

| | |
|-------------------------------|--------------------|
| ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA | |
| Divisão de Apoio às Comissões | |
| CAM | |
| Nº Único | 567161 |
| Entrada / ... nº | 32 Data 26/01/2017 |



FEDERAÇÃO NACIONAL DOS BALDIOS

Observações aos Projetos LEI SOBRE BALDIOS DO PS, PCP e B.E.

O projecto do PS, PCP e B.E. tem várias normas que são comuns ao conjunto dos 3 projectos.

Há aspectos no projecto do PS que se distancia dos restantes. Começa por omitir a integração dos baldios enquanto subsector comunitário no sector cooperativo e social. Essa omissão é relevante, que disso decorrem aspectos fundamentais do regime jurídico que devem ser aplicados aos baldios e aos outros meios de produção comunitários.

Por outro lado, é entendimento da BALADI, que a futura Lei dos baldios deve ter um articulado preciso e claro, deve preservar os direitos e os deveres das entidades que administram os baldios, para que a lei possa ser cumprida sem interpretação complexa e sobretudo sem necessidade de regulamentação, o que é frequentemente usado para burocratizar a sua aplicação. A 1.^a e a 2.^a Leis dos baldios vigoraram 38 anos e não foram regulamentadas. Isso é muito relevante, porque das acidentadas relações históricas entre os povos dos baldios e os serviços florestais (hoje ICNF) resulta a necessidade de se prevenir que da lei não resulte aplicação menos clara dela.

Tendo em conta o referido, entendemos que devem vir a constar da lei as normas correspondentes aos artigos 1.^o e 2.^o dos projectos do PCP e do BE, o que o projecto do PS omite.

Do artigo 2.^o do projecto do PS consta, no seu n.^o 2, que a lei dos baldios é aplicável às “águas particulares dos baldios” e aos “equipamentos comunitários”.

Considera-se incorrecto qualificar no artigo 2º n.º 2, as águas dos baldios como particulares. Isso é contraditório com a constante do artigo 3º n.º 9 do projecto do PS que exclui do comércio jurídico os baldios.

Não podem essas águas deixar de ser qualificadas como comunitárias como consta do projecto do PCP (artigo 1º) e do BE (artigo 1º). É também incorrecta a qualificação dos imóveis comunitários como eiras, fornos, moinhos, etc., como “equipamentos”. Não são equipamentos mas imóveis comunitários.

A qualificação dos baldios no artigo 3º n.º 10, do projecto do PS como “património autónomo”, atribuindo-lhes personalidade judiciária e tributária e responsabilidade por infracções nos termos das pessoas colectivas irregulares, a nosso ver é incorrecta.

O conceito de “património autónomo” foi criado pela doutrina jurídica e a jurisprudência para qualificar juridicamente a massa de bens patrimoniais (privados), incluindo créditos e dívidas, de que certa pessoa é titular (ou pessoas), massa que só responde pelas dívidas existentes à data da autonomização e às posteriores decorrentes da administração dela. São exemplos de património autónomo as heranças abertas e outros.

A qualificação dos baldios como “património autónomo” foi introduzida na legislação reguladora dos baldios pela lei 72/2014 do Governo anterior, na redacção que deu ao artigo 1º n.º 6 da lei dos baldios. Tal conceito na opinião da BALADI leva-nos ao caminho do direito privado e objetivamente à possibilidade da sua privatização, o que contraria a C.R.P..

A razão substantiva por que um baldio não pode ser património autónomo é não haver pessoa singular ou colectiva titular dele. Quem é titular do baldio é a comunidade dos compartes, enquanto comunidade, que, não sendo pessoa colectiva territorial de direito público e não tendo nenhum dos compartes que integram cada universo de compartes direitos sobre o baldio senão enquanto pessoalmente integrante desse universo, não tem personalidade jurídica. Não é

titular do baldio cada um dos compartes que integram a comunidade, porque só mantém essa qualidade enquanto vive e conserva os laços que o ligam à comunidade conforme os antigos usos e costumes. Uma vez que os CDBs e Assembleias de Compartes não tem personalidade jurídica, para resolver imensos problemas que se tem manifestado em muitas Repartições de Finanças e não só, entende a BALADI, que se deveria contemplar na lei, a possibilidade dos baldios, serem considerados centros de imputação de direitos e obrigações das comunidades locais e como tal poderem recorrer à contratação de equipas de sapadores florestais, registo de património em nome da Assembleia de comparte, contratar pessoal, e outros.

