

Data enia

REVISTA JURÍDICA DIGITAL

12 
2021



Publicação científico-jurídica
em formato digital
ISSN 2182-8242

Periodicidade anual
N.º 12 — Ano 2021

Propriedade e Edição:
© DataVenia
Marca Registada n.º 486523 – INPI

Internet: www.datavenia.pt
Contacto: correio@datavenia.pt

A Data Venia é uma revista científico-jurídica em formato digital, tendo por objeto a publicação de doutrina, artigos, estudos, ensaios, teses, pareceres, crítica legislativa e jurisprudencial, apoiando igualmente os trabalhos de *legal research* e de *legal writing*, visando o aprofundamento do conhecimento técnico, a livre e fundamentada discussão de temas inéditos, a partilha de experiências, reflexões e/ou investigação.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores e não traduzem necessariamente a opinião dos demais autores da *Data Venia* nem da sua administração.

A citação, transcrição ou reprodução dos conteúdos desta revista estão sujeitas ao Código de Direito de Autor e Direitos Conexos.

É proibida a reprodução ou compilação de conteúdos para fins comerciais ou publicitários, sem a expressa e prévia autorização da Administração da Data Venia e dos respetivos Autores.

A utilidade do art.º 48.º, da Lei 75/2016, de 17 de agosto, nas questões de baldios

Como a circunstancial aplicação dos artigos 40.º e 48.º da Lei 75/2017, de 17 de agosto, poderá ajudar a melhor defender interesses comunitários

Gonçalo Duarte
Advogado

Sumário: I- Introito; II- Baldios em síntese; III- O (não tão) peculiar caso de Loumão; IV- O problema que criou problemas; V- Como a aplicação dos artigos 40.º e 48.º da Lei 75/2017 de 17 de agosto resolveu o(s) problemas(s); VI- Considerações finais.

I – Introito

Corria o ano de 2015 quando em Loumão, freguesia de Queirã, concelho de Vouzela, a denúncia de um particular por alegado apossamento de baldio levou o Ministério Público - após o competente processo administrativo - a avançar com acção de condenação¹ contra os ali denunciados para restituição de bem comunitário. O Ministério Público, contudo, não podia adivinhar a «caixa de Pandora» que tinha acabado de abrir, com ramificações que o iriam colocar em eventual rota de colisão com grande parte da população da pequena aldeia e revelar um histórico de irregularidades imobiliárias baldias com mais de 70 anos.

¹ Processo Comum 5424/15.6 T8VIS.

A presente exposição destina-se a descrever concretamente o cenário problemático com que o Tribunal foi confrontado e a expor a sensata estratégia processual usada para ultrapassar o dilema de forma extrajudicial com a colaboração do Tribunal. Porém, antes da análise ao concreto circunstancialismo que deu razão de ser a este artigo, a lógica dita que se defina algo previamente a qualquer abordagem mais aprofundada, resultando assim imperioso compreender o que a Lei entende por «património comunitário» (vulgo baldios)².

II- Baldios em síntese

Não sendo o escopo deste escrito uma análise exaustiva do enquadramento histórico dos Baldios, seria, contudo, negligente não referir que o conceito de propriedade comunitária agrícola remonta aos primórdios da agricultura. Desde cedo que a Humanidade se conformou com a sua dependência da natureza e com o facto de que apenas uma racional gestão dos seus recursos lhe permitiria sobreviver/desenvolver. Igualmente expedita foi a percepção de que uma organização comunitária local facilitaria tais objectivos. Os baldios surgiram assim da necessidade que os nossos antepassados rurais tinham de, dependendo estes de pequenas culturas familiares, explorar vastas áreas incultas que complementassem a sua actividade agrícola e pudessem ser livremente usufruídas pelos locais. E não obstante os vários séculos de «refinamento» legal do conceito e terminologia, a verdade é que, na sua essência – cariz comunitário local – essa definição manteve-se praticamente inalterada ao longo dos tempos. Nas ordenações Filipinas³, por exemplo, é referido que «*todos os terrenos de mato maninho (terrenos incultos) que não foram reservados pelos reis, são do uso comum dos vizinhos (...) para pastos, criações e logramentos dos moradores dos lugares onde estão.*»⁴. Poucos séculos mais

² A identificação entre «bens comunitários» e baldios é unânime na doutrina, bastando referir o aserto de Jorge Miranda, para quem, «quando se está a pensar nestes bens [isto é, nos bens comunitários], está-se a pensar fundamentalmente nos baldios» (Direito da Economia, lições policopiadas, Lisboa, 1982-1983, p. 470).

