

ASSUNTO:	Administração dos baldios por delegação de poderes da Assembleia de Compartes na Junta de Freguesia_Prestação de contas.	
Parecer n.º:	INF_DAAL_AMM_1604/2020	
Data:	10.02.2020	

No âmbito da delegação de poderes de administração do baldio de (...), pelo Senhor Presidente da Junta da União de Freguesias de (...) foi solicitado esclarecimento sobre a obrigatoriedade de apresentação à Assembleia de Compartes, do plano de atividades, orçamento e relatório de contas referentes aos anos de 2018 e 2019, referentes à administração do baldio, “em separado do plano, orçamento e contas da freguesia”.

Para tanto alega que” a Junta de freguesia é uma pessoa coletiva de direito público, sujeita a um regime legal próprio e com regras contabilísticas rigorosas, sujeitas ao princípio da transparência das contas públicas. Neste seguimento entendemos que não pode a junta de freguesia ter “contas separadas”. Isto é, não pode ter um plano, orçamento e relatório de referentes à administração dos baldios para sujeitar à aprovação por parte da assembleia de compartes e outro plano, orçamento e relatório de contas para apresentar à assembleia de freguesia”.

Cumpre, pois, informar:

Análise

O regime aplicável aos baldios e aos demais meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais consta atualmente da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto.

Esta nova Lei “dá acolhimento expresso ao princípio secular de que os baldios são uma coisa fora do comércio jurídico (cfr. artigo 6.º, n.º 3) – o que só resultava por via indireta, da leitura do artigo 202.º, n.º 2, do Código Civil (doravante, CC). Outrossim, a Lei n.º 75/2017 respeita o princípio constitucional de que a propriedade comunitária assenta no respeito pelos usos e costumes, e defende a gestão comunitária de ingerências exteriores.

A Lei dos Baldios vigente é, de facto, um passo em frente, rumo à recuperação do direito das comunidades aos seus baldios, em prol da sua defesa face a eventuais privatizações.”¹

Nos termos desta Lei são «Baldios», os terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais, nomeadamente para efeitos de apascentação de gado, recolha de lenha, culturas e caça ou produção elétrica e de todas as suas outras atuais e futuras potencialidades económicas²

De acordo com o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 19-06-2014, os baldios são “bens comunitários, afetos à satisfação das necessidades coletivas dos habitantes de uma circunscrição administrativa ou parte dela, e cuja propriedade pertence à ‘comunidade’ formada pelos utentes de tais terrenos que os receberam dos seus antepassados, para, usando-os de acordo com as necessidades e apetências, os transmitirem intatos aos vindouros.”³

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, os baldios apresentam-se como “uma figura específica, em que é a própria comunidade enquanto coletividade de pessoas, que é titular da propriedade dos bens, bem como da respetiva gestão, pelo que o Estado não pode apossar-se nos termos em que o pode fazer em relação ao sector privado.”⁴

Os titulares dos baldios são, pois, os compartes, que, no seu conjunto, formam a comunidade local, entendida como o “conjunto de compartes organizado em nos termos da presente lei que possui e gere os baldios e outros meios de produção comunitários.”⁵

¹ A legitimidade do Ministério Público no âmbito de atos e negócios jurídicos envolvendo terrenos baldios, in “Defesa dos interesses do Estado-Coletividade pelo Ministério Público”, do Centro de Estudos de Judiciários, fevereiro de 2019.

² Cf. Alínea a) do artigo 2.º, alínea e n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto.

³ Processo n.º 310/09.ITBVLN.GI.SI, disponível em www.dgsi.pt.

⁴ Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, 2014, p. 406.

⁵ Cf. N.º 1 do artigo 7.º e alíneas b) e c) do artigo 2.º.

De facto, nos termos do disposto no n.º I do artigo 17.º do regime em apreço, “*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, com as competências previstas na presente lei.*”⁶

Em consonância com o entendimento desta Comissão de Coordenação Regional cabe salientar que “*a constituição dos baldios carece da verificação de dois requisitos: por um lado, o uso e fruição pelos compartes e, por outro, a sua gestão pelos próprios compartes, ou através de órgãos democraticamente eleitos, a saber, assembleia de compartes, conselho diretivo e comissão de fiscalização.*”⁷

Deste modo, sendo a administração dos baldios exercida por direito próprio pelos compartes, outras entidades administrativas, designadamente as Juntas de Freguesia, só a podem, assim, exercer mediante os instrumentos de administração previstos na lei, ou seja, em situações excecionais de administração provisória ou de delegação de poderes.⁸

Em concreto, no que respeita à delegação de poderes, sublinha-se que a mesma carece de deliberação da assembleia de compartes e é formalizada por escrito, devendo constar do acordo, o respetivo prazo e demais condições, incluindo os direitos e os deveres correspondentes ao exercício dos poderes delegados e as responsabilidades decorrentes da delegação.⁹

Ora, constituindo a delegação de poderes na Junta de Freguesia uma situação excecional à luz dos princípios que enformam o regime jurídico vigente, máxime o da defesa do direito das comunidades aos seus baldios, afigura-se que essa delegação de poderes não pode naturalmente implicar uma apropriação dos bens inerentes à sua administração pela Junta de Freguesia.