Contraria a natureza jurídica dos baldios, considerar-se que eles respondem por contraordenações em matéria fiscal, ou outra. Admitir isso, é aceitar que os baldios e os outros imóveis comunitários podem ser objecto de execução judicial, do que necessariamente decorreria a possibilidade da sua privatização por aquisição judicial, por terceiros, o que a Constituição veda (artigo 82º).

Entendemos ser o correcto, o que consta do artigo 10º e do artigo 33º dos projectos do PCP e do BE, considerando-se inaceitável o artigo 4º do projecto do PS.

Esta solução para que aponta o projecto do PS é idêntica à que aponta a do PSD/CDS com a redacção dada ao artigo 2º-A da lei dos baldios.

Entendemos o que da lei deve constar é que os baldios não são tributáveis, porque é isso que decorre da sua natureza de bens comunitários, dado que os impostos incidem não sobre a propriedade comunitária ou a pública, mas sobre a privada, como decorre dos artigos 103º n.º 1 e 104º da Constituição.

Os bens comunitários não são patrimoniais, isto é, não integram o património pessoal de ninguém, não tendo as assembleias de compartes personalidade jurídica, e os rendimentos obtidos dos bens comunitários são exclusivamente aplicadas em proveito desses mesmos bens e das respectivas comunidades

locais (artigo 11º-A da actual lei dos baldios), propondo-se em todos os projectos apresentados que continuem a ter aplicação semelhante.

Pensamos ser juridicamente incorrecto querer-se que os baldios gozem dos benefícios atribuídos às pessoas colectivas de utilidade pública, como propõe o PS no artigo 4º do seu projecto e já consta da lei dos baldios com a sua alteração pela lei 72/2014, porque o universo dos compartes não é pessoa colectiva e o resultado da exploração económica dos baldios não pode ter outro destino senão a valorização dos imóveis comunitários e, secundariamente, o benefício das correspondentes comunidades locais.

A não tributação do universo dos compartes não é benefício fiscal, mas resulta, dada a sua específica natureza jurídica e a obrigatória aplicação dos resultados da sua exploração económica, da realidade dos baldios, da sua diferenciação e protecção constitucional e do destino dos resultados da sua exploração.

Parece-nos adequada a solução jurídica a que constata dos artigos 10º do projecto do BE e do PCP, a saber: “os meios de produção comunitários e os rendimentos resultantes da sua exploração económica não são tributáveis”.

O artigo 5º do projecto do PS prevê a inscrição na matriz predial dos terrenos que integram os baldios. Considera-se mais correcta, por mais abrangente, a redacção dos projectos do BE e do PCP de que consta, no seu artigo 11º, que cada imóvel do subsector comunitário será inscrito na matriz predial ou cadastral (se rústico em regiões cadastradas).

No artigo 7º do projecto do PS qualificam-se como nulos, os actos e os negócios jurídicos sobre baldios, o que corresponde ao proposto no projecto do BE (artigo 12º), mas não do PCP (artigo 12º), que os qualifica como anuláveis. Entendemos por bem excluir os imóveis comunitários do comércio jurídico, na linha seguida após a devolução dos povos do uso dos baldios, que sempre foram seus, pelos decretos-lei 39/76 de 19/1 (artigo 2º) e 40/76 de 19/1 (artigo 1º).

O artigo 11º do projecto do PS, inclui norma potencialmente restritiva da autonomia dos compartes organizados em assembleias de compartes, na medida em que deixa ao arbítrio dos serviços florestais (actual ICNF) entender que certo ou certos planos de utilização implicam, ou simplesmente aconselham, formas continuadas de cooperação entre serviços públicos e as correspondentes assembleias de compartes, podendo impor as regras na forma que entenderem adequada como condição para a aprovação dos respectivos planos. Esta norma tendo em conta a experiência existente ICNF/comunidades não corresponde aos dias de hoje. A gestão dos baldios não pode deixar de ter grau de autonomia igual ao dos prédios florestais do sector privado dos meios de produção, não podendo depender do arbítrio dos serviços florestais (actual ICNF), com que não raras vezes tem havido relações com alguma conflitualidade, na base da qual está o fracasso da co-gestão.

