

tigo 1.º e de sobrescrito, devidamente endereçado, para devolução do duplicado da guia, quando solicitado.

2 — O duplicado da guia será destruído se não for reclamado no prazo de dois meses contado da data da sua recepção.

Artigo 7.º

Depósito de valores

1 — As instituições de segurança social depositarão diariamente os valores recebidos nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º

2 — Os depósitos referidos no número anterior serão efectuados nas instituições de crédito, nas contas tituladas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social mediante guia de modelo aprovado por despacho do Ministro do Emprego e da Segurança Social.

3 — As contas referidas no número anterior são utilizadas para o abastecimento financeiro das instituições de segurança social.

4 — Os pagamentos a cargo das instituições de segurança social poderão ser feitos pelas respectivas tesourarias, por instituições de crédito e por agentes económicos com os quais seja estabelecido acordo para o efeito.

Artigo 8.º

Cheques incobráveis

1 — Os cheques que vierem a ser reconhecidos incobráveis serão debitados, sem necessidade de protesto, nas contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

2 — Relativamente aos cheques referidos no número anterior as instituições de segurança social oficializarão de imediato o devedor para ser regularizada a situação mediante pagamento da importância respectiva com cheque visado ou numerário.

3 — O pagamento a que se refere o n.º 2 será acrescido da importância cobrada ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social pela instituição de crédito que procedeu à devolução dos cheques.

4 — A regularização efectuada nos termos dos n.ºs 2 e 3 não obsta ao vencimento de juros de mora, se a eles houver lugar nos termos da legislação aplicável, nem aos procedimentos constantes da Lei Uniforme sobre Cheques.

5 — O pagamento das importâncias referidas nos n.ºs 2 e 3 apenas pode ser efectuado na tesouraria da instituição de segurança social credora.

Artigo 9.º

Guias de pagamento

As instituições de crédito remeterão às instituições de segurança social os originais das guias relativas aos pagamentos efectuados nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º

Artigo 10.º

Obrigações de conservação de documentos

As instituições de crédito não são obrigadas a conservar em arquivo, por mais de dois anos, os duplicados das guias relativas ao pagamento dos valores destinados às instituições de segurança social.

Artigo 11.º

Aprovação das guias de pagamento

Os modelos das guias de pagamento de contribuições às instituições de segurança social são aprovados por despacho do Ministro do Emprego e da Segurança Social.

Artigo 12.º

Novos lugares de pagamento

1 — O pagamento dos valores devidos às instituições de segurança social poderá vir a ser efectuado através de outras instituições de natureza diferente das previstas na alínea a) do n.º 1, desde que para o efeito celebrem acordo com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

2 — As instituições referidas no número anterior deverão actuar, com âmbito nacional, na recolha de valores.

3 — O acordo a que se refere o n.º 1 carece de autorização do Ministro do Emprego e da Segurança Social.

Artigo 13.º

Revogações

São revogados os Decretos-Leis n.ºs 433/79, de 31 de Outubro, e 406/86, de 5 de Dezembro.

Artigo 14.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no 1.º dia do 2.º mês posterior ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 9 de Maio de 1991. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Luís Miguel Couceiro Pizarro Beleza* — *António José de Castro Bagão Félix*.

Promulgado em 7 de Junho de 1991.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 12 de Junho de 1991.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 240/91 — Processo n.º 280/91

Acordam no Tribunal Constitucional:

I — O pedido e os seus fundamentos

O Presidente da República, ao abrigo do disposto nos artigos 278.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição e 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, veio requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade dos artigos 8.º, n.ºs 2 e 3, 15.º, 16.º, a 22.º, 25.º, n.º 3, 28.º, n.º 1, alínea a), e 3, 29.º,

30.º, 33.º e 34.º do decreto n.º 317/V da Assembleia da República, relativo à Lei dos Baldios, que lhe havia sido enviado para o efeito de promulgação, com base nos fundamentos seguintes:

a) A segunda revisão constitucional manteve a garantia de três sectores de propriedade dos meios de produção: público, privado e cooperativo e social, alargando, porém, o conteúdo deste último, ao nele incluir, designadamente, os meios de produção comunitários, possuídos e geridos colectivamente por comunidades locais, de que os baldios constituem a expressão mais significativa.

A colocação dos bens comunitários fora do subsector comunitário do sector público dos meios de produção e a sua autonomização numa categoria de «meios de produção comunitários» pode ser entendida como um reforço da dominialidade comunitária ou cívica dos baldios, uma vez que afirma a sua total autonomia e torna clara a demarcação face ao domínio público ou privado do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas.

Por outro lado, a garantia institucional da existência de «meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais», no sector cooperativo e social, parece não consentir qualquer diminuição, eliminação ou inutilização prática do seu conteúdo essencial, até por respeito do princípio constante do artigo 80.º, alínea e), da Constituição da República.

b) Ora, os n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º do decreto da Assembleia da República em apreço fazem depender a eficácia de determinadas deliberações da assembleia de compartes da sua aprovação pelo governador civil.

Por outro lado, no seu artigo 15.º, impõe-se à assembleia de compartes e ao conselho directivo de cada baldio a presença obrigatória de um representante do governador civil (n.º 1) ou de um funcionário da Direcção-Geral das Florestas (n.º 3), estabelecendo-se no n.º 2 as respectivas competências.

As normas referidas podem contender com o disposto no artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição da República, ao transformarem o princípio da autonomia dominial comunitária num regime de disciplina administrativa, uma vez que colocam na dependência de actos do governador civil a eficácia de deliberações tomadas pela assembleia de compartes — no uso de competências próprias e exclusivas — relativas à organização, administração e gestão dos baldios e prevêem a participação, embora sem direito de voto, de representantes de órgãos do Estado junto dos órgãos dos baldios.

Esta orientação pode pôr em causa o sentido adoptado pela lei fundamental nesta matéria, que foi reforçado na revisão constitucional de 1989 quando foram distinguidas mais claramente as lógicas estatal e comunitária.

c) Afigura-se igualmente passível de dúvidas de constitucionalidade a positivação de um regime de disciplina administrativa para a instituição dos baldios. Trata-se dos artigos 16.º a 22.º do decreto em apreciação, que colocam na dependência de

pareceres e actos de determinados órgãos e serviços do Estado e na esfera da competência do Conselho de Ministros a apreciação e decisão do processo administrativo de instituição dos baldios.

Poderá estar, assim, em causa o respeito da natureza do subsector comunitário do sector social e cooperativo e o respeito da titularidade dominial das comunidades locais, relativamente aos bens em causa.

Do exposto resulta a possibilidade de se questionar também o disposto no artigo 34.º do diploma em questão.

d) Por outro lado, a norma do n.º 3 do artigo 25.º poderá não salvaguardar em termos constitucionais o respeito pela manifestação da vontade das comunidades locais, nos casos de desintegração por motivo de utilidade pública de terrenos que façam parte dos baldios. Com efeito, efectuando-se a desintegração por resolução do Conselho de Ministros, não está claramente expresso que essa mudança de afectação resulte de decisão nesse sentido dos titulares dos bens comunitários.

Podem suscitar-se dúvidas sobre se aqui não estará a ser novamente violado o princípio da autonomia dominial comunitária.

Do exposto resulta a possibilidade de se questionar também o disposto não só no artigo 30.º, mas também novamente no artigo 34.º do decreto em apreço.

Cabe ainda realçar que as referidas normas não consagram qualquer mecanismo de compensação pelo sacrifício de um direito real de gozo das comunidades locais, tal como prevê o artigo 62.º, n.º 2, da Constituição da República.

e) A alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º em conjugação com o disposto no seu n.º 3 e no artigo 29.º, ao criarem um regime de disciplina administrativa para a extinção dos baldios pelo não uso, fora do controlo e da vontade das comunidades locais e na esfera do Estado, e ao não preverem qualquer mecanismo de compensação máxima no caso de extinção por iniciativa das assembleias de freguesia, podem ainda suscitar dúvidas no tocante à sua conformidade constitucional.

f) Acresce que o artigo 33.º do decreto em apreço pode também suscitar dúvidas de constitucionalidade à face do artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da lei fundamental, por fazer depender novamente do processo administrativo de instituição a posse, a fruição, a administração e a gestão dos baldios pelas comunidades locais.

g) Nestes termos, requeiro a apreciação da conformidade constitucional dos artigos 8.º, n.ºs 2 e 3, 15.º, 16.º a 22.º, 25.º, n.º 3, 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, 29.º, 30.º, 33.º, e 34.º do decreto n.º 317/V, com as normas dos artigos 80.º, alínea e), 82.º, n.º 4, alínea b), e 62.º, n.º 2, da Constituição da República.

II — A resposta do órgão autor da norma

Em conformidade com o disposto nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, foi o Presidente da Assembleia da República notificado para os efeitos ali

consignados, limitando-se, tão-somente, a oferecer o merecimento dos autos e a juntar os números do *Diário da Assembleia da República* relativos à discussão e aprovação do diploma cuja apreciação vem requerida. Cumpre apreciar e decidir.

III — Perspectiva global da matéria dos baldios e do seu enquadramento constitucional

1 — Para melhor se poder captar o exacto sentido das normas questionadas, bem como para mais facilmente se poder apurar o verdadeiro alcance dos preceitos constitucionais respeitantes aos «meios de produção comunitários», importa, antes de tudo, proceder à sinalização de algumas especiais referências relativas aos antecedentes próximos e remotos das normas em causa e ao significado da evolução verificada no texto constitucional de 1976 a propósito daqueles específicos meios de produção, nos quais, como sua parte essencial, se incluem os baldios.

São por de mais conhecidas as vicissitudes sofridas pelo estatuto jurídico dos baldios desde o Código Civil de 1867 até à fixação do quadro normativo saído do 25 de Abril.

O Código de Seabra classificava as coisas em relação às pessoas a quem a sua propriedade pertence *em públicas, comuns e particulares*, sendo consideradas coisas públicas os bens do domínio público propriamente dito, do Estado ou de outra entidade pública (artigo 380.º), coisas particulares as do domínio privado de particulares ou de entidades públicas (artigo 382.º) e coisas comuns as coisas não individualmente apropriadas, das quais só é permitido tirar proveito aos indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa ou que fazem parte de certa corporação pública (artigo 381.º).