O que, a nosso ver, significa que a delegação de poderes na Junta de Freguesia para administração do baldio não legitima a autarquia a integrar no seu orçamento receitas que por direito próprio pertencem aos compartes.

Na verdade, anota-se que 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

⁶ Previstas, respetivamente, nos artigos 24.º, 29.º e 31.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto.

⁷ Cf. Parecer elaborado em 28-04-2014 e que, com as devidas adaptações, mantém atualidade, não obstante ter sido elaborado na vigência das alterações introduzidas pela Lei n.º 89/97, de 30 de julho à Lei n.º 68/93.

⁸ Cf. Artigos 35.º e 37.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto.

⁹ Idem, n.ºs I e 3 do artigo 35.º

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 e noutros fins de interesse coletivo relevante, deliberados pela assembleia de compartes.¹⁰

E contra o que vimos de dizer não cremos que constitua argumento a circunstância de a Junta de Freguesia estar obrigada, por razões de transparência das suas contas públicas, a ter um só orçamento porquanto tal princípio é aplicável às receitas e despesas dos seus órgãos e serviços.¹¹

Com efeito, a consagração do princípio de “*um só orçamento e tudo no orçamento*” pretende evitar a existência de receitas e despesas que escapem ao controlo orçamental por parte dos órgãos competentes, acautelando, assim, uma maior transparência e clareza das contas públicas como condição essencial de uma execução orçamental eficaz.

Ora, como é bom de ver esse controlo, no caso da administração no baldio, não compete à assembleia de freguesia mas sim à assembleia de compartes, que detém, ente outras, a competência de “*fiscalizar a atividade, no âmbito da delegação de poderes de administração, das entidades para quem estes tenham sido delegados.*”¹²

De igual modo, não compete à assembleia de freguesia aprovar, discutir e votar anualmente o plano de atividades e o orçamento de cada exercício, competência que se encontra acometida à assembleia de compartes.¹³

Por conseguinte, atenta a natureza jurídica dos baldios, entende-se que a sua administração pela Junta de Freguesia mediante delegação de poderes deve ser configurada como gestão de um património autónomo, que é por direito próprio dos compartes, devendo, consequentemente, a atividade financeira

¹⁰ Idem, artigo 14.º

¹¹ Em consonância com o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), estabelecido pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação, atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se com respeito por um conjunto de princípios fundamentais aí consagrados, entre os quais avulta, no que aqui releva, o princípio da unidade e universalidade. De acordo com este princípio “*os orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais compreendem todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos e serviços sem autonomia financeira*” (cf. n.º 1 do artigo 9.º B do RFALEI).

¹² Cf. Alínea o) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto.

¹³ Idem alínea k).

inerente a tal gestão ser objeto de um tratamento autónomo para efeitos da posterior prestação de contas à assembleia de compartes em cada exercício económico.¹⁴

Tratamento este que, aliás, se reputa como condição necessária do rigor e clareza das próprias contas da União de Freguesias.

Pelo exposto e em síntese, formulam-se as seguintes conclusões:

1. A administração dos baldios é exercida por direito próprio pelos compartes, pelo que o seu exercício por outras entidades administrativas, designadamente as juntas de freguesia, só pode ocorrer mediante os instrumentos de administração previstos na lei, ou seja, em situações excecionais de administração provisória ou de delegação de poderes.
2. Constituindo a administração do baldio por delegação de poderes na Junta de Freguesia uma situação excepcional à luz dos princípios que enformam o regime jurídico vigente, máxime o da defesa do direito das comunidades aos seus baldios, afigura-se que essa delegação de poderes não pode naturalmente implicar uma apropriação dos bens inerentes à sua administração pela Junta de Freguesia, nem legitima a autarquia a integrar no seu orçamento receitas que por direito próprio pertencem aos compartes.
3. Assim, atenta a natureza jurídica dos baldios, entende-se que a sua administração pela Junta de Freguesia mediante delegação de poderes deve ser configurada como gestão de um património autónomo, que é por direito próprio dos compartes, devendo, consequentemente, a atividade financeira inerente a tal gestão ser objeto de um tratamento autónomo para efeitos da posterior prestação de contas à assembleia de compartes relativo a cada exercício económico.

A consideração superior,

¹⁴ Sugerindo-se inclusivamente, a abertura de uma conta especificamente destinada a esse fim.