

ASSUNTO:	Do conceito de compartes no regime jurídico dos baldios	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_4350/2018	
Data:	08-05-2018	

Pelo Exº Senhor Presidente de Junta de Freguesia foi solicitado parecer acerca do conceito de compartes (constante do art.º 7º da Lei nº 75/2017, de 17 de agosto) e da necessidade de atualizar a relação dos compartes (referida nos artigos 24º alínea c) e 29º alínea b) do mesmo diploma legal).

Em concreto, foi questionado o seguinte:

“1-Temos mesmo de fazer o recenseamento dos compartes, com a criação de reg. eleitoral, Edital, prazo de recenseamento, etc.?”

ou,

2-Utilizamos o recenseamento eleitoral, correndo o risco de obrigar todos os recenseados a serem compartes ou damos a opção de quem não quiser ser o manifeste?”

Cumpre, pois, informar:

I – Do regime jurídico dos baldios e da noção de compartes até entrada em vigor da Lei nº 75/2017

Conforme resulta do Acórdão do Tribunal Administrativo Norte, datado de 18-11-2016, relativo ao processo 00711/14.3BEVIS¹:

“Embora atribua a titularidade dominial dos baldios às comunidades locais, enquanto comunidades de habitantes, a Constituição não determina, contudo, o modo como tais comunidades devem considerar-se para aquele efeito constituídas, nem contém quaisquer critérios com base nos quais deva a respetiva delimitação ser legalmente concretizada.

Sendo, conseqüentemente, escasso o nível de predeterminação constitucional neste domínio, o legislador ordinário dispõe de uma ampla liberdade conformadora quanto à modelação do universo dos membros integrantes de tais comunidades, cabendo-lhe, assim, quer a determinação do tipo de regras a atender para o efeito – isto é, se as

¹ Disponível em

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/84abbccbbc8e24e5802580900043ae31?OpenDocument> e que acompanha de perto o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 595/2015.

mesmas deverão resultar diretamente da lei ou antes de normas consuetudinárias para as quais a lei deverá limitar-se a remeter – quer ainda, sobretudo naquela primeira hipótese, a designação do(s) elemento(s) de conexão nos quais o vínculo de pertença deverá concretamente fundar-se.

Apesar de amplo, o poder de conformação que nestes termos assiste ao legislador ordinário encontra-se naturalmente sujeito aos limites que decorrem da própria garantia constitucional da natureza coletiva ou cívica do domínio incidente sobre aqueles bens comunitários (...).”

Assim, o regime jurídico dos baldios sofreu diversas alterações ao longo dos tempos, tendo-se suscitado dúvidas sobre a constitucionalidade da ampliação do conceito de comparte que consta da legislação que foi sendo produzida. De facto, sobre a evolução do conceito de comparte antes da entrada em vigor da Lei n.º 75/2017, no citado Acórdão² pode ler-se o seguinte:

“Esta questão foi tratada no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 595/2015³, processos n.ºs 251 e 337/2015, datado de 17.11.2015, e publicado no Diário da República, II Série, de 28.12.2015, onde se escreve:

“(…) Tendo por objectivo a “entrega dos terrenos baldios às comunidades” que deles haviam sido “desapossadas pelo Estado”, o DL n.º 39/76, de 19/01, começou por definir os baldios como os “terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores de determinada freguesia ou freguesias, ou parte delas” (art. 1.º) e os compartes dos terrenos baldios como os “moradores que exer[cessem] a sua actividade no local e que, segundo os usos e costumes da comunidade t[ivessem] direito à sua fruição”. A titularidade do uso e fruição dos baldios encontrava-se, assim, legalmente atribuída àqueles que cumulativamente satisfizessem os seguintes requisitos: i) fossem moradores da freguesia ou freguesias em que se situasse o baldio; ii) exercessem aí a sua actividade; e iii) tivessem direito, segundo os usos e costumes locais, à fruição do baldio.