Assim, eram ali os baldios considerados como *coisas comuns* sob o ponto de vista das pessoas a quem pertenciam, não integrando as coisas públicas nem as coisas particulares das autarquias ou de qualquer entidade pública.

Entretanto, o Código Administrativo de 1936-1940, definindo, embora, os baldios em termos concordantes com a definição do Código Civil para as coisas comuns, e sem nada estabelecer explicitamente quanto à sua propriedade, veio confiar a sua administração às autarquias locais interessadas — freguesia ou município —, permitindo também, como adiante melhor se verá, que os baldios fossem considerados «dispensáveis do logradouro comum» e, consoante os casos, divididos e alienados a particulares ou integrados no domínio privado disponível do concelho ou da freguesia.

Neste regime, os baldios eram definidos por referência às coisas comuns do Código Civil de 1867, competindo a sua administração aos corpos administrativos, isto é, a órgãos das autarquias, não se atribuindo, porém, a estas a respectiva titularidade.

O Código Civil de 1966 abandonou a classificação das coisas quanto à sua titularidade, limitando-se a dispor, a propósito da definição da coisa, que esta é «tudo aquilo que pode ser objecto de relações jurídicas», considerando-se, porém, «fora do comércio todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insusceptíveis de apropriação individual» (artigo 202.º).

Como quer que fosse concebida a natureza jurídica dos baldios quanto à sua titularidade — e neste particular domínio o Código Civil de 1966 veio permitir que alguns autores formulassem a tal respeito conclusões inteiramente novas —, o certo é que a administração dos baldios estava então legalmente confiada aos «corpos administrativos», e uma extensa área de terra baldia, depois de retirada do uso e fruição dos seus utentes, fora sujeita a regime florestal, pertencendo a sua administração a serviços integrados na administração central.

2 — Logo a seguir ao 25 de Abril, antes ainda do início da vigência da Constituição, foram editados os Decretos-Leis n.ºs 39/76 e 40/76, ambos de 19 de Janeiro, diplomas esses que pretenderam, conforme expressa declaração preambular, operar a restituição dos terrenos baldios às comunidades que deles foram desapossadas pelo Estado, correspondendo-se assim a uma reivindicação antiga e constante dos povos, ocasionando-se, por essa forma, três mudanças jurídicas essenciais:

- 1) Pôs-se fim à administração dos baldios pelas autarquias locais, transferindo-a para as comunidades de compartes;
- 2) Determinou-se a restituição dos baldios de que o Estado se apossara para florestação;
- 3) Estipulou-se a recuperação dos baldios indevidamente apropriados por particulares.

O regime legal dos baldios ainda hoje se contém, basicamente, nestes diplomas legais, muito em particular no Decreto-Lei n.º 39/76.

Com efeito, pese embora o facto de o artigo 109.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos), haver disposto que «a definição das coisas comuns, designadamente baldios e outros bens do logradouro comum, pertence à assembleia municipal ou à assembleia de freguesia, consoante se trate, respectivamente, de coisas municipais ou de coisas da freguesia, competindo a sua administração aos respectivos órgãos executivos autárquicos», revogando assim o Decreto-Lei n.º 39/76, na medida em que este cometera essa administração aos respectivos compartes, o certo é que tal preceito, cerca de um mês após o início da sua vigência, veio a ser revogado pela Lei n.º 91/77, de 31 de Dezembro.

Não se ignorando que, em conformidade com o disposto no artigo 7.º, n.º 4, do Código Civil, «a revogação da lei revogatória não importa o renascimento da lei que esta revogara», há-de, todavia, recordar-se que, se as coisas, em princípio, assim se passam, não podem deixar de ressaltar-se aqueles casos em que outra foi a intenção inequívoca do legislador.

Com efeito, como assinalam Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, vol. I, pp. 56 e 57, «a ressalva contida na parte final do n.º 3 (a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção do legislador) vale também para o caso especial previsto no n.º 4 (a revogação da lei revogatória não importa o renascimento da lei que esta revogara). Se a revogação da lei revogatória tiver por manifesta intenção a ideia de *ressuscitar* a lei revogada, nada obsta a que se interprete e aplique essa lei *represtinatória* de acordo com a *vontade inequívoca* do legislador. O que a lei faz é afastar qualquer presunção nesse sentido, fundada na simples *revogação da lei revogatória*».

Ora, tem-se por seguro, como exuberantemente resulta dos respectivos textos parlamentares, que o legislador da Lei n.º 91/77, com a revogação do artigo 109.º da Lei n.º 79/77, pretendeu de modo inequívoco fazer renascer o regime jurídico contido nos Decretos-Leis n.ºs 39/76 e 40/76, que através daquele fora suprimido.

A este respeito é altamente elucidativo não só o texto do projecto de lei n.º 79/I, apresentado pelo PCP, que esteve na origem daquela lei (*Diário da Assembleia da República*, doravante *DAR*, 2.ª série, de 29 de Outubro de 1977) como também as intervenções dos deputados Vítor Louro (PCP), António Esteves (PS), Marques Mendes (PSD) e Carreira Marques (PCP) (*DAR*, 1.ª série, n.ºs 14 e 15, respectivamente, de 26 e 30 de Novembro de 1977), nas quais são referidas as circunstâncias em que se terá processado a aprovação daquele artigo 109.º, na sequência da proposta de um artigo novo apresentado pelo PSD e pelo CDS e depois aprovado com os votos dos partidos proponentes, do PCP e da UDP e com a abstenção do PS (*DAR*, 1.ª série, n.º 138, de 30 de Julho de 1977).

Aliás, a evolução legislativa posterior comprova, sem margem para dúvidas, que a lei n.º 91/77 operou o renascimento dos diplomas de 1976, como bem se extrai dos Decretos-Leis n.ºs 104/78, de 23 de Maio, e 39/79, de 5 de Março, que prorrogaram, na sequência de diplomas anteriores — os Decretos-Leis n.ºs 703/76, de 30 de Setembro, e 49/77, de 12 de Fevereiro —, o prazo estabelecido no artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 39/76 e relativo ao recenseamento provisório dos compartes de cada baldio.

Deste modo, e ressalvada a breve solução de continuidade na sua vigência decorrente daquele episódio de revogação e ripristinação, o essencial do regime jurídico dos baldios, desde Janeiro de 1976 até à actualidade, sempre se conteve nos Decretos-Leis n.ºs 39/76 e 40/76, contra os quais, aliás, foram ensaiadas diversas tentativas de substituição, através de projectos de lei, com tal propósito apresentados na Assembleia da República.

Procedendo-se a um recenseamento desses textos, bem como das forças políticas pelos mesmos responsáveis, pode depois fazer-se a seguinte enumeração global: projecto de lei n.º 272/II, do CDS (*DAR*, 2.ª série, n.º 14, de 14 de Novembro de 1981); projecto de lei n.º 289/II, do PPM (*DAR*, 2.ª série, n.º 36, de 8 de Janeiro de 1982); projecto de lei n.º 291/II, do PSD (*DAR*, 2.ª série, n.º 37, de 9 de Janeiro de 1982); projecto de lei n.º 361/II, do PSD, CDS e PPM (*DAR*, 2.ª série, n.º 129, de 23 de Julho de 1982); projecto de lei n.º 199/III, do CDS (*DAR*, 2.ª série, n.º 22, de 15 de Julho de 1983); projecto de lei n.º 281/III, do PSD (*DAR*, 2.ª série, n.º 82, de 3 de Fevereiro de 1984); projecto de lei n.º 13/IV, do PSD (*DAR*, 2.ª série, n.º 2, de 13 de Novembro de 1985); projecto de lei n.º 21/IV, do CDS (*DAR*, 2.ª série, n.º 2, de 13 de Novembro de 1985); projecto de lei n.º 174/IV, do deputado Gonçalo Ribeiro Teles (*DAR*, 2.ª série, n.º 50, de 9 de Abril de 1986); projecto de lei n.º 287/IV, do PS (*DAR*, 2.ª série, n.º 8, de 12 de Novembro de 1986); projecto de lei n.º 41/V, do PS (*DAR*, 2.ª série, n.º 10, de 17 de Outubro de 1987); projecto de lei n.º 64/V, do CDS (*DAR*, 2.ª série, n.º 15, de 30 de Outubro de 1987); projecto

de lei n.º 90/V, do PSD (*DAR*, 2.ª série, n.º 21, de 13 de Novembro de 1987), e projecto de lei n.º 532/V, do PSD (*DAR*, 2.ª série-A, n.º 36, de 28 de Abril de 1990).

De todos estes projectos apenas foram aprovados pela Assembleia da República os projectos de lei n.ºs 64/V, 90/V e 532/V.

Os dois primeiros originaram o decreto da Assembleia da República n.º 132/V, que acabou por não entrar em vigor na ordem jurídica, dado que o Presidente da República suscitou quanto a algumas das suas normas a apreciação preventiva da constitucionalidade, vindo o Tribunal Constitucional a pronunciar-se pela inconstitucionalidade de todas essas normas no Acórdão n.º 325/89, *Diário da República*, 1.ª série, de 17 de Abril de 1989. Na sequência do veto depois apostado àquele diploma, a Assembleia da República não procedeu à sua confirmação por maioria de dois terços nem à sua reformulação, razão pela qual o mesmo não chegou a ser publicado como lei.

O projecto de lei n.º 532/V deu origem ao decreto da Assembleia da República n.º 317/V, havendo, quanto a algumas das suas normas, sido também suscitada a fiscalização preventiva da constitucionalidade, constituindo o respectivo pedido o tema em apreciação no presente processo.

O objecto do pedido que naquele acórdão se considerou continha, em diversos aspectos, directa conexão com a matéria agora sob sindicância, importando assim recordar alguns dos desenvolvimentos e conclusões ali alcançados para, através deles, melhor se poderem apreciar e decidir as questões que neste processo foram suscitadas pelo Presidente da República.