O previsto no artigo 12º n.º 5, do projecto do PS possibilita abrir mão, por cessão de exploração, da posse efectiva dos baldios por tempo ilimitado, dado admitir a possibilidade de prorrogações sucessivas, sem prever forma clara de a correspondente assembleia de compartes se opor à prorrogação, mesmo que o contrato imponha prorrogações sucessivas. Não é aceitável esta norma por contrariar o princípio constitucional da autonomização dos meios de produção comunitários e da sua defesa em relação aos outros dois.

As normas propostas no artigo 13º n.º 1 do projecto do PS correspondem às previstas no artigo 6º dos projectos do PCP e do BE quanto a grupos de baldios e ao previsto no artigo 17º n.º 4 destes projectos quanto à possibilidade de criação de órgão coordenador de cumprimento de plano conjunto de utilização de baldios pertencentes a mais do que um universo de compartes, mantendo intacta as competências das Assembleias de Compartes.

Mas a solução legislativa proposta pelo PCP e BE, a forma como está sistematizada, não remetendo para normas regulamentares desnecessárias, é a nosso ver a melhor solução.

No artigo 14º do projecto do PS designa-se **fusão** o que nos projectos do BE e do PCP é designado **agregação** no artigo 7º de ambos, embora o n.º 2 do artigo 14º do projecto do PS se use a expressão “baldio agregado”.

Considera-se que a expressão fusão não é a mais correcta. Com efeito os baldios pertencentes a universos de compartes distintos não se fundem nem se agregam. Os universos de compartes é que se agregam. Não se considera por isso correcto que uma comunidade local se funda com outra. O conceito de fusão é tomado da regulação legal das sociedades comerciais.

Com o artigo 15º do projecto do PS parece procurar manter-se tutela dos serviços florestais sobre os povos com baldios. Os baldios não têm que estar sujeitos a registo.

Todavia as comunidades locais com baldios entendem ser do seu interesse que os baldios e os restantes imóveis comunitários sejam inscritos nas matrizes prediais (ou cadastrais se existirem) como é proposto no artigo 11º dos projectos do BE e do PCP com descrição suficientemente identificadora de cada um e, no caso de ser baldio, com a sua cartografia, as principais confrontações e a área. As comunidades locais entendem ser isso do seu interesse para que no adequado serviço público (os serviços de finanças) estejam inscritos com suficiente rigor todos os imóveis comunitários. O projecto do PS, que prevê no seu artigo 5º a inscrição dos baldios na matriz predial, parece querer duplicar essa função com o registo no ICNF, que não terá outra função senão procurar manter as comunidades locais sob tutela. Se ao ICNF for necessário conhecer os baldios existentes basta que obtenha a informação por via de serviço de finanças.

No que respeita às contas anuais, o ICNF poderá aceder à informação através dos serviços de finanças a quem as assembleias de compartes obrigatoriamente terão que comunicar à Autoridade Tributária e Aduaneira (através dos modelos 22 do IRC, e Informação Empresarial Simplificada-IES, nos meses de Maio e Julho respectivamente). Nestas declarações estão reflectidas os seus resultados, reflexo dos rendimentos e gastos.

O artigo 17º do projecto do PS corresponde ao artigo 19º dos projectos do BE e do PCP. A redacção proposta por estes 2 partidos para a aplicação das receitas dos baldios é mais detalhada, dispensando regulamentação posterior, que, a admitir-se, levará à tutela efectiva dos serviços florestais (actual ICNF) sobre as comunidades locais, o que as normas constitucionais impedem (artigo 80º alínea b) e 82º n.º 1 e 4 alínea b) da Constituição) e as passadas desastrosas relações entre os serviços florestais (agora ICNF) e os povos com baldios desaconselham. O proposto pelo PS no n.º 2 do mesmo artigo 17º parece-nos haver algo de ingerência à luz das mesmas normas constitucionais, impondo critérios de gestão não obrigatórios para as entidades dos restantes sectores de meios de produção.