Ao regime estabelecido no DL n.º 39/76 sucedeu a Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, diploma que, conforme apontado na doutrina (cf. Jaime Gralheiro, Comentário à Nova Lei dos Baldios, Almedina, 2002, p. 11), procedeu à ampliação do conceito de comparte a todos “os moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas que, segundo os usos e costumes, t[ivessem] direito ao uso e fruição do baldio”.

(...)

Atentando na evolução do conceito de comparte à luz da sucessão dos regimes legais incidentes sobre os baldios, verifica-se que o mesmo foi sendo continuamente ampliado, resultando tal ampliação do progressivo decaimento de requisitos que começaram por ser cumulativamente exigidos para esse efeito.

Assim, dos três pressupostos primitivamente estabelecidos no DL n.º 39/76 – i) ser-se morador da freguesia ou freguesias em que se situasse o baldio, ii) exercer-se aí determinada actividade e iii) ter-se direito, segundo os usos e

² Acessível em

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/84abbccbbc8e24e5802580900043ae31?OpenDocument>

³ Que concluiu pela “não inconstitucionalidade, não apenas da norma constante do artigo 1.º, n.º 4, daquela Lei, na redacção conferida pela Lei n.º 72/2014, como ainda do próprio artigo 8.º deste último diploma legal, no segmento em que procede à revogação dos primeiros.”

costumes locais, à fruição do mesmo -, a Lei n.º 68/93 manteve apenas o primeiro e o terceiro, retirando relevância, no âmbito da noção de compartes estabelecida no n.º 3 do respetivo artigo 1.º, ao elemento de conexão baseado no exercício de determinada actividade.

Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 72/2014, a opção de remeter para as normas de direito consuetudinário o recorte final do universo dos compartes, introduzida pelo DL n.º 39/76 e mantida em vigor pela Lei n.º 68/93, foi expressamente abandonada; em consequência da eliminação de mais este pressuposto, o conceito de compartes passou a estruturar-se sob o único elemento de conexão que sobejou – o elemento relativo à freguesia da área de residência – ainda que sob diferente modelação.

Em resultado da nova redação conferida ao n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 68/93, à comunidade titular do domínio cívico sobre os baldios pertencem (...) todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes nas comunidades locais onde aqueles se situam, ou que aí desenvolvem uma actividade agroflorestal ou silvopastoril.

A Lei n.º 72/2014 ripristinou, assim, o elemento de conexão relativo ao exercício de determinada actividade, que constara do regime originariamente estabelecido no Decreto-Lei n.º 39/76, embora com duas diferenças fundamentais: i) trata-se, não de um pressuposto autónomo, mas de um requisito alternativo ao elemento de conexão baseado na residência; ii) as actividades cujo exercício é suscetível de relevar para esse efeito são apenas as de natureza agroflorestal e silvopastoril.

Para além da alteração do critério de determinação da qualidade de compartes e em estreita relação com esta, as modificações introduzidas pela Lei n.º 72/2014 no regime acolhido pela Lei n.º 68/93 determinaram ainda que: i) a qualidade de compartes tivesse passado a decorrer diretamente da lei, dispensando-se a intervenção do direito consuetudinário para o qual a primitiva versão remetia; e ii) o recenseamento eleitoral tivesse deixado de ter a função meramente supletiva que o regime anterior lhe assinalava – isto é, a função de substituir o recenseamento dos compartes sempre que este se revelasse persistentemente inexistente e essa inexistência não pudesse ser suprida através do recurso a regras consuetudinárias — para se converter no elemento central do critério legal de atribuição da qualidade de compartes.

(...)

Por força da reconfiguração da noção de compartes, resultante da nova redação conferida ao n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 68/93, a comunidade cívica passou a ter o mais aberto dos perfis em geral configuráveis de acordo com o direito consuetudinário – no sentido em que coincide agora com o conjunto de todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes na comunidade em que se situe o baldio – e, na medida em que o critério delimitador passou a decorrer diretamente da lei, perdeu a faculdade de se autorrestringir a um núcleo mais restrito de membros dentro daquele universo com recurso a normas de direito consuetudinário.