³ Ratificadas em 1603.

⁴ In «Baldios – Quadro Histórico e Legal» de António Bica, pág.35.

tarde, por sua vez, numa resolução de 23 de Junho de 1884 do Supremo Tribunal Administrativo considerava-se que *«é condição característica do baldio a propriedade e posse colectiva de pessoas indeterminadas, sem direito proprio e individual para dispôr da cousa que pertence a todos.»*⁵. Torna-se assim claro que as características «património comunitário afecto às necessidades locais» e «insusceptibilidade de apropriação particular» são cronologicamente transversais ao conceito (para não dizer indispensáveis).

Actualmente a Lei 75/2017 de 17 de agosto define «Baldio» como *«os terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais (...)»* e que *«constituem, em regra, logradouro comum dos compartes, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas e de matos, de culturas e de caça, de produção eléctrica e de todas as suas outras atuais e futuras potencialidades económicas, nos termos da lei e dos usos e costumes locais.»*⁶. Quer a Doutrina, quer a Jurisprudência hodierna, têm como pacífico o entendimento que *«os terrenos baldios não pertencem ao domínio público, nem ao domínio privado do Estado ou das autarquias locais, constituindo, antes, propriedade comunal ou comunitária dos moradores de determinada freguesia ou localidade desta e que exerçam aí a sua actividade.»*⁷.

É universalmente aceite na sociedade portuguesa que os baldios são indispensáveis à economia agrícola e administrativa local e que constituem verdadeiras representações da cultura e sociedade lusitana - desde tempos imemoriais - que devem ser preservadas e estimadas. Como bem refere o jubilado docente Pedro Hespanha *«eles (baldios) são também um património pleno de significado cultural e político, repositório da experiência de cooperação acumulada ao*

⁵ Resolução de 23 de Junho de 1884 do Supremo Tribunal Administrativo recolhida na Revista de Legislação e de Jurisprudência 25º ano 1892 a 1895.

⁶ Art.º 2º a) e art.º 3º n.1 da referida Lei.

⁷ Vide Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra 31-01-2006). Também ao mesmo encontro, a conceptualização dos reputados académicos GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA que definem baldio como “uma figura específica, em que é a própria comunidade enquanto coletividade de pessoas, que é titular da propriedade dos bens, bem como da respectiva gestão» in Constituição da República Portuguesa anotada, 3. edição, revista, página 406.

*longo de gerações que conferem identidade e raízes aos que deles disfrutam, escola de aprendizagem de cooperação e de autogestão democrática, desenvolvendo as capacidades para enfrentar coletivamente problemas que isoladamente seriam inultrapassáveis.»*⁸. Contudo, é com frequência o seu potencial intrínseco – terrenos de ampla versatilidade agrícola/florestal - que os torna tão apetecíveis e vulneráveis à cobiça alheia.