O artigo 19º do projecto do PS corresponde ao artigo 21º dos projectos do PCP e do BE. A redacção proposta pelos 2 últimos partidos corresponde à afirmação do princípio constitucional de separação e equivalente tratamento legal dos 3 sectores de meios de produção. Da redacção proposta para o n.º 2 do artigo 19º do projecto do PS pode-se inferir ingerência dos serviços públicos (agora ICNF) nos órgãos de gestão dos baldios que não é imposto às entidades gestoras de bens do sector privado.

O artigo 21º do projecto do PS parece retomar o espírito da alteração da redacção da lei dos baldios pela lei 72/2014, que atribui a qualidade de compartes a cada cidadão eleitor inscrito e residente na comunidade local, isto é que conste do correspondente caderno de recenseamento eleitoral. A redacção proposta

pelo PCP e pelo BE para a correspondente norma (artigo 23º de ambas as propostas) designa a identificação dos compartes integrantes da comunidade local por “relação”, que parece ser a mais ajustada.

A redacção do artigo 23º do projecto do PS corresponde ao proposto pelo PCP e B.E. no artigo 25º. O proposto pelo PCP e pelo B.E. elimina a necessidade de recurso a preenchimento de lacuna da lei no caso de não estar presente a maioria dos membros.

A redacção do artigo 25º do projecto do PS corresponde ao proposto pelo BE e pelo PCP (artigo 27º), mas impondo a publicitação por meio de comunicação de larga difusão local ou nacional (n.º 1), podendo esta última exigência ser encargo excessivo e desnecessário nos frequentes casos em que a assembleia de compartes tem pequeno número de membros e os recursos económicos gerados pelo baldio são reduzidos.

O artigo 26º do projecto do PS sobre o funcionamento da assembleia de compartes. Este artigo corresponde ao artigo 28º dos projectos do PCP e do BE. O proposto por estes 2 partidos é mais detalhado, parece-nos ser esta a melhor opção.

O artigo 27º do projecto do PS corresponde ao artigo 29º dos projectos do BE e do PCP. O proposto pelo PS omite a eleição por voto secreto, o que possibilita o exercício de pressões sociais.

No artigo 29º do projecto do PS procura dar-se relevância à delegação de poderes de administração de baldios e alargar essa possibilidade a “serviço ou organismo da administração directa ou indirecta do Estado”. É orientação oposta à seguida pelo PCP e pelo BE, nos artigos 42º a 44º dos correspondentes projectos. Com os projectos do PCP e do BE procura-se que a administração dos baldios directamente pelos compartes seja a regra, como decorre do artigo 82º da Constituição, sem se obstar à delegação e à sua renovação.

Os projectos do PCP e do BE prevêm a delegação de poderes, mas apenas na autarquia da situação dos imóveis. Essa é a melhor solução legislativa e a que melhor respeita a Constituição.

O artigo 33º do projecto do PS responsabiliza o baldio por contraordenação praticada pelos seus órgãos agindo nessa qualidade. Propõe-no o PS na sequência do que consta do artigo 3º n.º 10 do seu projecto, do qual decorre (na proposta do PS) o baldio ser “património autónomo”.

Infringe a natureza jurídica dos baldios considerar-se que eles respondem por contraordenações em matéria fiscal, ou outra. Admitir isso é aceitar que os baldios e os outros imóveis comunitários podem ser objecto de execução judicial, do que necessariamente decorreria a possibilidade da sua privatização por aquisição por via judicial, o que a Constituição veda (artigo 82º).

O artigo 34º proposto pelo PS copia o artigo 25º-B da actual lei dos baldios, cuja redacção foi introduzida por acção do PSD/CDS que propuseram as alterações à lei dos baldios constantes da lei 72/2014. É proposta não aceitável, tendo em conta o que é acima referido.

No artigo 39º do projecto do PS corresponde esta proposta ao constante do artigo 38º dos projectos do PCP e do BE, mas com diferença significativa. No proposto artigo 38º dos projectos do BE e do PCP admite-se, como se entende necessário, a constituição de servidões em proveito de baldios e sobre baldios. Além disso, no n.º 4 explicita-se que os baldios não estão sujeitos a outras restrições de utilidade pública além das que onerarem em igualdade de circunstâncias os imóveis do sector privado dos meios de produção. Do proposto pelo PS no n.º 2 do artigo 39º decorre a possibilidade de os imóveis comunitários poderem ser onerados com restrições de utilidade pública não aplicáveis aos imóveis do sector privado, o que contraria o artigo 82º da Constituição.