Vejamos então.

3 — Desde logo, no Acórdão n.º 325/89, teve-se por indiscutível não poderem «levantar-se dúvidas sérias acerca da necessária referência dos baldios à categoria constitucional dos bens comunitários, tendo sido essencialmente em vista dos baldios que se formaram os princípios constitucionais relativos aos bens comunitários. Isso decorre naturalmente do contexto histórico da formação da parte económica da Constituição a esse respeito, da evidente ligação entre o conceito constitucional de 'bens comunitários' e a definição dos baldios constante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 39/76 ('terrenos comunitariamente usados e fruídos'), bem como com o conceito de 'coisas comuns' do Código Civil de 1867, cuja componente principal eram justamente os baldios».

Aliás, a caracterização dos baldios como componente essencial dos «bens comunitários» é unânime na doutrina, como coisa que não carece de demonstração, de tão evidente que é.

Por outro lado, e no que respeita à natureza jurídica dessa categoria de bens, considerou-se no acórdão que a referência a «bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais» [alínea c) do n.º 2 do artigo 89.º da Constituição na sua versão originária] «apontava claramente para a ideia de que tais bens não apenas estariam na posse e gestão das comunidades locais, como também lhes pertencia a respectiva titularidade, visto que, de outro modo, não se justificaria a qualificação de tais bens ('bens comunitários'), o que não ocorria no caso das alíneas a) e b) do mesmo

n.º 2 do artigo 89.º da Constituição, quanto aos dois outros subsectores do sector público».

Todavia, mesmo na eventualidade de ainda se colocarem dúvidas a respeito deste específico ponto, deixaram elas de ter sentido com a nova redacção dada ao artigo 89.º da Constituição pela revisão constitucional de 1982.

Com efeito, onde anteriormente se dizia, no proémio dessa disposição, que o «sector público é constituído pelos *bens e unidades de produção colectivizados*» passou a dizer-se que «o sector público é constituído pelos *bens e unidades de produção pertencentes a entidades públicas ou a comunidades*».

Era assim indiscutível, segundo o entendimento perfilhado no aresto, que os «bens comunitários» a que se refere a alínea c) são bens «pertencentes a comunidades», como se diz no proémio desse preceito, distinguindo-se esses bens, *também quanto à titularidade*, dos bens «pertencentes a entidades públicas», designadamente às entidades públicas territoriais (desde o Estado à freguesia). Isto é, esclareceu-se, sem margem para dúvidas, que os «bens comunitários» são mesmo bens *pertencentes a comunidades* e não bens pertencentes a entidades públicas.

Este ponto passou a ser pacífico na doutrina, registando-se as posições de vários autores que em tal sentido se pronunciaram (Jorge Miranda, *Direito da Economia*, lições policopiadas, Lisboa, 1982-1983, pp. 70 e segs.; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., vol. I, p. 426; J. Simões Patrício, *Curso de Direito Económico*, 2.ª ed., Lisboa, 1981-1982, p. 289) e também do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, parecer n.º 136/78, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 259, de 10 de Novembro de 1978.

Por fim, também ali se concluiu que a garantia institucional contida na «constituição económica» e, muito particularmente, no artigo 89.º, impõe não só a existência de um subsector público comunitário, como também exige a permanência obrigatória dos baldios na categoria dos bens comunitários. Teve-se por seguro que, se aquele subsector viesse a ser privado dos baldios, ficaria essencialmente amputado, reduzido a dimensão despicienda, sem qualquer importância prática.

O subsector comunitário seria, então, «não apenas dramaticamente reduzido na sua dimensão, mas também fatalmente lesado no seu núcleo essencial. Uma tal mudança afronta, portanto, a garantia constitucional contida no artigo 89.º da Constituição».

E na sequência dos desenvolvimentos expostos, e à luz dos princípios constitucionais assinalados, o Acórdão n.º 325/89 pronunciou-se no sentido da inconstitucionalidade de todas as normas que haviam sido questionadas no respectivo processo.

4 — Teve entretanto lugar a revisão constitucional de 1989, que introduziu significativas alterações no texto constitucional, particularmente no âmbito da organização económica.

Cabe assim averiguar se os preceitos essenciais neste domínio, concretamente aqueles que serviram de suporte à fundamentação e às conclusões antecedentemente expostas — artigos 80.º, alínea e), 89.º, n.º 2, alínea c), e 90.º, n.º 1 — sofreram alteração determinante da utilização ou modificação daquele discurso argumentativo.

Na versão saída da revisão de 1982, aqueles preceitos dispunham assim:

Artigo 80.º

Princípios fundamentais

A organização económico-social assenta nos seguintes princípios:

.....
e) Desenvolvimento da propriedade social;
.....

Artigo 89.º

Sectores de propriedade dos meios de produção

1 — É garantida a existência de três sectores de propriedade dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais, definidos em função da sua titularidade e do modo social de gestão.

2 — O sector público é constituído pelos bens e unidades de produção pertencentes a entidades públicas ou a comunidades, sob os seguintes modos sociais de gestão:

.....
c) Bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais.
.....

Artigo 90.º

Desenvolvimento da propriedade social

1 — Constituem a base do desenvolvimento da propriedade social os bens e unidades de produção com posse útil e gestão dos colectivos de trabalhadores, os bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais e o sector cooperativo.
.....

Aquando da revisão constitucional de 1989, os dois partidos políticos que essencialmente determinaram as soluções ali adoptadas (PS e PSD) apresentaram os projectos de lei de revisão constitucional n.ºs 3/V e 4/V (cf. *DAR*, 2.ª série, n.º 23, 3.º e 4.º suplementos, de 18 de Novembro de 1987), nos quais o preceito fundamental neste domínio — o preceito relativo aos sectores de propriedade dos meios de produção —, respectivamente o artigo 81.º-A, no projecto do Partido Socialista, e o artigo 89.º, no projecto do Partido Social-Democrata, continham a seguinte formulação:

Artigo 81.º-A

Sectores de propriedade dos meios de produção

1 — É garantida a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção.

2 — O sector público é constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertençam ao Estado ou a outras entidades públicas.

3 — O sector privado é constituído pelos meios de produção cuja propriedade ou gestão pertençam a pessoas singulares ou colectivas privadas.

4 — O sector social é constituído pelos meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, por comunidades locais e ainda por outras formas de exploração colectiva por trabalhadores.

Artigo 89.º

Sectores de propriedade dos meios de produção

1 — É garantida a existência de três sectores de propriedades dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais, definidos em função da sua titularidade e do modo de gestão.

2 — O sector público é constituído pelos bens e unidades de produção pertencentes a entidades públicas ou a comunidades locais e por elas geridos.

3 — O sector privado é constituído pelos bens e unidades de produção cuja propriedade ou gestão pertençam a pessoas singulares ou colectivas privadas, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

4 — O sector cooperativo é constituído pelos bens e unidades de produção possuídos e geridos pelos cooperadores, em obediência aos princípios cooperativos.

No texto constitucional saído desta revisão, deixou de existir uma disposição como a do artigo 90.º referente ao desenvolvimento da propriedade social, e os meios de produção comunitários (bens comunitários) possuídos e geridos por comunidades locais passaram a integrar o sector de propriedade cooperativo e social.

Os preceitos correspondentes aos artigos 80.º e 89.º da versão de 1982 passaram a reger do modo seguinte:

Artigo 80.º

Princípios fundamentais

A organização económico-social assenta nos seguintes princípios:

-
e) Protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
.....

Artigo 82.º

Sectores de propriedade dos meios de produção

1 — É garantida a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção.
.....

4 — O sector cooperativo e social compreende especificamente:
.....

-
b) Os meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais;
.....

Do quadro constitucional saído da revisão de 1982, e no que toca à matéria agora em apreço, podia extrair-se como seu significado fundamental o seguinte:

- 1) A garantia da *existência* de três sectores de propriedade;
- 2) A definição desses sectores em função da sua *titularidade* e do respectivo *modo social de gestão*;
- 3) Um desses sectores é o *sector público* — constituído pelos bens e unidades de produção pertencentes a entidades públicas ou a *comunidades* —, do qual constituem subsector os *bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais*;
- 4) Estes bens comunitários constituem, conjuntamente com outros bens, a *base do desenvolvimento da propriedade social*;
- 5) O desenvolvimento da propriedade social constitui um dos princípios fundamentais da organização económico-social.

A revisão de 1989 implicou, relativamente àqueles princípios, as alterações seguintes:

- 1) Passou a garantir-se, em vez da existência, a *coexistência* de três sectores de propriedade dos meios de produção;
- 2) Os *meios de produção comunitários*, possuídos e geridos por comunidades locais, deixam de integrar o *sector público* e passam a fazer parte do *sector cooperativo e social*;
- 3) A *protecção do sector cooperativo e social* da propriedade dos meios de produção constitui um dos princípios fundamentais da organização económico-social;
- 4) Deixa de se fazer referência à *propriedade social* e ao seu *desenvolvimento*.

À luz destes preceitos e princípios constitucionais, tendo em conta o exacto sentido dos projectos de lei de revisão constitucional citados e o significado dos debates parlamentares travados na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional (*Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.ºs 30-RC e 103-RC, respectivamente, de 27 de Julho de 1988 e 15 de Maio de 1989), pode dizer-se que a passagem dos bens comunitários possuídos e geridos pelas comunidades locais, do sector público para o sector cooperativo e social, deve ser entendida como um *reforço da garantia constitucional desses bens* e da sua específica natureza e uma afirmação da sua autonomia dominial.

Qual o significado relevante destas alterações no âmbito da problemática dos baldios e no domínio das conclusões, já assinaladas, do Acórdão n.º 325/89?

Responde-se através da transcrição de uma parte do parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre o projecto de lei que esteve na origem do decreto aqui em causa (*Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 12, de 3 de Dezembro de 1990), e de que foi relator o deputado Almeida Santos.

