



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

## **OS BALDIOS**

### **UM PASSADO COM FUTURO**

Os terrenos baldios têm tido, a nosso ver, pouca atenção académica e nem sempre a merecida atenção política, apesar das curiosidades e potencialidades que desvelam para as agregações locais rurais.

Por terrenos baldios entende-se, segundo a noção legal avançada pela Lei 75/2017, com longa tradição, os terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais, constituindo, “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 elétrica e de todas as suas outras atuais e futuras potencialidades económicas, nos termos da lei e dos usos e costumes locais.” [arts. 1º e 3º da referida Lei]

A evolução jurídica desta figura, porém, não se apresenta isenta de turbulências, senão na sua aparente definição conceptual.

Na verdade, os baldios originam na “necessidade que os povoadores livres de uma aldeia rural, vivendo da exploração familiar da pequena propriedade, tinham de dispor de vastos espaços incultos, onde pudessem encontrar as actividades complementares da actividade agrária.” Assim mesmo se prescrevia nas Ordenações Manuelinas [L. IV, Tit. LXVII, 8] e Filipinas [L. IV, Tit. XLIII, 9]: para “os haverem por seus ou por seus os coutarem e defenderem em proveito dos pastos e criações e logramento de lenha e madeira para as suas casas e lavouras”<sup>1</sup>, porque “proveito comum e geral é de todos haver na terra abastança de pão e outros frutos”<sup>2</sup>.

Tais propriedades não se confundiam com bens titulados pela freguesia, antes assumindo o carácter de bens em propriedade comunal, inalienáveis, cuja administração competia à comunidade reunida em assembleias, em exercício jurídico e fáctico de todos sobre o todo.

O Código Civil de 1867, no mesmo estribo, considerava-os coisas comuns “não individualmente apropriadas”, de uso dos indivíduos de certa circunscrição administrativa, distinguindo-os, destarte, das coisas do domínio privado e do domínio público [art. 381º dessa Compilação]. Não obstante a tripartição dominial, não era pacífico na doutrina quem era titular da sua propriedade, nomeadamente se tais terrenos se erigiam a propriedade das autarquias locais, ou se constituíam propriedade comunal de tais sujeitos.

Com a entrada em vigor do Código Administrativo de 1940, sistematizou-se, quanto à sua utilidade social e aptidão cultural, a divisão entre baldios indispensáveis ao logradouro comum, baldios dispensáveis do logradouro comum e próprios para cultura, baldios dispensáveis do logradouro comum e impróprios para

---

<sup>1</sup> Para uma apreciação da evolução desta figura, de onde se retirou este trecho, cfr. Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 166/82 de 24 de Fevereiro de 1983, publicado no Boletim do Ministério da Justiça nº331, p.123 e ss.

<sup>2</sup> Excerto retirado das Ordenações, nos locais referidos no texto.



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

cultura e baldios arborizados ou destinados à arborização, podendo, consoante os casos, passar tais terrenos a património privado dos chefes de família ou das autarquias [arts. 388º a 403º].

A discussão viria a agigantar-se, todavia, com a publicação do actual Código Civil.

Desaparecido o *tertium genus* “bens comuns”, para, somente, se distinguir entre bens públicos/bens privados (arts. 202 nº2, 1302º e 1304º), o problema colocava-se, ora, na classificação binómica que o Código Civil impunha, i.e., no endereçamento dos baldios a uma ou outra estirpe, vindo a inclinar-se a balança para o lado da consideração da sua natureza privada, e, bem assim, a sua titularidade às autarquias.

Com a impressão ideológica da Revolução de Abril, foram publicados os Decreto-Lei nº39/76 e nº40/76 que, anunciando “associar concretamente à restituição dos terrenos baldios a institucionalização de formas de organização democrática local, a que são reconhecidos amplos poderes de decisão e deferidas amplas responsabilidades na escolha do próprio modelo de administração”, veio oferecer concreto regime jurídico quanto a este matéria, já que “...da acção do Estado desenvolvida nas últimas décadas, viram ainda as comunidades os seus baldios serem indevidamente apropriados por particulares, sempre em resultado da corrupção de um regime que, no compadrio e no favor político, jogou o próprio património dos povos. Torna-se pois imperioso, como acto elementar de justiça, adoptar as medidas que permitam a devolução aos legítimos utentes dos baldios, dos bens e direitos de que assim foram espoliados”<sup>3</sup>.