III- O (não tão) peculiar caso de Loumão

Loumão é uma das povoações mais antigas da freguesia de Queirã, concelho de Vouzela, com registos históricos de existência administrativa desde o século XIII⁹. O que torna esta pitoresca aldeia judicialmente interessante, como «*case study*» de baldios, é o facto de que, desde pelo menos 1940, a Junta de Freguesia de Queirã, entidade que até recentemente administrava os baldios locais, cedeu diversas parcelas de terreno baldio para construção e uso particular aos seus fregueses, priorizando carecidos e os que pretendiam ali se estabelecer. Tais medidas destinavam-se a dinamizar a aldeia, promover o retorno de «filhos da terra» emigrados que planeassem regressar e a impedir a desertificação. Abundam atas da Junta de Freguesia em que, ao longo de décadas, se cedem baldio para tão nobres e compreensíveis destinos. Contudo, sucedia também de forma amiúde que, face a descaradas «tomadias» (ocupações) de terrenos comunitários e a uma dificuldade considerável de demonstrar com rigor a parcela baldia ocupada e integrada em prédio particular do tomador, se «punisse» o abusador com coima correspondente ao aproximado valor do terreno de que se locupletou (mantendo este a posse do mesmo). A localização das parcelas de baldio ocupadas variava consoante o tipo de solo mas procurava-se, sobretudo, algo onde se pudesse cultivar no anexo à construção e não obedecia a critérios urbanísticos, projecto de construção ou sequer a alinhamentos. Sobraram parcelas de baldio que, sem pasto

⁸ In «o papel dos baldios na revitalização das comunidades rurais», Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

⁹ Séc. XIII: Noumam e sec XVII : Loumam.

ou solo apropriado, deixaram também de satisfazer as necessidades dos locais (a pastorícia acabou, e ali não cresciam árvores nem estrume pela esterilidade do solo, etc...) necessidades inerentes ao aproveitamento típico do baldio, tornando-os «dispensáveis de logradouro comum». Décadas de negócios, como os acima descritos, criaram uma «manta de retalhos» de terrenos irregulares que abrange praticamente toda a área urbana da pequena aldeia.

O que faz do caso de Loumão tão meritório de divulgação é simplesmente a quantidade de ocupação de baldio que foi permitida/negociada ao longo dos últimos 70 anos, havendo inclusive registo de bairros inteiros criados em solo comunitário. Contudo, - e é este o ponto-chave do presente escrito - não se trata de caso único em Portugal. Na realidade, a disposição de baldios trata(va)-se de uma prática regular em muitos locais, pelos mais variados motivos (normalmente nobres) e raro será o baldio que se mantenha intocado nas suas demarcações originais das últimas décadas. Para melhor compreensão da real dimensão deste fenómeno esclareça-se que entre 1874 e 1938, a parte do território português ocupada por terrenos comunais foi reduzida de 45% para 4,6%¹⁰.

Tradicionalmente era hábito destinar aos mais variados fins os baldios que reconhecidamente fossem desprovidos de interesse comunitário nas suas valências mais comuns como pasto ou lenha. Já em 1836, o jurista português, José Homem Corrêa Telles ensinava que *«As Camaras (entenda-se Camaras Municipais) são autorizadas para dar de aforamento as porções de baldio, ou maninho, que sendo capazes de cultura não fizerem sensível falta aos povos vizinhos para as suas lenhas, estrumes, ou pastos.»*¹¹. Não existia, pelo menos antes do

¹⁰ Comparação entre o resultado do estudo elaborado em 1874 por G.Pery em «Geografia e estatística» e o resultado alcançado pela Junta de Colonização Interna no «Reconhecimento dos baldios do Continente» em 1940 – cálculo já demonstrado por Jaime Galheiro in «Comentário à nova lei dos Baldios», 2002, pág.40.

¹¹ In Digesto Portuguez ou Tratado dos Modos de Adquirir a Propriedade, de a Gozar e Administrar e de a Transmitir por Derradeira Vontade, por J.H.Corrêa Telles Tomo III 1836.

Decreto-Lei 39/76 de 19 de Janeiro¹², necessariamente má-fé na cedência a particulares de baldios pois tal era uma pratica consuetudinariamente aceite e geral. O Legislador sempre teve dificuldade em resolver as questões das «tomadias» de baldios. Aliás, o próprio preâmbulo do Decreto 39/76 de 19 de Janeiro reconheceu a dificuldade de tão monumental tarefa referindo que *«ficam por resolver, no quadro do presente diploma, as numerosas questões decorrentes da apropriação de terrenos baldios por parte de particulares. A variedade das situações criadas e de beneficiários e a complexidade dos factores com que se tem hoje de jogar, décadas volvidas sobre algumas dessas apropriações, aconselham que se deixe tal matéria para ulterior texto legal, a fim de se poder, entretanto, associar ao exame da questão as próprias assembleias que forem entrando em funcionamento no quadro do processo de devolução estabelecido neste decreto-lei.»*.