Deste modo:

Nenhum que possa justificar a conclusão da sua constitucionalidade superveniente (queria ali aludir-se às normas do decreto da Assembleia da República n.º 132/V, relativamente às quais o Tribunal Constitucional se pronunciou no sentido da sua

inconstitucionalidade). Quando muito, pode pretender-se que sofreu alguma redução o «favor» de que gozava a *propriedade social* — em que se integrava o subsector dos bens comunitários — traduzida na substituição da garantia do seu desenvolvimento pela garantia da sua protecção.

Mas, embora tenha desaparecido a expressão «bens e unidades de produção *pertencentes a comunidades*», para apenas se continuarem a referir os meios de produção comunitários *possuídos e geridos* por comunidades locais, nem por isso é lícito julgar-se afastada a conclusão de que é *elemento identificador dos meios de produção comunitários a atribuição da propriedade desses bens às próprias comunidades locais: quer consideradas universalmente, enquanto tais — ainda que sem personalidade jurídica —, quer como soma de compartimentos titulares de um direito comum e indivisível* [...].

Em abono da conclusão supra, o facto de no n.º 1 do artigo 82.º da Constituição se falar em «três sectores de *propriedade*», um dos quais seria agora o «cooperativo e social» em que os meios de produção comunitária se integram.

Entendimento similar foi defendido por José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional*, p. 29, que escreveu sobre os baldios o seguinte:

Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais (de que os baldios constituem a mais significativa expressão) viram alterado o seu regime, em termos que representam um relevante acréscimo de tutela.

1 — A Constituição passou a garantir a existência de um subsector comunitário dentro do novo sector cooperativo e social [artigo 82.º, n.º 4, alínea b)]. Os baldios, integrando claramente a categoria dos bens comunitários, fazem parte desse subsector que, gozando de garantia institucional *específica*, não pode ser esvaziado ou atingido no seu conteúdo essencial.

2 — Tendo deixado de integrar o subsector comunitário do sector público previsto no anterior artigo 89.º, n.º 2, alínea c), os baldios viram sublinhada a distinção entre a *titularidade comunitária e a propriedade pública*, bem como a diferença entre *domínio cívico e domínio público* (das autarquias, designadamente, regulado no artigo 84.º).

3 — A sua protecção constitui um princípio fundamental da organização económica e social [artigo 80.º, alínea e)] e um dos limites materiais de revisão [artigo 288.º, alínea f)].

Têm-se, na sua generalidade, por rigorosas as posições defendidas nos textos de que se deixou transcrição, podendo assim afirmar-se que os baldios constituem o núcleo essencial e imprescindível dos «meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais» integrados no sector de propriedade cooperativo e social, pertencendo a essas comunidades, comunidades de «vizinhos» ou «compartes» que não se confundem com comunidades territoriais autárquicas, não apenas a *posse e gestão*, mas também a própria *titularidade dominial* desses meios de produção.

E isto é assim, porquanto, para além das razões já aduzidas, a revisão de 1989, ao desenvolver uma lógica de *desestatização* dos bens comunitários face ao Estado

e ao sector público da propriedade, trouxe para estes bens um acréscimo da sua autonomia enquanto bens integrados no sector cooperativo e social, autonomia essa que há-de traduzir-se num reforço da dominialidade comunitária ou cívica dos baldios.

5 — Ao encerrar-se a abordagem genérica que vem vindo a fazer-se da matéria dos baldios e do seu enquadramento constitucional, há-de dizer-se que o regime dos baldios deve captar-se, essencialmente, a *partir das normas constitucionais vigentes*, e não já de leis ordinárias (Código Civil de 1867, Código Civil de 1966, Código Administrativo) que, ou estão revogadas, ou se revelam hoje imprestáveis para responder com rigor jurídico e político ao problema da densificação da categoria jurídica de «meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais» [artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição]. De resto, no plano metodológico concretizador é este também um princípio hermenêutico fundamental: as soluções legais devem estar em conformidade com a Constituição: (Constituição da República Portuguesa, artigo 3.º, n.º 3), não é a Constituição que se deve adaptar às leis.

A *constitucionalização* expressa desses meios de produção comunitários torna claro que se visou dar guarida jurídico-constitucional a uma categoria de bens (meios de produção) incluídos no sector cooperativo e social, subjectivamente imputáveis a título de propriedade, posse e gestão a certas e determinadas comunidades locais.

Consequentemente, estes meios de produção comunitários (nos quais se incluem os baldios) são imputáveis, quanto à *titularidade dominial*, a uma *colectividade-comunidade* de habitantes que não se confunde com as colectividades territoriais autárquicas. Esta titularidade dominial é dos «povos», «*utentes*», «*vizinhos*» ou «*compartes*», e não já das freguesias ou grupos de freguesias (neste sentido um parecer do Prof. J. J. Gomes Canotilho, junto ao processo n.º 71/89, no qual foi tirado o já citado Acórdão n.º 325/89).

A titularidade dominial dos baldios, tal como acaba de ser definida, significa que, nos termos constitucionais, as comunidades locais são titulares dos seus direitos colectivos — sejam de gozo, sejam de uso, sejam de domínio — como comunidade de habitantes, valendo, quanto a elas, os princípios da *auto-administração e autogestão*.

Atingidas e fixadas estas linhas de orientação geral, que iluminam constitucionalmente o regime dos baldios, cabe partir ao encontro das questões de constitucionalidade suscitadas no pedido.

IV — As diversas questões postas no pedido — A fundamentação

A) As normas dos artigos 8.º, n.ºs 2 e 3, e 15.º do decreto

1 — Os artigos 8.º e 15.º, na parte que interessa considerar, dispõem do modo seguinte:

Artigo 8.º

Competência

1 — Compete à assembleia de compartes:

- a) Regular e disciplinar o uso e fruição do baldio;
- b) Eleger e demitir os membros do conselho directivo;

- c) Deliberar sobre as actualizações do recenseamento de compartes propostas pelo conselho directivo, mediante a admissão de novos membros e a exoneração dos que deixaram de reunir os respectivos requisitos;
- d) Aprovar o plano de utilização dos recursos do baldio e da aplicação das receitas propostas pelo conselho directivo;
- e) Aprovar o relatório e contas propostos pelo conselho directivo;
-
- g) Determinar a alienação de terrenos do baldio a compartes, nos termos do artigo 26.º da presente lei;
-

2 — A eficácia das deliberações tomadas ao abrigo das alíneas a), b), c), d), e) e g) do número anterior depende da sua aprovação pelo governador civil, que só a pode recusar com fundamento na ilegalidade das mesmas.

3 — Consideram-se aprovadas as deliberações que não foram objecto de decisão expressa em contrário, notificada ao presidente da assembleia de compartes no prazo de 45 dias a contar da data da assembleia de compartes em que foram tomadas.

Artigo 15.º

Representantes do governador civil

1 — Junto dos órgãos de cada baldio existe um representante do governador civil.

2 — Compete ao representante do governador civil:

- a) Assistir e participar, sem direito de voto, a reuniões da assembleia de compartes e do conselho directivo;
- b) Tomar conhecimento da contabilidade e solicitar outros elementos necessários para o exercício pelo governador civil da aprovação referida no n.º 2 do artigo 8.º;
- c) Servir de contacto privilegiado entre os órgãos comunitários e os serviços públicos;
- d) Comunicar ao governador civil as ilegalidades das quais tenha conhecimento;
- e) Enviar as deliberações previstas no n.º 2 do artigo 8.º para aprovação do governador civil, bem como os elementos necessários à prática deste acto.

3 — Caso se trate de baldios cuja exploração florestal esteja, total ou parcialmente, a cargo da Direcção-Geral das Florestas, compete a esta propor ao governador civil um seu funcionário para o desempenho da função prevista no número anterior.

O Presidente da República assinalou, liminarmente, no pedido que «a colocação dos bens comunitários fora do subsector comunitário do sector público dos meios de produção e a sua autonomização numa categoria própria de 'meios de produção comunitários' pode ser entendida como um reforço da dominialidade comuni-

tária ou cívica dos baldios, uma vez que afirma a sua total autonomia e torna clara a demarcação face ao domínio público ou privado do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas», acentuando, por outro lado, que «a garantia institucional da existência de 'meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais', no sector cooperativo e social, parece não consentir qualquer diminuição, eliminação ou inutilização prática do seu conteúdo essencial, até por respeito do princípio constante do artigo 80.º, alínea e), da Constituição da República».

E a seguir, a propósito das normas que agora se encontram sob apreciação — artigos 8.º, n.ºs 2 e 3, e 15.º —, afirma-se no pedido poderem elas contender com o disposto no artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição, «ao transformarem o princípio da autonomia dominial comunitária num regime de disciplina administrativa, uma vez que colocam na dependência de actos do governador civil a eficácia de deliberações tomadas pela assembleia de compartes — no uso de competências próprias e exclusivas — relativas à organização, administração e gestão dos baldios e prevêm a participação, embora sem direito de voto, de representantes de órgãos do Estado junto dos órgãos dos baldios».

E, por fim, ponderou-se que «esta orientação pode pôr em causa o sentido adoptado pela lei fundamental nesta matéria, que foi reforçada na revisão constitucional de 1989, quando foram distinguidas mais claramente as lógicas estatal e comunitária».

2 — Como já se observou, a revisão constitucional de 1989 retirou os «meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais» (de que os baldios constituem expressão essencial e quase exclusiva), do subsector comunitário do sector público, integrando-os num subsector comunitário do sector cooperativo e social, sendo certo que a protecção constitucionalmente concedida a este sector de propriedade assume a natureza de princípio fundamental da organização económica e social.

Verificou-se assim, neste domínio, uma alteração de filosofia política que conduziu ao desenvolvimento de uma lógica de autonomia acrescida dos «bens comunitários» face ao Estado e ao desenvolvimento de uma lógica de desestatização.

Com isto, os baldios viram sublinhada a distinção entre a titularidade comunitária e a propriedade pública, bem como a diferença entre domínio cívico e domínio público.

A alteração assim ocorrida, e o subsequente acréscimo da autonomia do sector cooperativo e social face ao sector público, não consente que este se lhe sobreponha em termos de àquele estabelecer condicionamentos limitadores.