Desta maneira, sublinha-se 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”, e que “os actos ou negócios jurídicos que tenham como objecto a apropriação de terrenos baldios ou parcelas de baldios por particulares, bem como as subsequentes transmissões que não forem nulas, são, nos termos de direito, anuláveis a todo o tempo”<sup>4</sup>.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 não deixaria de moldar a matéria, caracterizando a constituição do sector público pelos bens e unidades de produção colectivizados sob certos modos sociais de gestão, nomeadamente, “bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais” [art. 89º nº2]<sup>5</sup>.

Apesar da vincada vista política que lhe marcava o figurino, a sorte da figura não deixou de ter tratamento legislativo subsequente. Publicou-se, entretanto, a Lei n.º 68/93, de 04/09, a Lei n.º 89/97, de 30/07, a Lei n.º 72/2014, de 02/09, a Retificação n.º 46/2014, de 29/10 e, recentemente, a Lei n.º 75/2017, de 17/08. *Brevitatis causa*, não pode ser mister deste ensaio a análise pormenorizada das mutações por elas trazidas.

---

<sup>3</sup> Nos respectivos preâmbulos.

<sup>4</sup> Cfr. os referidos diplomas.

<sup>5</sup> Hoje, “os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais” são mencionados no artigo 82º da Lei Fundamental, sob epígrafe “sectores de propriedade dos meios de produção” e na alçada do sector cooperativo e social.



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Dir-se-á, apenas, que a essencial caracterização definitiva da propriedade baldia se mantém no tempo presente, *mutatis mutandis*, tal como aí fora desenhada, nomeadamente o facto de se encontrar fora do comércio jurídico, não podendo, no todo ou em parte, ser objeto de apropriação por terceiros por qualquer forma ou título, incluindo por usucapião, bem como que os atos ou negócios jurídicos de apropriação ou apossamento, por terceiros, tendo por objeto terrenos baldios, bem como da sua posterior transmissão serem nulos, nos termos gerais de direito, exceto nos casos expressamente previstos na Lei, sendo que os atos ou negócios jurídicos que tenham como objeto a apropriação de terrenos baldios ou parcelas de baldios por terceiros, bem como as subseqüentes transmissões que não forem nulas, são, nos termos de direito, anuláveis a todo o tempo<sup>6</sup>.

A sua titularidade reside nos Compartes. O universo dos Compartes é integrado por cidadãos com residência na área onde se situam os correspondentes imóveis, no respeito pelos usos e costumes reconhecidos pelas comunidades locais, podendo também ser atribuída pela Assembleia de Compartes essa qualidade a cidadão não residente.

Para o exercício dos atos de representação, disposição, gestão e fiscalização relativos aos correspondentes imóveis, os Compartes organizam-se em Assembleia de Compartes, bem como em Conselho Diretivo e em Comissão de Fiscalização, eleitos por aquela.

A Assembleia de Compartes detém um largo espectro de competências de administração e gestão, que lhe permitem, com alguma flexibilidade adaptativa, determinar os destinos e produtos da propriedade comunal a seu favor.

Compete-lhe, entre outros casos, decidir da existência e discutir e aprovar o regulamento interno dos meios de produção comunitários; regulamentar e disciplinar o exercício pelos Compartes do uso e fruição do baldio, incluindo os seus equipamentos, sob proposta do Conselho Diretivo ou por sua iniciativa; discutir, aprovar e modificar o plano de utilização dos baldios e as respetivas atualizações, sob proposta do conselho diretivo ou por sua iniciativa; deliberar sobre a agregação, a fusão, a desagregação ou a cisão com outro ou outros universos de Compartes; estabelecer os condicionamentos que julgar necessários à boa comercialização das produções obtidas dos imóveis comunitários; deliberar sobre o recurso ao crédito; fixar o limite até ao qual o Conselho Diretivo pode contrair crédito sem necessidade da sua autorização, para fazer face à gestão corrente; discutir e votar anualmente o plano de atividades e o orçamento de cada exercício, sob proposta do Conselho Diretivo; discutir e votar o relatório de atividades e de contas de cada exercício e também a proposta anual do Conselho Diretivo para a aplicação dos resultados líquidos da gestão de cada exercício, podendo alterá-los; deliberar sobre a alienação ou a cessão de exploração de direitos sobre baldios, nos termos do disposto na Lei; deliberar sobre cada delegação de poderes de administração, sua revogação e sua renovação e ainda sobre renovação de administração em associação com o Estado; fiscalizar a atividade do Conselho Diretivo e, no âmbito da delegação de poderes de administração, a das entidades para quem estes tenham sido delegados, bem como estabelecer diretivas sobre matérias da sua competência, sem prejuízo da competência própria da comissão de fiscalização; deliberar sobre a matéria dos recursos para si interpostos dos atos do Conselho Diretivo; deliberar o recurso a juízo pelo Conselho Diretivo para defesa de todos os direitos e interesses da comunidade local relativos aos

