Governos Provisórios (neste caso, o VI Governo) se tenha legislado sobre a matéria, através dos Decretos-lei 39 e 40. Enquanto este último diploma se foca nas regras de anulação dos negócios jurídicos que tiveram como efeito a passagem de parcelas de baldios para particulares<sup>2</sup>, o **Decreto-lei 39/1976** estabelece as bases e princípios essenciais do novo regime dos baldios:

- i) O conceito de baldio como propriedade comunal, usadas e fruídas comunitariamente pelos moradores da freguesia, freguesias, ou parte delas (art 1º);
- ii) A definição de compartes como *“os moradores que exerçam a sua actividade local e que, segundo os usos e costumes reconhecidos pela comunidade, tenham direito à sua fruição”* (art.4º)
- iii) A exclusão do comércio jurídico, impedindo qualquer tipo de apropriação particular, incluindo o usocapião (art 2º); e, conseqüentemente a possibilidade de obtenção da nulidade de apropriações anteriores (art 3º);
- iv) A devolução, às respectivas comunidades de compartes, dos baldios que estavam sujeitos ao regime florestal<sup>3</sup>;

---

<sup>2</sup> De notar que o Art. 2º isenta da anulação os casos em que as parcelas em causa estejam a ser utilizadas para habitação ou produção agrícola, fins industriais ou as parcelas de terreno cultivadas por pequenos agricultores. A legitimidade para o pedido de nulidade é cometida à assembleia de compartes ou, não existindo, à Junta ou Juntas de Freguesia da área do Baldio. Por sua vez, a decisão compete a uma Comissão que integre representantes dos compartes, das autarquias da área, do Ministério da Agricultura, o actual proprietário do terreno em causa e o Juiz da Comarca, que presidirá.

<sup>3</sup> Com excepção daqueles a quem a Junta de Colonização Interna havia dado uso ou destino.

- v) Um sistema de gestão assente numa assembleia de compartes de cada baldio (a quem cabe decidir), com opção em duas modalidades: a) gestão directa, através da constituição de conselho directivo de 5 compartes (art.9.a); ou b) gestão de associação entre os compartes e o Estado (Ministério da Agricultura - MA), cabendo àqueles 4 representantes e 1 a este (art 9.b) – e ficando a gestão a cargo dos serviços do MA<sup>4</sup>;
- vi) Duração de mandatos de 3 anos, sem possibilidade de reeleição (limite de um mandato) (art. 10.2);
- vii) Recenseamento dos compartes, feito pelos próprios, com base em regras a estabelecer pelas Juntas de Freguesia, em colaboração com os serviços do MA e as Câmaras Municipais (art 18º);

**A Lei 68/1993**, aprovada pela Assembleia da República vem suprir algumas lacunas e omissões da legislação de 1976, revogando os DL 39/1976 e 40/1976, e procurar flexibilizar a forma de gestão, respeitando no essencial os princípios essenciais estabelecidos nesses diplomas. De entre as alterações introduzidas são de destacar as seguintes:

- i) A declaração de nulidade de negócio jurídico com baldios passa a poder ser requerida, para além dos compartes, pelo Ministério Público ou entidade da Administração Central, Regional ou Local (art. 4);
- ii) A possibilidade de cessão para exploração florestal ou agrícola, no todo ou em parte, por períodos de 20 anos, prorrogáveis por períodos iguais (art. 10);
- iii) Introdução da possibilidade de os baldios poderem ser geridos pelos “*órgãos democraticamente eleitos*”, isto é, as Juntas de Freguesia, ou por um serviço da administração pública, no caso de os compartes não se organizarem (art 10.1);
- iv) Cria uma Comissão de Fiscalização; estabelece 2 anos para os mandatos dos órgãos sociais (em vez dos 3 do DL 39/76) e retira a restrição da não reeleição (art. 10.2 e 10.3);
- v) Princípio das deliberações da assembleia de compartes por maioria simples, salvo quando delibere sobre modificação à proposta de aplicação de receitas do Conselho Directivo, delegação de poderes de gestão para entidades terceiras ou a extinção do baldio nos termos da lei e ouvido o CD – casos em que é requerida a maioria de dois terços dos compartes presentes (art 15);

---

<sup>4</sup> O Artº 15 estabelece que, nesta modalidade, cabe ao Estado arrecadar para si 40% das receitas da exploração florestal nos povoamentos por si realizados e 20% nos restantes casos.