Porém, resulta da realidade supra descrita que, não sendo legalmente «estanque» e legítima a aquisição de uma parcela de terreno baldio, incumbe naturalmente ao Ministério Público (e legais interessados) a «ingrata» obrigação de salvaguardar este património comunitário. Pese embora tal acção implique afrontar cidadãos que julgavam ter a sua situação devidamente regularizada e que ao longo das décadas construíram as suas habitações e dependências nestes locais.

IV- O problema que criou problemas

É neste volátil e complexo contexto que se verifica a situação em análise. Conforme referido acima, legitimamente movido pela denúncia de um particular relativamente a uma alegada ocupação indevida de baldio, e acreditando haver fundamento para tal, o Ministério Público intentou acção destinada a forçar a devolução de tal parcela por parte dos Réus. Os Réus, por sua vez, contestaram pugnando essencialmente pela legitimidade da cedência da parcela de baldio pela Junta de Freguesia de Queirã meio século antes e argumentando acessoriamente

¹² Cujo art.º 2.º do referido diploma veio estabelecer que *«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.»*

que, ao proceder a acção, por uma questão de paridade, o MP teria de avançar igualmente contra todos os beneficiários de tais negócios daquela zona. E naturalmente que após décadas de negócios sobre terrenos baldios na região, poucos eram os moradores da pequena aldeia que não tinham contacto directo ou indirecto com tal realidade, seja por aquisição própria ou sucessão. Perspetivavam-se assim contendidas com os mais tenebrosos cenários legais concebíveis: parcelas que pela sua dimensão foram divididas ao longo dos anos por vários herdeiros, outras permutadas, algumas vendidas, muitas ocupadas com habitações ou dependências agrícolas substanciais....

Não demorou até o Ministério Público perceber a magnitude da «guerra» que se avizinhava uma vez que a continuidade da acção por via judicial o iria forçar à propositura de dezenas e dezenas de acções similares, antagonizando populares com a ameaça de perderem os seus terrenos, tempo e dinheiro, bem como «entupindo» o Tribunal com acções de considerável complexidade. É imperioso destacar que, na larga maioria, não se tratam de criminosos «empedernidos» que desviaram delimitações ou que dolosamente se apossaram de baldios. Falamos de agricultores, populares, idosos, a quem, na sua juventude, foram doados ou vendidos tais imóveis por quem de direito os administrava. Aliás, muitos destes populares pagaram por estas parcelas e não compreendiam como se podia, décadas depois, colocar em crise o mérito e boa-fé da sua posse. Existia uma necessidade de sensibilidade jurídica reforçada e o Ministério Público tinha igualmente, a par do seu dever de protecção de bens comunitários, o dever de salvaguardar os direitos e interesses destas pessoas.¹³ Litigância positivista e cega não iria resolver a questão.

Tinha de haver uma melhor solução!

¹³ No n.2 do artigo 104.º do Estatuto do ministério Público de Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto é referido que «os magistrados do Ministério Público devem igualmente desempenhar as suas funções tendo exclusivamente em vista a realização da justiça, a prossecução do interesse público e a defesa dos direitos dos cidadãos.»

V- Como a aplicação dos arts.40.º e 48.º da Lei 75/2017 de 17 de agosto resolveu o(s) problema(s)