Deste modo, a avaliação das normas impugnadas há-de fazer-se à luz deste novo enquadramento jurídico-constitucional, que tornou clara a demarcação dos bens comunitários face ao domínio público ou privado do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas.

O artigo 8.º, n.º 2, faz depender a eficácia das deliberações tomadas pela assembleia de compartes ao abrigo das alíneas a), b), c), d), e) e g) do número anterior da sua aprovação pelo governador civil, que, nos termos do artigo 291.º, n.º 3, da Constituição, representa o Governo e exerce os poderes de tutela na área do distrito.

Apesar de naquela disposição se prescrever que a recusa de aprovação sempre haverá de se fundar em *ilegalidade* das respectivas deliberações, tem de reconhecer-se que esta espécie de «tutela inspectiva» ou de «controlo preventivo subsequente» da gestão das assembleias de compartes acaba, indirectamente, por vincular essa gestão ao próprio governo.

Com efeito, e independentemente da questão de saber qual a verdadeira natureza jurídica daquelas deliberações, o certo é que só adquirem elas definitividade e executoriedade *se e quando* a aprovação for concedida.

Sempre que se verifique recusa de aprovação, aquele órgão de gestão dos baldios ou desiste, pura e simplesmente, de ver executada a sua deliberação, ou ver-se-á compelido a impugnar contenciosamente o acto praticado pelo governador civil, com o que se impõe ao gestor um ónus de recurso dirigido à atribuição de eficácia ao acto de gestão.

Tudo isto denuncia, ao menos implicitamente, uma ideia de subordinação do sector da propriedade social ao sector público, implica uma visão redutora da realidade económica e social dos baldios e traduz-se numa tutela que envolve uma intervenção, *desproporcionada e excessiva*, da Administração, constitucionalmente não consentida e potencialmente paralisadora da actividade daquele órgão de gestão comunal.

Não se recusa que os interesses de ordem nacional que podem estar associados aos baldios, e especialmente a certos baldios, não possam ser objecto de uma representação adequada junto dos seus órgãos de gestão; o que se tem por constitucionalmente ilegítimo é que a *gestão* dos baldios possa ficar dependente quanto à sua eficácia jurídica, e, portanto, quanto à sua eficiência, de actos da Administração, que se lhe sobrepõem, em termos de a vincular e, eventualmente, paralisar.

Do que vem de se expor decorre, seguramente, a inconstitucionalidade das normas dos artigos 8.º, n.ºs 2 e 3, por violação do disposto nos artigos 80.º, alínea e), e 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição.

3 — O representante do governador civil junto dos órgãos dos baldios — e passa-se agora à apreciação do artigo 15.º —, independentemente de ser ou não proposto pela Direcção-Geral das Florestas, não interfere directamente no exercício das competências próprias desses órgãos, circunscrevendo a sua acção à prática de actos externos, de conteúdo essencialmente informativo, servindo também como elemento de ligação com os serviços públicos e o governador civil.

De algum modo, a simples existência de um representante da Administração junto dos órgãos de gestão dos baldios já representa uma certa forma de intervenção administrativa, se bem que, no caso, não se traduza ela no exercício de qualquer competência específica que possa colidir, directa ou indirectamente, com a autonomia própria da gestão dos bens comunitários.

Deste modo, salvaguardadas as normas das alíneas b) e e) do n.º 2, exceptuando-se, quanto àquela, o segmento respeitante ao «conhecimento da contabilidade», de conteúdo meramente instrumental, da disciplina contida nas normas do artigo 8.º, n.ºs 2 e 3, já consideradas inconstitucionais e, por isso, mesmo consequencialmente inconstitucionais, e podendo embora discutir-se a necessidade da existência daquele representante do governador civil junto dos órgãos de gestão comunitários, entende-se que todas as demais normas do artigo 15.º não são geradoras de inconstitucionalidade.

B) As normas dos artigos 16.º a 22.º e 34.º do decreto

1 — No capítulo III do decreto subordinado à epígrafe «Instituições dos baldios» compreendem-se os artigos 16.º a 22.º, que dispõem da seguinte estatuição:

Artigo 16.º

Requisitos

Só podem ser instituídos em baldios os terrenos que são, ou se destinem a ser, utilizados como logradouro comum de uma comunidade local e simultaneamente se integrem numa das seguintes categorias:

- a) Terrenos considerados indispensáveis ao logradouro comum no momento da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro;
- b) Terrenos submetidos ao regime florestal por serem considerados baldios no momento da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro;
- c) Terrenos considerados baldios reservados ao abrigo do n.º 4 do artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 27 207, de 16 de Novembro de 1936, e do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 36 053, de 19 de Dezembro de 1946, aos quais a Junta de Colonização Interna ou organismos que lhe sucederam não tenham dado destino ou aproveitamento nos termos da lei.

Artigo 17.º

Forma de instituição

1 — Salvo o disposto no artigo 31.º, os baldios são instituídos por resolução do Conselho de Ministros, publicada na 2.ª série do *Diário da República*.

2 — Da resolução do Conselho de Ministros deve constar:

- a) A delimitação precisa do baldio;
- b) Os nomes de todos os compartes.

Artigo 18.º

Início do processo

1 — O processo conducente à instituição dos baldios inicia-se com uma reunião dos potenciais compartes que delibere no sentido da conveniência de instituir o baldio, da delimitação da sua área e da identificação dos compartes.

2 — Na sequência da reunião a que se refere o número anterior, será entregue ao governador civil requerimento, do qual conste:

- a) O nome e a morada de todos os compartes;
- b) A delimitação dos terrenos integrantes do baldio;
- c) Os elementos que fundamentam a pretensão, designadamente a situação actual do uso e fruição do terreno baldio;
- d) Outros elementos considerados convenientes para a correcta apreciação do processo.

3 — O requerimento deve ser acompanhado da acta da reunião a que se refere o n.º 1 e de outros documentos relevantes.

Artigo 19.º

Recenseamento provisório dos compartes e convocação da assembleia

1 — Recebido o requerimento para a instituição de um baldio, o governador civil deve solicitar parecer à junta ou juntas de freguesia onde se situa o terreno baldio, bem como a outras entidades ou serviços públicos, nomeadamente serviços regionais do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, sobre os antecedentes e sobre a situação actual dos terrenos em causa no que respeita:

- a) Ao seu estatuto jurídico;
- b) Ao seu uso, fruição e exploração;
- c) À identificação dos compartes;
- d) À conveniência da instituição do baldio e suas implicações.

2 — Emitidos os pareceres solicitados, ou decorridos 60 dias sobre a solicitação dos mesmos, o governo civil elaborará o recenseamento provisório dos compartes, que será afixado nos lugares de estilo conjuntamente com a convocação da assembleia provisória de compartes.

Artigo 20.º

Assembleia provisória de compartes

1 — A assembleia provisória de compartes reúne no dia, hora e local fixados na convocação e nela devem participar, com direito de voto, os inscritos no recenseamento provisório.

2 — A assembleia só pode deliberar validamente com a presença de, pelo menos, 50% dos inscritos no recenseamento provisório; se este quórum não se verificar, é convocada de imediato nova assembleia, a realizar entre o 7.º e o 14.º dias seguintes, exigindo-se para esta apenas 30% dos inscritos no citado recenseamento.

3 — A reunião é presidida pelo governador civil ou seu representante.

4 — Os membros da junta ou juntas de freguesia cuja área abrange a área de localização dos terrenos baldios e os representantes dos serviços públicos designados pelo governador civil podem participar sem direito de voto.

5 — A assembleia deve deliberar sobre:

- a) A manutenção ou exclusão dos inscritos no recenseamento provisório;
- b) A inclusão de outros membros no recenseamento provisório;
- c) A delimitação dos terrenos que considere deverem integrar o baldio;
- d) A eleição de três membros, que assegurem a sua representação até à decisão final sobre a instituição do baldio.

6 — As deliberações relativas à matéria prevista nas alíneas a) e b) do número anterior têm de ser tomadas por maioria de dois terços dos presentes.

Artigo 21.º

Decisão

1 — Efectuada a assembleia provisória de compartes, o governador civil remeterá todo o processo para o membro do Governo de que depende, acompanhado do seu parecer sobre o mesmo.

2 — Após as diligências preparatórias consideradas convenientes, será o processo apreciado em Conselho de Ministros.

Artigo 22.º

Primeira assembleia de compartes

No prazo de 30 dias após a publicação da resolução do Conselho de Ministros que institua um baldio, o governador civil deve convocar a primeira assembleia de compartes para que esta eleja a respectiva mesa e o conselho directivo.

Por seu turno, o artigo 34.º contém a seguinte formulação:

Artigo 34.º

Integração no domínio privado das freguesias

1 — Decorridos cinco anos da entrada em vigor da presente lei, os terrenos a que se refere o artigo anterior que não tenham sido instituídos em baldios de acordo com o disposto no capítulo III passam, automaticamente, a integrar o domínio privado das freguesias em que se situam.

2 — Durante o prazo referido no número anterior, os citados terrenos podem ser objecto das medidas previstas nos artigos 26.º e 28.º da presente lei, com as necessárias adaptações.

No entendimento manifestado no pedido tem-se por «passível de dúvidas de constitucionalidade a positivação de um regime de disciplina administrativa para a instituição dos baldios».

Com efeito, as normas agora sob sindicância, ainda segundo aquele entendimento, ao colocarem na dependência de pareceres e actos de determinados órgãos e serviços do Estado e na esfera da competência do Conselho de Ministros a apreciação e decisão do processo administrativo de instituição dos baldios, poderão pôr em causa «o respeito da natureza do subsector comunitário do sector social e cooperativo e o respeito da titularidade dominial das comunidades locais relativamente aos bens em causa», resultando ainda do exposto «a possibilidade de se questionar também o disposto no artigo 34.º do diploma em questão».