- vi) Quando o baldio pertencer ao território de várias Juntas de Freguesia e a gestão estar delegada nestas, estabelece-se a possibilidade de a gestão poder ser feita de forma conjunta (art.22)
- vii) A possibilidade de a ou as Juntas de Freguesia das respectivas áreas poderem gerir directamente ou ceder a gestão a terceiros dos baldios que, após 3 anos consecutivos estejam em situação de “*ostensivo abandono e fruição (...) judicialmente declarada...*”. Tal exploração precária não deverá exceder os 2 anos e cessará quando a comissão de compartes se reconstituir (art. 27);
- viii) Possibilidade de expropriação por utilidade pública ou por injustificado abandono (art 29);
- ix) Possibilidade de venda, precedida de concurso público, de parcelas que sejam necessárias para a expansão urbana de localidades ou para localização de actividades económicas de interesse colectivo local (art. 31);

A **Lei 72/2014** também não põe em causa os princípios basilares dos baldios como propriedades comunitariamente possuídas e fruídas, mas introduz um conjunto de alterações que visam flexibilizar a sua gestão. Destacam-se as seguintes:

- i) A definição de compartes passa a ser a de “cidadãos eleitores inscritos e residentes nas comunidades locais (...) que desenvolvam uma actividade agropecuária ou silvopastoril” ou os menores emancipados aí residentes (art. 1.1 e 1.2);
- ii) Passa para 4 anos os mandatos dos órgãos sociais (art 11.3);
- iii) Prevê a possibilidade de participarem na assembleia de compartes, sem direito a votos, os presidentes de Junta de Freguesia ou, quando a gestão esteja a cargo do Estado, por representantes do ICNF ou ainda pessoas ou entidades com actividades na área do baldio e em reuniões cuja ordem de trabalhos tenha assuntos do seu interesse (art.12.2);
- iv) Retira à assembleia de compartes a capacidade de realização ou actualização do resenceamento de compartes, remetendo essa função para os cadernos eleitorais, atendendo à definição de compartes introduzida no artigo 1º (art. 15.1.c));
- v) Inclui nos poderes da assembleia de compartes a possibilidade de os terrenos baldios poderem integrar a bolsa de terras (art 14.1.s)), incluindo esse poder na lista dos que têm que ser deliberados por maioria qualificada de dois terços dos compartes presentes (art. 15.2);

- vi) Prevê a possibilidade de, para além da delegação de poderes de gestão nas Juntas de Freguesia ou organismo do Estado, os compartes poderem também delegar na Câmara Municipal de forma algo mais directa do que o previsto na Lei 68/93 (art. 22.1);
- vii) Introduce uma nova causa de extinção dos baldios: quando não forem usados, fruídos ou administrados por um período de pelo menos 15 anos, ficando as áreas respectivas no domínio privado das Juntas de Freguesia. Cai, assim a expropriação por desaproveitamento prevista na lei anterior, optando-se pela figura de extinção;
- viii) Introduce um aditamento à lei 68/93 no sentido de obrigar os baldios à inscrição matricial, explicitando que gozam de todos os benefícios atribuídos às pessoas colectivas de utilidade pública;

#### **PROPOSTAS DE LEI PARA 2017**

Com a actual composição do Parlamento, as forças políticas que não se revêm na legislação existente, apresentaram os seguintes projectos de Lei:

- PS - Projecto de lei n.º 282/XIII/1.<sup>a</sup> - Estabelece as bases de organização, gestão e funcionamento dos baldios
- PCP - Projecto de Lei n.º 276/XIII/1.<sup>a</sup> - Revoga a Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, devolvendo os baldios aos povos
- BE - Projecto de lei n.º 162/xiii/1.<sup>a</sup> - Aprova uma nova lei dos baldios, assegurando a sua fruição às comunidades locais que historicamente e segundo os usos e costumes a ela têm direito
- PEV - Projecto de Lei N.º 295/XIII/1.<sup>a</sup> - Procede à revogação da Lei dos baldios, Lei 68/93, de 4 de Setembro

As propostas de Lei apresentadas para debate e aprovação da Assembleia da República tomaram como opção metodológica reescrever a lei, definindo todos os princípios a que deverão estar subordinados os baldios, como se existisse um vazio legal ou legislação dispersa e fragmentada – coisa que não acontece. Porém, uma análise ao respectivo conteúdo mostra que a esmagadora maioria das temáticas abordadas e do respectivo conteúdo coincide com o da legislação existente, apenas sendo alteradas disposições pontuais, habitualmente mais associadas a opções de carácter político-ideológico.



Assim, os projectos de lei dos quatro Grupos Parlamentares têm todos em comum **anular** as disposições inovadoras introduzidas pela Lei 72/2014 à legislação base de 1993 (Lei 69/93), designadamente:

- O conceito alargado de compartes dos baldios, integrando todos os moradores das áreas dos baldios com actividade agro-pecuária ou silvopastoril - e não apenas o conceito restrito dos moradores com direitos tradicionais à sua fruição;
- O recenseamento eleitoral passar a ser utilizado também para efeitos do recenseamento dos compartes – em vez de haver um recenseamento específico, a ser feito pelos próprios compartes;
- Exclusão do comércio jurídico das terras dos baldios e, conseqüente exclusão destas de formas variáveis de utilização, incluindo o arrendamento ou a integração na Bolsa de Terras.

#### **Proposta de Lei do PS**

Para além da rejeição das três questões centrais acima referidas, a proposta de lei do PS propõe ainda as seguintes questões merecedoras de relevo:

- i) Permite que a assembleia de compartes possa, excepcionalmente, *“atribuir a qualidade de compartes a outras pessoas singulares, detentores de áreas agrícolas ou florestais ou que nessas áreas desenvolvam actividade agrícola, florestal ou pastoril”* (art. 3.4). Ou seja, não permite a condição automática de compartes a todos os residentes com actividade ligada à agricultura ou silvopastorícia, mas deixa uma porta aberta nesse sentido, embora dependente da aprovação da assembleia.

**A CONFAGRI entende que é preferível uma situação de menores barreiras à entrada, no sentido de facilitar a chegada de novos actores, introduzir mais transparência e dinâmica na gestão dos baldios. Assim, considera preferível manter a redacção do art. 1 da Lei 72/2014.**

- ii) Equipara automaticamente os baldios ao estatuto de pessoas colectivas de utilidade pública, atribuindo-lhes todo o tipo de benefícios atribuídos a este tipo de entidades (art 4).

**A CONFAGRI entende que se deve manter a redacção da lei 72 que permitia que esse estatuto pudesse ser requerido aos órgãos competentes. Obrigam-se, assim, os órgãos de gestão dos baldios a fazer prova de boa gestão e bom funcionamento, tal**

**como é requerido a outras entidades colectivas como é, designadamente, o caso das Cooperativas.**

- iii) Mantém a obrigatoriedade de os prédios dos baldios estarem obrigatoriamente sujeitos a inscrição na matriz predial respectiva (art. 5). Obriga também a registo, em plataforma a disponibilizar pelo ICNF, *“designadamente no que concerne à identificação cartográfica do baldio, seus órgãos de gestão, relação de compartes, plano e relatório de actividades e relatório de contas”*.