O artigo 45º do projecto do PS corresponde às propostas pelo PCP e pelo BE nos correspondentes artigos 44º. As diferenças são fundamentalmente quanto ao prazo a decorrer desde a entrada em vigor do decreto-lei 39/76 para cessar a administração de baldios em associação com o Estado.

No do PCP e do BE é de 45 anos, portanto até 24 de Janeiro de 2021. Apesar de, desde 1976 terem já decorrido 40 anos, muitos dos baldios continuam a ser administrados pelo Estado sem participação efectiva das comunidades locais a que pertencem.

O projecto do PS prevê na cessão da administração de baldio em associação com o Estado, substituir esse regime por delegação dos poderes de administração do baldio no Estado, os baldios que o Estado actualmente administra sem efectiva participação das assembleias de partes, embora o regime de administração seja o de associação com o Estado, passem a ser expressamente administrados só pelo Estado. Do n.º 3 da redacção do artigo 45º do projecto do PS resulta a assunção de que quem administra os baldios formalmente administrados em associação é só o Estado, prevendo-se que o Estado seja compensado pelos investimentos e benfeitorias que realize. Tal proposta tenta reservar-se para o governo o direito a dificultar por via regulamentar a assunção pelas comunidades locais da administração dos baldios que lhes pertencem. Não há que esquecer que o PSD/CDS já o fizeram com o decreto-lei 165/2015 de 17 de Agosto. Por esse diploma o governo pôs nas mãos dos serviços florestais (actual ICNF) a definição das condições, formalidades e prazos para que as comunidades locais pudessem assumir a administração dos baldios que lhes pertencem, contrariando o que sobre a matéria consta da lei.

O artigo 49º do projecto do PS não tem correspondência nos projectos do PCP e do BE, porque pelo que ambos estes partidos propõem, é desnecessária tal plataforma por a informação que se destina a armazenar passar a constar necessariamente do serviço público de finanças, quer quanto à identificação dos

baldios, quer quanto às contas anuais da gestão dos baldios com os documentos anexos. Esta norma proposta pelo PS, além de impor aos órgãos de gestão dos baldios tarefas duplicadas e por isso inúteis, não visa outro fim senão o de afirmação da tutela sempre indevidamente reivindicado pelos serviços florestais (actual ICNF) sobre os baldios.

O artigo 51º do projecto do PS, com o proposto, visa-se transferir para o sector dos meios de produção privados os baldios, o que sempre foi o objectivo dos regimes liberais que procuram assentar exclusivamente no mercado a vida social e económica dos cidadãos, incluindo dos que integram as comunidades locais com histórico direito aos baldios. Este proposto artigo pelo PS afronta claramente o disposto no artigo 82º da Constituição, não devendo ser considerado.

O artigo 52º do projecto do PS insiste na regulamentação da lei reguladora dos baldios. Somos de opinião que se houver vontade política pode evitar-se tal regulamentação. Com o decreto-lei n.º 165/2015 o PSD/CDS procurou impor obstáculos burocráticos e ilegítimos à cessação da administração dos baldios em regime de associação com o Estado.

O artigo 53º do projecto do PS na redacção proposta corresponde ao proposto pelo PCP e o BE nos artigos 49º dos seus projectos, com a diferença de não referir a sua regulamentação, dado que revogada a lei fica revogada a sua regulamentação e, além disso, o único regulamento dela, o decreto-lei 165/2015 ter deixado de vigorar. No proposto sobre revogação pelo PCP no artigo 49º do seu projecto acrescenta-se a reprivatização dos decretos-lei 39/76 e 40/76 de 19 de Janeiro, sem prejuízo do que a nova lei dispuser, porque número significativo das suas normas tratam de matéria que é omitida na lei proposta, o que é necessário porque nesses diplomas legais constam os fundamentos da devolução aos povos com baldios da correspondente administração ainda não completamente concretizada e as normas reguladoras da administração dos

baldios em associação com o Estado que têm que continuar em vigor até essa modalidade de administração cessar completamente.

A Direcção da BALADI

Armando Carvalho