2 — O Código Administrativo de 1940 definia, no artigo 388.º, como baldios «os terrenos não individualmente apropriados, dos quais só é permitido tirar proveito, guardados os regulamentos administrativos, aos indivíduos residentes em certa circunscrição ou parte dela», classificando-se depois, no artigo 390.º, quanto à utilidade social e aptidão cultural, em:

- 1) Baldios indispensáveis ao logradouro comum;
- 2) Baldios dispensáveis do logradouro comum e próprios para cultura;
- 3) Baldios dispensáveis do logradouro comum e impróprios para cultura;
- 4) Baldios arborizados ou destinados à arborização.

No artigo 393.º do mesmo diploma, relativamente aos baldios indispensáveis ao logradouro comum, preceituava-se que «os baldios que sejam aproveitados como logradouro comum pelos moradores de algum concelho ou freguesia e se considerem indispensáveis, sob essa forma de utilização, à economia local continuarão a ter o mesmo carácter e destino», considerando-se, no § único, logradouro comum a «apascntação de gados, a produção e corte de matos, combustível ou estrume, a cultura e outras utilizações, quando não se verifique a apropriação individual de qualquer parcela dos terrenos e a fruição pertença de modo efectivo aos moradores vizinhos».

Entretanto, o Decreto-Lei n.º 39/76, que hoje em dia constitui, conjuntamente com o Decreto-Lei n.º 40/76, o compêndio normativo fundamental sobre esta matéria (cf. supra, III, 2), estabeleceu, no artigo 1.º, uma noção essencialmente coincidente com a daquele Código, definindo os baldios como «os terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores de determinada freguesia ou freguesias ou parte delas», acrescentando a seguir, no artigo 2.º, que os terrenos baldios se encontram «fora do comércio jurídico, não podendo, no todo ou em parte, ser objecto de apropriação privada por qualquer forma ou título, incluída a usucapião».

No propósito de se proceder à *restituição* dos terrenos baldios às comunidades que deles foram desapossadas pelo Estado, determina-se no artigo 3.º deste diploma que «são devolvidas ao uso, fruição e administração dos respectivos compartes, nos termos do presente diploma, por cujas disposições passam a reger-se, os baldios submetidos ao regime florestal e os reservados ao abrigo do n.º 4 do artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 27 207, de 16 de Novembro de 1936, aos quais a Junta de Colonização Interna não tenha dado destino ou aproveitamento».

Deste modo, determinou-se a devolução ao uso, fruição e administração dos respectivos compartes:

- 1) Dos baldios submetidos ao regime florestal, isto é, aqueles baldios que eram arborizáveis e foram depois arborizados pelos corpos administrativos e pelo Estado, ficando depois sujeitos ao regime florestal;
- 2) Dos baldios reservados pela Junta de Colonização Interna, ao abrigo do disposto nos artigos 173.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 27 207 e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 36 053, com vista à possível instalação de casais agrícolas e para fins de colonização.

O Decreto-Lei n.º 39/76 apenas rege sobre a restituição às comunidades de compartes dos baldios que foram apropriados pelo Estado, regendo o Decreto-Lei n.º 40/76 sobre a «recuperação» de baldios apropriados por particulares, sendo certo que na situação em apreço apenas se considerarão os baldios a que se refere aquele primeiro diploma.

Mas há-de dizer-se que a devolução dos baldios às comunidades de utentes pretendida por lei constitui algo mais do que a mera *obtenção material da coisa* em ordem à recuperação do seu uso e da sua fruição.

O regime do Código Administrativo admitia, em geral, a prescritibilidade dos baldios (§ único do artigo 388.º) e a alienabilidade, em certos termos, dos baldios dispensáveis do logradouro comum (artigos 396.º a 400.º), radicando nas autarquias locais amplos poderes sobre os mesmos e confiando a sua administração

aos órgãos autárquicos respectivos (artigos 389.º, 391.º, 394.º, 45.º, n.ºs 1 a 3, e 253.º, n.ºs 3 a 5).

Ao contrário, o actual regime, em contraste com o antigo, além de estabelecer a inegociabilidade dos baldios, *radicou nas comunidades de utentes ou compartes*, aliás não necessariamente coincidentes com toda a população das freguesias, não apenas o uso e a fruição dos baldios mas um elenco muito mais amplo de poderes sobre eles, a «administração» *lato sensu*, ainda que a administração em sentido estrito não seja exercida directamente por essa assembleia, como tudo resulta dos artigos 9.º a 11.º do Decreto-Lei n.º 39/76.

Ora, entendida como a *mudança de centro de imputação dos poderes sobre a coisa, passagem da autarquia para a comunidade de utentes* dos poderes em que se analisa a relação jurídica que tem os terrenos baldios como objecto, aquela *restituição* operou-se indubitavelmente, e desde logo, quanto àqueles baldios que, na data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 39/76, se encontravam no logradouro comum por *lhe serem indispensáveis*. Com efeito, *se expressamente*, para alguns baldios cujo uso e fruição pelas populações respectivas se encontravam *cerceados ou até impedidos ou ameaçados por diverso destino*, a lei nova veio estabelecer meios de recuperação que permitissem a sua submissão ao novo regime, seria absurdo que assim não acontecesse com os baldios que se encontravam no logradouro dos povos, isto é, *no uso e fruição efectivos*.

Mas também quanto aos baldios submetidos ao *regime florestal*, cujo uso e fruição pelas populações se encontrava, *se não impedido, pelo menos cerceado*, e aos baldios reservados pela Junta de Colonização Interna a que esta não tivesse dado efectivo destino, onde se verificava *pelo menos a ameaça*, se não mesmo o impedimento, do uso e fruição pelas comunidades, há-de dizer-se que estão agora sujeitos ao regime de *uso, fruição e administração* estabelecido no Decreto-Lei n.º 39/76, passando a *respectiva titularidade* a radicar-se na comunidade dos compartes.

3 — Encerradas estas considerações de ordem genérica, havidas por necessárias a uma melhor apreensão da matéria em apreço, cabe retomar a questão que aqui e agora se syndica.

Prescreve-se, no artigo 16.º, que *só podem* ser instituídos em baldios os terrenos que são, ou se destinem a ser, utilizados como logradouro comum de uma comunidade e simultaneamente se integrem numa das seguintes categorias:

- a) Terrenos considerados indispensáveis ao logradouro comum na data do início da vigência do Decreto-Lei n.º 39/76;
- b) Terrenos submetidos ao regime florestal por serem considerados baldios na data do início da vigência do Decreto-Lei n.º 39/76;
- c) Terrenos considerados baldios reservados ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 27 207 e 36 053, aos quais a Junta de Colonização Interna ou organismos que *lhe sucederam* não tenham dado destino ou aproveitamento nos termos da lei.

Deste modo, os terrenos que *são utilizados* como logradouro comum e eram considerados indispensáveis a esse logradouro na data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 39/76 [alínea a)] dispõem já, *seguramente*, da natureza própria de baldios, sendo assim de todo inaceitável a sua sujeição a um processo de *insti-*

tuição constitutivo que, a não ser observado, acarretará, de imediato, uma administração provisória por parte das juntas de freguesia em que se situam (artigo 33.º, n.º 1) e, decorridos que sejam cinco anos da entrada em vigor desta lei, a sua integração automática no domínio privado das mesmas freguesias (artigo 34.º, n.º 1).

De igual modo, os terrenos que *se destinem a ser utilizados* como logradouro comum e pertençam às categorias referidas nas três alíneas do artigo 16.º dispõem já e também da natureza própria de baldios, pois que, além de já o serem aquando da apropriação pelo Estado, continuaram a sê-lo por força do Decreto-Lei n.º 39/76, não importando, para este efeito, que o processo previsto no artigo 18.º deste diploma não haja, eventualmente, sido cumprido (sobre as dificuldades e vicissitudes com que a aplicação concreta desta norma terá deparado, cf. Jaime Gralheiro, *Comentários à(s) Lei(s) dos Baldios*, Coimbra, 1990, pp. 124-132). E as consequências da não observância do processo de instituição são neste caso iguais às que se assinalaram a propósito dos terrenos que são logradouro comum e a ele indispensáveis.

E pode dizer-se que todos estes baldios não cabem no âmbito de aplicação do artigo 32.º, no qual se consideram certos baldios — aqueles cuja entrega aos respectivos compartes tenha sido validamente efectuada nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/76 e que, no momento da entrada em vigor do decreto aqui em causa, tenham, no pleno exercício das suas funções, conselhos directivos eleitos de acordo com aquele decreto-lei — automaticamente instituídos e assim dispensados do processo de instituição.

Com efeito, dispõem já todos estes terrenos baldios da natureza própria e específica de *baldios*, dado que, apesar do cerceamento, limitação e impedimento impostos forçadamente aos respectivos compartes na sua utilização, no seu uso e fruição, nomeadamente por força do regime instituído pelo Código Administrativo e pela Lei n.º 2069, de 24 de Abril de 1954, nunca eles perderam a peculiar natureza de «meios de produção comunitários» e, como tal, se acham integrados no sector de propriedade cooperativo e social.

A obrigatoriedade que agora se lhes impõe de «*instituir burocraticamente, 'hic et nunc', o que séculos de consuetudinarietà já consagraram*» através de um processo administrativo que culmina com uma «decisão» do Conselho de Ministros a ser traduzida num acto administrativo não vinculado, há-de seguramente ter-se por violadora das garantias constitucionais que actualmente são asseguradas aos baldios.

Com efeito, o Governo, ao apreciar o respectivo processo, *sempre pode* recusar a instituição do baldio, não só com fundamento na inverificação dos pressupostos de que esta depende, como também porque a norma do artigo 16.º lhe concede liberdade de avaliação sobre a conveniência e oportunidade de exercício do poder, como ainda sobre o modo desse exercício e o conteúdo do próprio acto em que a «decisão» se traduz.

Isto, aliás, resulta manifestamente da norma da alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º, na qual se preceitua que os pareceres a emitir pela junta ou juntas de freguesia ou por outras entidades ou serviços públicos, sobre os antecedentes e sobre a situação actual dos terrenos a instituir em baldios, hão-de ter em conta, nomeadamente, *a conveniência da instituição do baldio e suas implicações*, o que, desde logo, evidencia estar a instituição dos baldios dependente de critérios de oportunidade a atender por estas entidades e, por maioria de razão, pelo Governo.