A resposta para tão sensível questão foi encontrada no seguimento de uma reunião informal entre as Partes na qual se debateram formas alternativas de resolver o conflito actual (e esperançosamente prevenir as sequelas legais). Foi neste atípico, mas bem intencionado, ajuntamento sugerido o recurso ao art.º 48.º da Lei 75/2017, com as condicionantes do art.º 40 do mesmo diploma, como potencial solução. Efectivamente, o art.º 48 da Lei 75/2017 de 17 de agosto, prevê no seu n.1 que os *«baldios nos quais, até à data da entrada em vigor da Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, tenham sido efetuadas, por pessoas singulares ou outras entidades privadas, construções de carácter duradouro, destinadas a habitação ou a fins de exploração económica ou utilização social, desde que se trate de situações relativamente às quais se verifique, no essencial, o condicionalismo previsto no artigo 40.º, podem ser objeto de alienação pela assembleia de compartes, por deliberação da maioria de dois terços dos seus membros presentes, com dispensa de concurso público, através de fixação de preço por negociação direta, cumprindo-se no mais o disposto naquele artigo, a requerimento dos titulares dessas construções»*¹⁴. A intencionalidade subjacente a estes artigos não é inédita e consiste numa forma evoluída de regularização de construções anómalas em baldio já permitida por regimes anteriores.¹⁵ Tratava-se essencialmente de dar uma segunda oportunidade para a regularização de

¹⁴ Os referidos condicionalismos do art.º 40.º são os previstos no n.2 do citado artigo, nomeadamente que «as parcelas sobre que incidam os direitos a alienar não podem ter área superior à estritamente necessária ao fim a que se destinam e, quando afetadas a objetivos de expansão urbana, não podem exceder 1500 m2 por cada nova habitação a construir».

¹⁵ À semelhança do actual art.º 48.º da Lei 75/2017, dispunha o art.º 39.º, n.º 1 da Lei dos Baldios n.º 68/93, de 4 de Setembro, que “os terrenos baldios nos quais, até à data da publicação da presente lei, tenham sido efectuadas construções de carácter duradouro, destinadas a habitação ou a fins de exploração económica ou utilização social, desde que se trate de situações relativamente às quais se verifique, no essencial, o condicionalismo previsto no artigo 31.º, podem ser objecto de alienação pela assembleia de compartes, por deliberação da maioria de dois terços dos seus membros presentes, com dispensa de concurso público, através de fixação de preço por negociação directa, cumprindo-se no mais o disposto naquele artigo”.

construções irregularmente implantadas em terrenos de baldios, facilitando inclusive o recurso à acessão imobiliária¹⁶, cuja boa-fé se presume.

A teórica solução agradava a todas as Partes envolvidas mas implicava a necessidade de negociação à margem do processo. Foi assim firmado o compromisso de os RR. abordarem os administradores actuais dos baldios, a Assembleia de Compartes de Loumão, relativamente à possibilidade de aplicação do art.º 48.º da Lei 75/2017, em conjugação com o art.º 40.º do mesmo diploma. Tais diligências levam o seu tempo – recorde-se que era necessário apresentar formalmente tal intento em Assembleia de compartes, realizar conversações, apresentar convocatória de Assembleia e, no geral, persuadir a comunidade da utilidade de tal votação. Por múltiplas vicissitudes demorou mais do que era suposto¹⁷ mas os compartes mostraram-se compreensivelmente receptivos à questão - uma vez eram eles próprios, pessoal e não institucionalmente, os potenciais prejudicados pela procedência judicial - e, regularmente reunidos em Assembleia, aprovaram a deliberação específica que permitiria a qualquer popular na situação dos RR. (inclusive) regularizar a sua situação de ocupação baldia.

O Tribunal, ao possibilitar – sugerindo a sua aplicação e anuindo a sucessivas suspensões de prazo para o efeito - o recurso à aplicação do art.º 48.º da Lei 75/2017, permitiu fornecer a uma comunidade inteira os meios e instrumentos necessários para legalizar décadas de irregularidades, devolvendo à comunidade um senso de controlo sobre a sua aldeia e as suas gentes, poupando o erário público – e particulares - de uma pletera de litígios desnecessários. Tudo isto possibilitado por uma visão legal sensível, justa e abrangente.

¹⁶ n.º 2 do citado artigo.

¹⁷ Motivos essencialmente relacionados com eleições e quórum, comuns a estas estruturas administrativas locais.