**A CONFAGRI considera adequada esta proposta, por permitir concentrar informação de caracterização e gestão na entidade pública de tutela do sector da actividade predominante dos baldios.**

- iv) Reforça a modalidade de gestão conjunta de vários baldios, se o respectivo plano de utilização aconselhar essa escala e for essa a decisão dos compartes (art.10). Permite também, por decisão dos compartes, a constituição de agrupamentos de baldios (art.13) e a fusão de baldios (art 14).

**A CONFAGRI apoia esta medida, por facilitar a gestão.**

- v) Permite, por deliberação dos compartes e de forma onerosa, a possibilidade de cessão de exploração, por períodos até 20 anos, sucessivamente prorrogáveis por iguais períodos.

**A CONFAGRI considera positiva esta medida, pelo mesmo tipo de razão.**

- vi) Mantém a obrigação de terem contabilidade organizada, nos termos aplicáveis às entidades não lucrativas e de apresentação anual de contas (art. 18)

**A CONFAGRI considera positiva esta proposta.**

- vii) Revoga a alínea c) do art. 26 da Lei 72/2014, que previa como uma das causas de extinção de baldios o não aproveitamento efectivo por um período de pelo menos 15 anos (art. 35).

**A CONFAGRI considera pertinente esta revogação, uma vez que considera património das terras comunitárias deve ser preservado, e que devem sempre ser encontradas soluções de recurso a entidades que possam assegurar a gestão**

**das áreas baldias, no caso de os respectivos compartes serem inoperantes ou terem desaparecido.**

viii) Prevê-se a utilização precária, por deliberação da Junta ou Juntas de Freguesia se, durante pelo menos 5 anos, os baldios não estiverem a ser efectivamente aproveitados (art. 36).

**A CONFAGRI entende que é mais favorável ao aproveitamento dos baldios para o bem estar das comunidades o período de 3 anos estabelecido na lei 72/2014 e que também já era previsto na Lei 69/93.**

#### **Projecto de Lei do PCP**

Em geral, o Projecto de Lei do PCP é mais restritivo do que o do PS. Sublinham-se alguns destes pontos mais restritivos, aplicando-se aos outros os comentários feitos ao projecto do PS.

i) Exclui do registo matricial, nos termos das restantes propriedades, os prédios baldios (art. 1.1.) e propõe um registo como *“imóvel comunitário”* (art. 11)

**A CONFAGRI discorda desta posição, por ser favorável à identificação dos baldios e por a não inscrição matricial ser desresponsabilizadora dos compartes. Por outro lado desconhece a viabilidade prática de um registo *“comunitário”*.**

ii) Na definição de compartes, para além dos tradicionais residentes usufrutuários, permite que possa *“também ser atribuída pela assembleia de compartes essa qualidade a cidadão não residente, tendo em consideração as suas ligações sociais e de origem”* (art. 2.2).

**A CONFAGRI considera muito mais pertinente e transparente o conceito alargado a todos os residentes dessas áreas, desde que tenham actividades ligadas à agropecuária ou silvopastorícia, conforme estabelecido na Lei 72/2014.**

iii) Impõe como prazo limite de cessão de exploração 20, renovável no máximo por mais um período idêntico. Excepcionalmente, por razões relacionadas



com a amortização do investimento realizado, o limite poderá ir no máximo até 70 anos sem possibilidade de renovação (arts. 4.4 e 4.6).

**A CONFAGRI considera excessivas estas limitações, em si mesmas inibidoras da vontade de potenciais candidatos a cessionários. Além disso, em povoamentos florestais com espécies de crescimento lento este prazo excepcional revela-se insuficiente.**

- iv) Para ser permitida uma utilização precária por entidades terceiras, exige que o baldio esteja sem aproveitamento efectivo durante pelo menos 7 anos (art. 35).