De resto, seria estranho que fosse atribuída ao órgão definidor das «linhas gerais da política governamental» uma competência inteiramente vinculada, de conteúdo puramente ratificativo ou registral, que melhor caberia no âmbito de um qualquer serviço central da Administração.

Isto, por um lado. Por outro lado, a sujeição dos baldios a um acto de natureza institutiva e constitutiva, e não meramente saneadora ou certificativa, com as graves consequências advenientes da sua inverificação — de imediato, os baldios passam a ser administrados pelas juntas de freguesia em que se situam e ao fim de cinco anos passam a integrar o domínio privado das mesmas —, o que acarreta a perda do seu estatuto secular, traduz-se em incompatibilidade com a ideia de *protecção* que o texto constitucional lhes assegura, envolve violação ao princípio da sua *autonomia domínial e cívica*, significa intromissão ilegítima da Administração Pública no sector de propriedade cooperativo e social e revela, finalmente, uma certa ideia de *administrativização* dos baldios, que perpassa, aliás, por quase todas as normas do decreto.

Por tudo isto, tem-se por inconstitucional a norma do artigo 16.º, com base na violação do disposto nos artigos 80.º, alínea e), e 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição.

As normas dos artigos 17.º a 22.º, relativas, sucessivamente, à forma de instituição, início do processo, recenseamento provisório dos compartes e convocação da assembleia, assembleia provisória de compartes, decisão e primeira assembleia de compartes, contêm regras processuais, de conteúdo meramente instrumental, do acto institutivo dos baldios, e assim, na sequência da inconstitucionalização da norma do artigo 16.º, hão-de ter-se por consequencialmente inconstitucionais.

4 — No artigo 34.º, n.º 1, prescreve-se que os terrenos não instituídos em baldios de acordo com o disposto no capítulo III (artigos 16.º a 22.º), decorridos que sejam cinco anos da entrada em vigor da presente lei, passam, automaticamente, a integrar o domínio privado das freguesias em que se situam.

E no seu n.º 2 dispõe-se que, durante aquele prazo de cinco anos, os citados terrenos podem ser objecto das medidas previstas nos artigos 26.º a 28.º da presente lei, com as necessárias adaptações, isto é, poderão ser alienadas pelas juntas de freguesia administrantes para construção de habitações próprias dos compartes, ou ser objecto de extinção.

À luz da argumentação atrás desenvolvida a propósito do artigo 16.º do decreto e do acto de instituição dos baldios — a norma agora em causa dispõe sobre as consequências da não verificação desse acto instituidor —, tem-se por seguro que a mesma, por força daquelas razões, não dispõe de legitimidade constitucional.

C) As normas dos artigos 25.º, n.º 3, e 30.º do decreto

1 — Os artigos agora sob apreciação dispõem da maneira seguinte:

Artigo 25.º

Utilidade pública

1 — Os terrenos que integram um baldio podem, por motivo de utilidade pública, dele ser desintegrados.

2 — A utilidade pública pode decorrer do fim público do empreendimento em causa ou da sua relevância para o desenvolvimento sócio-económico da zona, designadamente em termos de criação de postos de trabalho ou do contributo para a fixação das populações.

3 — A desintegração efectua-se por resolução do Conselho de Ministros, depois de parecer obrigatoriamente aprovado pela assembleia de partes.

Artigo 30.º

Extinção por utilidade pública

À extinção de baldio com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 28.º aplica-se o disposto no artigo 25.º, com as necessárias adaptações.

Segundo o entendimento manifestado no pedido, «a norma do n.º 3 do artigo 25.º poderá não salvar em termos constitucionais o respeito pela manifestação de vontade das comunidades locais, nos casos de desintegração por motivo de utilidade pública de terrenos que façam parte dos baldios», pois que, efectuando-se a desintegração por resolução do Conselho de Ministros, «não está claramente expresso que essa mudança de afectação resulte de decisão nesse sentido dos titulares dos bens comunitários».

Nesta conformidade, manifestam-se naquele requerimento «dúvidas sobre se aqui não estará a ser novamente violado o princípio da autonomia dominial comunitária», resultando ainda do exposto a possibilidade de se questionar o disposto no artigo 30.º e, de novo, no artigo 34.º

E realça-se, por fim, que as normas atrás referidas «não consagram qualquer mecanismo de compensação pelo sacrifício de um direito real de gozo das comunidades locais, tal como prevê o artigo 62.º, n.º 2, da Constituição da República».

2 — A Constituição consagra o *princípio do direito à indemnização*, dispondo no artigo 62.º, n.º 2, que «a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante justa indemnização» e no artigo 83.º que «a lei determinará os meios e as formas de intervenção e de apropriação colectiva dos meios de produção e solos, bem como os critérios de fixação da correspondente indemnização».

Na sua versão originária, o texto constitucional permitia à *lei* poder determinar que as expropriações de latifundiários e de grandes proprietários e empresários e accionistas não dessem lugar a qualquer indemnização (artigo 82.º, n.º 2) e, na versão saída da revisão de 1982, dispunha-se que a expropriação de meios de produção em abandono, no caso do abandono ser injustificado, não conferia direito a indemnização (artigo 84.º, n.º 2), sendo certo, porém, que, na actualidade, não vigoram já estas disposições.

Deste modo, quer a expropriação por utilidade pública, quer a apropriação colectiva dos meios de produção e solos, hão-de dar origem, por imposição constitucional, a uma *indemnização*, se bem que o *critério da sua fixação não tem por que ser o mesmo para todo o tipo de casos*. Tais critérios podem, inclusivamente, ser divergentes, conforme o tipo e o montante dos bens nacionalizados. Questão é que esses critérios, embora diferentes, respeitem o *princípio de justiça* que vai implicado na ideia do Estado de direito [cf. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 39/88 e 131/88

(*Diário da República*, 1.ª série, respectivamente de 3 de Março e de 29 de Junho de 1988)].

3 — Como já se observou, em conformidade com o disposto no artigo 25.º, n.º 3, a desintegração de terrenos baldios efectua-se por resolução do Conselho de Ministros, depois de «parecer obrigatoriamente aprovado pela assembleia de partes», isto é, depois da emissão obrigatória de um parecer deste órgão de gestão comunitária, que, todavia, não reveste natureza vinculativa em termos de dever merecer um acatamento impositivo por parte do Conselho de Ministros.

Por seu turno, nos termos do artigo 30.º, à extinção de baldios com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 28.º, isto é, àqueles que, por razões de utilidade pública, sejam na sua totalidade afectos a fins de outra natureza, aplica-se o disposto no artigo 25.º, com as necessárias adaptações.

Deste modo, também a extinção do baldio por utilidade pública se efectua por resolução do Conselho de Ministros, ao qual compete, tal-qualmente sucede no caso da desintegração, decidir sobre a existência ou inexistência dos diversos pressupostos de que depende a verificação da utilidade pública, como também sobre o próprio acto extintivo ou desintegrativo, em si mesmo considerado.

Não se têm por contestáveis as figuras da desintegração e da extinção dos baldios por utilidade pública, nem tão-pouco as competências que, a propósito dos respectivos processos, são atribuídas ao Conselho de Ministros.

Simplemente, entende-se que, em ambos os casos, há-de resultar do respectivo acto expropriativo, *lato sensu*, uma qualquer «compensação» ou «reparação» derivada da desapropriação forçada imposta às respectivas comunidades locais, podendo, aliás e desde logo, ser atribuída em espécie, através de melhoramentos ou benefícios a favor daquelas comunidades.

As comunidades locais são titulares dos seus direitos colectivos — sejam de gozo, sejam de uso, sejam de domínio — como comunidade de habitantes. Mesmo que se entenda que a comunidade como tal não é sujeito jurídico, não podendo, por isso, ser titular de situações jurídicas (cf. Francisco Veloso, «O domínio público municipal, os baldios e a Constituição», in *Revista de Direito Administrativo*, 1, 3, p. 88), isso não impede — antes impõe — tal comunidade de habitantes de adoptar *formas organizativas*, que vão desde as meras reuniões em assembleia de partes até à forma moderna da personalidade jurídica. Quer isto dizer: no *plano substancial*, a titularidade dominial respeita à comunidade de habitantes enquanto tal; no *plano formal*, são lícitas estruturas organizativas que se erguem como centros de imputação personificados dos interesses e direitos da comunidade.

Deste modo, nem poderá dizer-se que a «compensação» ou «reparação» derivada daqueles actos expropriativos, *lato sensu*, careceria de um destinatário juridicamente capaz, dado existirem os órgãos que se apresentam como centros de imputação personificados dos interesses e direitos das comunidades locais.

Ora, tanto no caso da desintegração como no da extinção dos baldios por utilidade pública, como desde logo se assinala no requerimento do Presidente da República, não foi consagrado «qualquer mecanismo de compensação pelo sacrifício de um direito real de gozo das comunidades locais», e era indispensável que o fosse, sob pena de se entender, como se entende, ter

sido propósito daquelas normas recusar a existência do respectivo direito.

Com efeito, apresentando-se estas duas situações normativas como figuras novas e distintas de quaisquer outras anteriormente existentes no ordenamento jurídico, há-de entender-se deverem elas ter sido tendencialmente reguladas em toda a sua dimensão aplicativa, não fazendo, assim, sentido invocar-se aqui, a respeito desta matéria, princípios gerais próprios de outras e diversas realidades jurídicas.

De tudo o exposto, têm-se por inconstitucionais as normas dos artigos 25.º, n.º 3, e 30.º, por violação do princípio de justiça contido no Estado de direito democrático, do qual se contêm afloramentos, neste domínio, nos artigos 62.º, n.º 2, e 83.º da Constituição.