(...)

Apesar de, em resultado da criação de freguesias por agregação e/ou da alteração dos seus limites territoriais, a circunscrição correspondente à freguesia ser hoje mais ampla, o alargamento do universo de compartes a todos os residentes na comunidade aí inscritos levado a cabo pela Lei n.º 72/2014 continua a ter subjacente, até pelos critérios

que foram seguidos na reorganização administrativa que conduziu àquela agregação – designadamente os da preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais e do equilíbrio e adequação demográfica das freguesias (cf. artigo 3.º, alíneas a) e f), da Lei n.º 22/2012) –, uma ideia suficientemente tangível de comunidade, não sendo de modo a pôr em causa, do ponto de vista substantivo, o carácter comunitário constitucionalmente associado à titularidade do domínio e da posse incidentes sobre aqueles meios de produção.

Em suma: a reconfiguração do conceito de parte resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 72/2014, para além de encontrar fundamento num conjunto de razões hoje reconhecidas na doutrina, não só não compromete a distinção, constitucionalmente salvaguardada, entre o domínio cívico e o domínio público, como não amplia os limites da coletividade-referência ao ponto de comprometer a natureza comunitária daqueles meios de produção. É tanto mais assim quanto é certo que, nem a Constituição impõe, nem desta natureza diretamente deriva qualquer obrigação de atribuição àquela coletividade do poder de se autoconfinar, com recurso aos usos e costumes, a um núcleo mais restrito de elementos com base numa relação com os baldios costumeiramente diferenciável.“ (sublinhados nossos)

II – Do regime jurídico dos baldios e da noção de parte após a entrada em vigor da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto

No entanto, a definição de partes foi novamente alterada com a entrada em vigor da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto⁴, que estabelece o regime aplicável aos baldios e aos demais meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais.

De facto, conforme resulta da respetiva exposição de motivos⁵:

“(…)Os baldios são integrados, desde da Assembleia Constituinte de 1976, no setor cooperativo e social, qualificados, desde então, como «meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais», sendo estas comunidades constituídas pelo universo dos partes, que têm usado e fruído dos baldios, segundo os usos e costumes.

Os baldios desde sempre tiveram uma determinante dimensão social, constituindo-se como um importante sustento para as economias familiares de milhares pequenos agricultores, fundamentalmente, no centro e norte do país e de que deles têm usado e fruído ao longo do tempo.

⁴ A Lei n.º 75/2017 revogou a Lei n.º 68/93, de 4 de setembro (alterada pela Lei n.º 89/97, de 30 de julho e pela Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro), bem como a regulamentação dela decorrente, sendo ainda revogadas todas as normas da Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro, aplicáveis a baldios. Por outro lado, são reprivatizados o DL n.º 39/76, de 19 de janeiro e o DL n.º 40/76, de 19 de janeiro, para efeito das remissões previstas na lei nova.

⁵ Cfr. exposição de motivos do Projeto de lei n.º 282/XIII/1ª- que deu origem à Lei n.º 75/2017 – e se encontra disponível em

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a53539305a58683062334d76634770734d6a67794c56684a53556b755a47396a&fich=pjl282-XIII.doc&Inline=true>

(...)

Com a Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro, os compartes passaram a ser todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes nas comunidades locais independentemente da sua maior ou menor relação com as áreas comunitárias, bem como foram excluídos do processo, sempre complexo é certo, de recenseamento de compartes. Com aquelas alterações, os dados nacionais do recenseamento eleitoral, no fundo, passaram a ser a base de registo dos compartes de determinado baldio em detrimento de um caderno de recenseamento específico, cuja validação e aprovação deve caber aos seus pares em assembleia de compartes e, posteriormente, tornado público.