---

<sup>6</sup> Referimo-nos, aqui e adiante, à Lei 75/2017.



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

correspondentes imóveis comunitários, bem como dos direitos da comunidade de compartes decorrentes dos atos de gestão dos imóveis comunitários; ratificar os atos da sua competência reservada se o Conselho Diretivo os tiver praticado sem autorização com fundamento em urgência; deliberar sobre a cessação da natureza comunitária de imóveis, ouvido o Conselho Diretivo; deliberar sobre todos os demais assuntos de interesse da comunidade de compartes relativos a imóveis comunitários que não sejam da competência própria do Conselho Diretivo, nomeadamente a integração em cooperativa ou associação; aprovar a alteração da designação da comunidade local e exercer as demais competências decorrentes da lei, dos usos e costumes e de contratos.

O Conselho Directivo assume-se como órgão representativo da Assembleia, e é por ela eleito.

No seu exercício administrativo, constituem objetivos dos planos de utilização dos baldios a programação da utilização racional e sustentável dos recursos efetivos e potenciais do baldio. Os planos de utilização podem, inclusivamente, dizer respeito a um ou mais baldios administrados por uma comunidade local, a grupos de baldios ou incluir baldio ou baldios próximos ou afins administrados por outra ou outras comunidades locais se forem suscetíveis de constituir unidades de gestão.

Procurando garantir os fins de correspondência comunitária que legitimam a sua gestão e natureza, as receitas obtidas com a exploração dos recursos dos baldios não são distribuíveis e são investidas na sua valorização económica e em benefício das respetivas comunidades locais, nomeadamente na administração dos imóveis comunitários, na valorização desses baldios e na constituição de reservas para sua futura valorização no mínimo de 20 % dos resultados positivos obtidos, na beneficiação cultural e social dos habitantes dos núcleos populacionais de residência dos seus compartes, bem como noutros fins de interesse coletivo relevante, deliberados pela Assembleia de Compartes. No caso de resultados positivos obtidos com gestão florestal, devem ser objeto de reinvestimento do mesmo tipo.

No mesmo espírito, os meios de produção comunitários só podem ser objeto de aproveitamento total ou parcial por terceiros por contrato de cessão de exploração, em consonância com as suas particularidades restritivas de comércio e aplicação dos seus produtos.

Pode apenas a Assembleia de Compartes deliberar a cessão da exploração de partes limitadas do respetivo baldio para o aproveitamento dos recursos dos respetivos espaços rurais, nomeadamente para fins de exploração agrícola, agropecuária, florestal ou cinegética. Tais contratos poderão ser celebrados na sequência de autorização pela Assembleia de Compartes, pelo qual é cedido a terceiros temporária e onerosamente o direito a explorar potencialidades económicas de imóvel comunitário, ou de parte dele, ou o direito a exploração já nele existente, sendo precedido de deliberação da Assembleia de Compartes tomada por maioria de dois terços. A cessão de exploração pode efetivar-se por períodos até 20 anos, podendo o contrato de cessão de exploração estabelecer que esta é automática e sucessivamente prorrogável por períodos de 20 anos, até um máximo de 80 anos, tendo em consideração as necessidades de amortização do investimento realizado.



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Sublinha-se, no entanto, que apesar da sua proteção no tráfego jurídico e imprescritibilidade, os baldios podem, presentemente, ser extintos, alienados ou expropriados, não conservando perpetuamente essa qualidade<sup>7 8 9</sup>. Se na alienação ou expropriação ainda se lerá um abstracto conflito de interesses públicos subjacente, a determinar no caso concreto, o mesmo não sucederá na assunção indicativa do enviesamento da finalidade que os justifica.