**A CONFAGRI considera este prazo alargado injustificado e prejudicando a criação de condições para aproveitamento dos recursos propiciados pelos baldios.**

**Não obstante o que acima exprime sobre este projecto de lei, a CONFAGRI entende ser de apoiar a redacção do Art 6, que se afigura mais completa do que a do art. 13 do projecto do PS: *“sem prejuízo da tradicional posse e gestão sobre os imóveis comunitários pelos compartes, cada universo de compartes pode, para melhor valorização e defesa desses imóveis, mediante prévia deliberação da sua assembleia, constituir entre si grupos de baldios, e ainda associações e cooperativas entre si e com outras entidades do sector cooperativo e social de propriedade de meios de produção”*.**

Ou seja, permitir a possibilidade de constituição de cooperativas como mais uma alternativa para a gestão dos baldios.

### **Projecto de Lei do BE**

Este Projecto de Lei é idêntico ao do PCP, quer em estrutura de texto, quer em substância. Daí aplicarem-se os comentários feitos ao projecto deste Partido.

### **Projecto de Lei do PEV**

Este projecto revoga toda a legislação em vigor sobre os baldios (Leis 69/1993, 89/1997 e 72/2014) e recoloca em vigor os Decretos-lei 39/1976 e 40/1946.

**A CONFAGRI não entende esta proposta. Nem no plano jurídico, nem no plano técnico. No plano jurídico opta-se por uma legislação emanada do Governo, em detrimento de legislação emanada do Parlamento que, em termos constitucionais, é detentor de uma legitimidade democrática suprema. Em termos técnicos esta**

**proposta não pode ser levada a sério, por ignorar todas as alterações e dinâmicas ocorridas em Portugal nos últimos 40 anos. Só se pode entender por ideologia, o que não nos parece ser um princípio apropriado à boa governação e gestão.**

### **Notas de Conclusão**

Face à análise realizada aos projectos de lei, assim como à legislação em vigor, a CONFAGRI deixou acima expressa a sua posição sobre os pontos mais sensíveis da problemática em apreço. Em síntese, sublinha os pontos que se seguem.

1. Subscrive e apoia o conceito de baldio como propriedade de posse e fruição comunitária;
2. Sublinha a importância dos baldios no desenvolvimento socioeconómico das populações, não só as tradicionalmente usufrutuárias, mas todas as residentes nessas áreas, especialmente as que se dedicam às actividades relacionadas com a agro-pecuários ou silvopastorícia, especialmente nas regiões de montanha e baixa densidade;
3. Entende que a questão dos baldios deve ser encarada por todas as forças políticas de forma objectiva, como um recurso do nosso mundo rural, não só a preservar, mas também a valorizar, em vez de ser vista como uma arena de debate político-ideológico, ou como uma espécie museológica que tem que ser preservada dentro de certos estereótipos;
4. Neste sentido, apoia todas as iniciativas que visem inovar a gestão dos baldios e melhorar o aproveitamento do respectivo potencial, desde que seja em benefício das populações das respectivas áreas;
5. Consequentemente, considera que é vantajoso para a gestão dos baldios a sua abertura ao debate das populações que vivem nessas áreas, desde que tenham uma actividade agrícola;
6. Considera, assim, correcta a definição de baldio introduzida pela Lei 72/2014, assim como a não necessidade de se proceder a um recenseamento específico;
7. Mais considera que tem sido o excessivo fechamento e opacidade das comissões de compartes tradicionais que tem estado na base do subaproveitamento de muitos baldios;
8. Não se justifica uma redacção nova da Lei dos Baldios, defendendo como preferível a introdução de um conjunto de alterações pontuais que possam, designadamente, melhorar a gestão e aproveitamento dos recursos endógenos



dos baldios. A título de exemplo, considera-se como muito oportuna a possibilidade de baldios ou parte deles, poderem ser geridos por Cooperativas.

2017.01.27