Não negligenciando a existência de dinâmicas sociais de migração ou até económicas de criação de riqueza e de postos de trabalho, a definição de compartes deve ser o suficientemente aberta para permitir que um qualquer cidadão detentor de áreas agrícolas ou florestais ou que nelas desenvolva atividade agrícola, florestal ou pastoril, ou um cidadão que passe a residir na área do baldio, possa requer à assembleia de compartes o devido reconhecimento, que terá um prazo para se pronunciar sobre o pedido.” (sublinhados nossos)

Pretendeu-se, portanto, alterar a definição de compartes e reorientar “os baldios para o seu cariz social e ancestral”.

Ora, do consignado nos artigos 7º, 21º e 28º, conjugados com a alínea c) do art.º 24º e a alínea b) do art.º 29º da Lei nº 75/2017, parece-nos decorrer o seguinte:

1 - Os compartes são os titulares dos baldios, sendo-lhes assegurada igualdade no exercício dos direitos, “nomeadamente nas matérias de fruição dos baldios e de exercício dos direitos de gestão, devendo estas respeitar os usos e costumes locais, que, de forma sustentada, devem permitir o aproveitamento dos recursos, de acordo com as deliberações tomadas em assembleia de compartes”.

2 - 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”, embora a qualidade de parte também possa ser atribuída pela assembleia de compartes a cidadão não residente.

3 - Uma pessoa singular pode ser parte em mais do que um baldio, desde que preencha os requisitos para o efeito.

4 - A assembleia de compartes pode atribuir a qualidade de parte a outras pessoas singulares:

- a) “Detentoras a qualquer título de áreas agrícolas ou florestais e que nelas desenvolvam atividade agrícola, florestal ou pastoril; ou
- b) Tendo em conta “as suas ligações sociais e de origem à comunidade local, os usos e costumes locais”.

5 – Para esse efeito, caso pretenda ser incluído na proposta de relação de compartes a apresentar à assembleia de compartes, qualquer cidadão pode apresentar um requerimento ao conselho diretivo, “indicando os factos concretos em que fundamenta a sua pretensão, com apresentação de meios de prova, incluindo, se entender necessário, testemunhas”.

Posteriormente:

- O conselho diretivo aprecia a prova produzida, devendo decidir no prazo de 60 dias após a produção da prova;
- Caso a decisão seja desfavorável, o conselho diretivo submete obrigatoriamente essa decisão à assembleia de compartes, que delibera sobre a proposta de relação de compartes ou a sua atualização, confirmando-a ou alterando-a.
- Se a pretensão do cidadão for negada ou o pedido não for decidido no prazo de 90 dias, este pode pedir ao tribunal competente o reconhecimento do direito pretendido.

6 - Os compartes que integram cada comunidade local devem constar de caderno de recenseamento, aprovado e tornado público pela assembleia de compartes.

7- Os órgãos dos baldios são a assembleia de compartes, o conselho diretivo e a comissão de fiscalização, sendo que, em suma:

- A assembleia de compartes é constituída por todos os compartes constantes do caderno de recenseamento aprovado e anualmente atualizado, onde consta o nome e a residência de cada comparte;
- O conselho diretivo é composto, em número ímpar, por um mínimo de três e um máximo de cinco compartes, eleitos pela assembleia de compartes de entre os seus membros pelo sistema de lista completa;
- A comissão de fiscalização é constituída por três ou cinco compartes, eleitos pela assembleia de compartes de entre os seus membros, de preferência com conhecimentos de contabilidade.

8 – Ao conselho diretivo incumbe elaborar e submeter à assembleia de compartes a proposta da relação de compartes e a sua atualização anual, competindo à assembleia de compartes deliberar sobre a mesma até 31 de dezembro de cada ano.

Tendo em consideração o exposto, afigura-se-nos que o conceito de comparte deixou de estar associado ao recenseamento eleitoral e que os compartes que integram cada comunidade local devem constar de caderno de recenseamento, que todos os anos é aprovado e atualizado pela assembleia de compartes, nos termos acima referidos.