Assim, a pedido da junta ou juntas de freguesia em cuja área o baldio se situe, quando este tenha deixado de ser objeto de atos significativos de domínio, posse, gestão e fruição durante um período não inferior a 15 anos, pode ser pedida a sua extinção por abandono injustificado. Desta extinção decorre a integração do baldio no domínio público da freguesia ou freguesias correspondentes, cessando, assim, a possibilidade de administração directa comunal nos termos que se vêm retratando.

No Minho, não é incomum que certas freguesias rurais tenham mais de 50% da sua área classificada como baldia, mais das vezes constituindo largas manchas florestais, sujeitas ou não a regimes especiais. Trata-se, aliás, de uma figura que terá tido origem nos antigos territórios do Reino da Galiza, quedando, ainda, do lado de lá da fronteira, a figura dos montes veciñais en man común.

Parece-nos, pois, que, independentemente de qualquer questão ideológica que tais discussões podem ocultar, vivendo tempos em que tanto se discute a re-organização da propriedade rural, nomeadamente silvícola, votada muitas vezes ao aparente abandono ou descaso da pesada máquina estatal, com conseqüências dramáticas a que recentemente se assistiu<sup>10</sup>, se poderá procurar promover a organizada administração local por parte das suas comunidades, melhor conhecedoras da sua realidade, interesses, morfologias e fertilidades.

No mesmo passo, os hoje desaproveitados réditos que da sua boa administração podem resultar constituem um incentivo à boa racionalização dos meios de produção e aproveitamento planeado das potencialidades locais, e permitem o seu re-investimento a favor dessas comunidades, e.g. em infraestruturas, redes de acesso e sua conservação ou equipamentos culturais ou sociais, através de receitas próprias e em empresas orientadas às

---

<sup>7</sup> Tal alienação será a título oneroso, por concurso público, tendo por base o preço do mercado, e será legalmente possível nos casos em que o baldio confrontar com limite da área de povoação e a alienação for necessária à expansão do respetivo perímetro urbano ou quando a alienação se destinar à instalação de unidades industriais, de infraestruturas e também de empreendimentos de interesse coletivo, nomeadamente para a comunidade local, cumpridos que estejam os demais requisitos legais. A alienação de partes de baldios para instalação de equipamentos sociais, culturais, desportivos ou outros equipamentos coletivos sem fins comerciais ou industriais pode ter lugar a título gratuito, por deliberação da assembleia de partes, nos termos da alínea m) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 24.º da mesma Lei.

<sup>8</sup> Deixam de estar integrados no subsector dos meios de produção comunitários os imóveis, nomeadamente baldios, que no todo ou em parte da sua área sejam objeto de deliberação de cessação de integração no domínio comunitário aprovada por unanimidade da respetiva assembleia de partes com a presença do mínimo de dois terços de partes; sejam objeto de expropriação conforme o previsto na Lei, incluindo por aquisição nos termos do direito civil em fase anterior ou posterior à declaração da utilidade pública; sejam objeto de alienação por motivos de interesse local, nos termos da Lei.

<sup>9</sup> Os imóveis comunitários, incluindo os baldios, são expropriáveis por utilidade pública no todo ou em parte, ainda que com as especificidades constantes no art. 41º da mesma Lei.

<sup>10</sup> Referimo-nos aos incêndios que assolaram Portugal no ano de 2017 e à apregoada desorganização territorial.



**Universidade do Minho**

Escola de Direito

específicas necessidades comunitárias e definidas autonomamente, que doutra forma seriam difíceis de obter ou definir, com óbvias repercussões que excedem a escala vicinal.

No entanto, o não aproveitamento das suas potencialidades pode levar à sua extinção, com perdas significativas para todos. Seguramente culturais, olvidando-se um intemporal uso histórico e de longa tradição; mas também económico-sociais, como instrumento possível de ser utilizado para a melhor administração comunitária.

Cuidemos, pois, como tantas vezes se diz, do nosso jardim.

**José C. Vegar Alves Velho**

Assistente Convidado da Escola de Direito da Universidade do Minho