VII- Considerações finais

O conhecido filósofo espanhol George Santayana dizia que “*aqueles que não conseguem lembrar-se do passado estão condenados a repeti-lo*”¹⁸. E se há campo da ciência humana em que tal corolário se verifica será no judicial onde é imprescindível a existência de um juízo empírico por parte dos vários operadores jurídicos, seja por experiência própria seja por terceiros. Ao examinar o que foi feito no passado - seja positivo ou negativo - é possível perceber o que funcionou e o que terá de ser adaptado no futuro.

Com a exposição do caso em análise pretende-se que aqueles que se vejam confrontados com situações similares, sejam compartes, Advogados ou Magistrados, tenham presente que existem mecanismos alternativos – nem sempre directos ou óbvios, é certo – que permitem solucionar a eventual questão de forma mais adequada que qualquer decisão judicial alcançaria. Uma eventual condenação não iria resolver a questão uma vez que se tornaria difícil a reintegração de uma parcela diminuta de terreno já inserida na complexa malha urbana da aldeia no baldio de que originalmente fazia parte, a que acresce o facto de que, por uma questão de paridade no tratamento legal, o Ministério Público seria forçado a analisar a situação de dezenas e dezenas de particulares cuja indevida ocupação de baldios se tornou colateralmente patente ao longo do processo. «*Cui bono*»¹⁹

A estratégia seguida «pavimentou» o caminho da paz social. Para além disso, o circunstancialismo descrito teve a vantagem adicional de dar conhecimento à população interessada da existência de uma forma legal de regularizarem a sua situação, permitindo não só resolver os problemas judicialmente pendentes como, esperançosamente, evitar de futuro novos diferendos desta natureza. A discussão pública desta «solução» em Assembleia de Compartes forneceu à população local interessada formação legal que de outro modo só obteriam em contenda judicial com as inevitáveis consequências para a parte derrotada.

¹⁸ «A Vida da Razão», livro publicado em 1905 volume I, capítulo XII).

¹⁹ Expressão latina que se traduz como «quem beneficia?»

Apesar do recurso ao presente instrumento não se encontrar na dependência directa do Tribunal - posto se tratar de uma eventual negociação entre a entidade administradora do baldio e Réu - a sensibilidade e abertura a soluções extrajudiciais, como a prevista pelos art.º 40.º e 48.º da Lei 75/2017 de 17 de agosto, será sempre benéfica para todos os envolvidos. Tal abertura pode ser manifestada das mais variadas formas, como seja através de diálogo mediado entre as Partes ou simplesmente pela oportunidade para tal conjugação de vontades com uma simples suspensão de prazo²⁰ que permita as conversações necessárias.

De ressaltar que não se trata obviamente de uma opção adequada para todos os cenários de eventual tomada de baldio e apenas deve ser considerada em circunstancialismos muito concretos em que a eventual «ocupação» ou construção irregular se encontre, no mínimo, moralmente legitimada por um negócio contemporâneo com a legítima entidade administradora. Inegável, contudo, é o facto deste tipo de soluções, pacíficas e consensuais, restituírem a sensação de controlo aos compartes e permitirem de forma aberta, pública e democrática, uma administração mais autónoma em que são reduzidos os limites impostos à afirmação da vontade das próprias comunidades locais na gestão do seu património e resolverem os seus litígios sem interferência extra comunitária (entenda-se, geográfica). Isto porque *«não é o interesse público ou o interesse geral da população servida pelas autarquias locais que a lei dos baldios pretende proteger, antes a preservação de uma forma de propriedade sui generis, regida em parte por regras consuetudinárias.»*²¹.

Tudo isto com o nobre objectivo de evitar e prevenir que aqueles que se arrogam defensores dos interesses comunitários - e por inerência, da Comunidade - se vejam na embaraçosa situação de ter de afrontar esta!

²⁰ nos termos do disposto no artº 272º, nº 1 do C.P.C.

²¹ Vide Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 31-01-2006.

Data  **enia**
REVISTA JURÍDICA DIGITAL
ISSN 2182-6242
Ano 9 • N.º 12 • julho 2021