D) As normas dos artigos 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, e 29.º do decreto

1 — Nos artigos agora em apreço preceitua-se assim:

Artigo 28.º

Fundamentos

1 — Extinguem-se os baldios:

- a) Que deixaram de ser utilizados como logradouro comum pelas comunidades locais;
- b) Que, por razões de utilidade pública, sejam na sua totalidade afectos a fins de outra natureza.

2 — Da extinção dos baldios decorre:

- a) No caso da alínea a), a sua integração no domínio privado da freguesia ou freguesias onde se situam;
- b) No caso da alínea b), a sua integração na titularidade da entidade responsável pelo empreendimento da utilidade pública em causa.

3 — A extinção dos baldios efectua-se por resolução do Conselho de Ministros que identifique o seu fundamento, a delimitação do baldio e o destino que lhe é dado.

Artigo 29.º

Extinção com fundamento na não utilização como logradouro comum

1 — A extinção dos baldios com fundamento na alínea a) do n.º 1 do artigo anterior pode ser da iniciativa da assembleia de partes ou da assembleia ou assembleias de freguesia onde se situam os terrenos baldios, quando se verifique a não utilização por um período de mais de dois anos.

2 — A deliberação dos órgãos referidos no número anterior que se pronuncie pela extinção dos baldios deve ser comunicada ao governador civil, acompanhada da acta da reunião em que foi tomada e de uma exposição sobre as razões de facto que a justifique.

3 — Analisada a questão, o governador civil deve solicitar parecer à Direcção-Geral das Florestas e ainda:

- a) No caso de a iniciativa ter sido da assembleia de partes, à assembleia ou assem-

bleias de freguesia onde se situam os terrenos baldios;

- b) No caso de a iniciativa ter sido da assembleia de freguesia, à assembleia de partes.

4 — Recebidos os pareceres, ou passados 60 dias sobre a sua solicitação, o governador civil enviará todo o processo ao membro do Governo de que dependa, acompanhado de relatório e parecer.

A propósito das normas agora em causa, sustentou-se no pedido que tais normas, «ao criarem um regime de disciplina administrativa para a extinção dos baldios pelo não uso, fora do controlo e da vontade das comunidades locais e na esfera do Estado, e ao não preverem qualquer mecanismo de compensação, máxime no caso de extinção por iniciativa das assembleias de freguesia, podem ainda suscitar dúvidas no tocante à sua conformidade constitucional».

2 — A extinção dos baldios fundada em não utilização por um período de mais de dois anos tanto pode ser da iniciativa da assembleia de partes como da assembleia ou assembleias de freguesia onde os terrenos baldios se situam, funcionando a deliberação a tal respeito tomada por esses órgãos comunitários ou autárquicos como requerimento inicial do processo, depois organizado e dinamizado pelo governador civil até à sua remessa ao Governo para decisão final.

A extinção dos baldios efectua-se por resolução do Conselho de Ministros, que há-de identificar o seu fundamento, a delimitação do baldio e o destino que lhe é dado.

A causa da extinção radica no facto de o baldio deixar de ser utilizado como logradouro comum pelas comunidades locais por um período de mais de dois anos.

Ora, nos termos do artigo 89.º, n.º 1, da Constituição, «os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei, que terá em devida conta a situação específica da propriedade dos trabalhadores emigrantes».

Comentando a norma do artigo 87.º, n.º 1, da versão constitucional de 1982 — inteiramente coincidente com o texto do actual artigo 89.º, n.º 1 —, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.* e *loc. cit.*, pp. 419 e 420, escreveram assim:

A Constituição não define o conceito de *abandono* de meios de produção (n.º 1), cabendo à lei fazê-lo. Seguramente que na «densificação» do conceito hão-de entrar dois elementos: primeiro, a verificação de uma situação de inexploração ou inaproveitamento (terras incultas, estabelecimento fabril parado e encerrado, etc.); depois, a permanência dessa situação durante um período de tempo adequado ao abandono.

Entende-se que a norma do artigo 89.º, n.º 1, se reporta *directamente* a um tipo de situações diverso daquele que se coloca a propósito da extinção dos meios de produção comunitários por força da sua não utilização.

Contudo, contém-se ali a *expressão de um princípio constitucional* que legitima a extinção desta forma de propriedade comunitária através do meio previsto no artigo 28.º, isto é, através de resolução do Conselho de Ministros.

Com efeito, se a intervenção do Estado, em ordem à recondução da propriedade privada à sua função social, dispõe de legitimidade constitucional, há-de dizer-se que, por maioria de razão, se legitima essa mesma intervenção no domínio da propriedade social com vista à consecução de igual desiderato — a reposição dessa mesma função social.

O princípio da plena utilização das forças produtivas consagrado no artigo 81.º, alínea c), da Constituição impõe, implicitamente, um *dever de exploração* dos meios produtivos, no caso, um *dever de utilização dos baldios*, que, quando não satisfeito e quando mantida em permanência essa situação durante um período de tempo adequado à constatação do *abandono*, legitima o acto interventor e expropriativo.

A esta luz, pode dizer-se que as normas do artigo 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, na medida em que se limitam a consentir, através de acto do Governo, a extinção dos baldios que deixaram de ser utilizados como logradouro comum pelas comunidades locais, não sofrem de qualquer vício de inconstitucionalidade.

Outrotanto sucederá com a norma do artigo 29.º?

Nesta norma, e a propósito do fundamento da extinção dos baldios por força da não utilização, prescreve-se que esta se acha preenchida e aquele fundamento verificado, sempre que a não utilização se protraia por um período *de mais de dois anos*.

Sendo certo que o conceito de *abandono* para os efeitos do artigo 89.º há-de encontrar-se através de uma perspectiva constitucional, e não no domínio do direito civil, não interessa sequer fazer apelo a certos institutos próprios deste ramo do direito em ordem a, por via de referência paralela, avaliar da eventual falta de justeza daquele prazo.

Ora, no quadro das referências delimitadoras do conteúdo daquele prazo aqui utilizáveis, deve dizer-se que o mesmo se apresenta como *desproporcionado, desrazoável e desadequado*, na medida em que a sua dimensão temporal — *dois anos e um dia* — é, no caso dos baldios, temporalmente insuficiente para uma caracterização rigorosa da situação de abandono que através dele se prefigura, a qual sempre há-de exigir uma *permanência da situação de não utilização* em termos de ser indiscutida a omissão reiterada do *dever de exploração* e do desvio dos meios de produção da sua *função social*.

Do exposto conclui-se no sentido da inconstitucionalidade da norma do artigo 29.º, n.º 1, na parte em que se considera verificada a não utilização dos baldios, para os efeitos previstos no artigo 28.º, n.º 1, alínea a), sempre que haja decorrido um período de mais de dois anos nessa situação, e isto por violação do princípio da proporcionalidade, de que são afloramentos, desde logo, as normas dos artigos 18.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, da Constituição.

E) A norma do artigo 33.º do decreto

1 — Neste preceito dispõe-se assim:

Artigo 33.º

Terrenos não instituídos em baldios

1 — Salvo o disposto no artigo anterior, os terrenos tradicionalmente considerados baldios, enquanto não forem efectivamente instituídos em

baldios nos termos do disposto no capítulo III do presente diploma, são provisoriamente administrados pelas juntas de freguesia em que se situem.

2 — Os terrenos referidos no número anterior que, no momento da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro, estavam submetidos ao regime florestal, continuam nesse regime, devendo a Direcção-Geral das Florestas atribuir à junta ou juntas de freguesia 60% das receitas resultantes das vendas de produtos de exploração florestal provenientes de povoamentos instalados pelo Estado e 80% dos provenientes de povoamentos de regeneração natural ou já existentes à data da submissão ao citado regime.

No juízo de avaliação do Presidente da República esta norma «pode também suscitar dúvidas de constitucionalidade à face do artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da lei fundamental, por fazer depender novamente do processo administrativo de instituição a posse, a fruição, a administração e a gestão dos baldios pelas comunidades locais».

2 — Em bom rigor, o tema nuclear da presente questão de constitucionalidade foi já objecto de apreciação a propósito de outras matérias que foram sendo sucessivamente consideradas, nomeadamente as constantes dos artigos 16.º, 28.º, 29.º e 34.º do decreto, podendo desde logo inferir-se a sua inconstitucionalidade a partir das conclusões alcançadas a respeito destas normas.

De todo o modo, examinar-se-á o tema essencial que a avaliação desta norma pode suscitar.

A locução «terrenos tradicionalmente considerados baldios», ali utilizada, há-de ter um campo de incidência idêntico àquele que se define no artigo 16.º a propósito dos requisitos necessários à instituição dos baldios, e cujo exacto conteúdo já houve ensejo de se delimitar [cf. supra, IV, B), 3], em termos de nele se incluírem os terrenos que *são ou se destinem a ser* utilizados como logradouro comum de uma comunidade local e simultaneamente se integrem numa das seguintes categorias:

- a) Terrenos considerados indispensáveis ao logradouro comum na data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 39/76;
- b) Terrenos submetidos ao regime florestal por serem considerados baldios naquela mesma data;
- c) Terrenos considerados baldios reservados ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 27 207 e 36 053, aos quais não foi dado destino ou aproveitamento nos termos da lei.

Ora, todos estes terrenos baldios *dispõem já hoje, como dispõem desde há muito*, da natureza própria e específica dos baldios, pois que, apesar do cerceamento, limitação e impedimento neles introduzido por força, nomeadamente, do regime instituído pelo Código Administrativo, nunca perderam essa peculiar natureza, que, por inteiro, lhes foi confirmada e reconhecida pelo Decreto-Lei n.º 39/76.

Os terrenos tradicionalmente considerados baldios, como, aliás, a própria norma implicitamente reconhece, *já são baldios* para todos os efeitos decorrentes dessa própria e peculiar natureza, razão pela qual a «penalização» imposta àqueles que não se sujeitem ao processo administrativo de instituição (passagem à admi-

nistração das juntas de freguesia ou continuação de sujeição ao regime florestal) colide manifestamente com o princípio da autonomia própria dos meios comunitários.

E daí decorre a inconstitucionalidade da norma em causa, por violação do disposto nos artigos 80.º, alínea e), e 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição.

V — A decisão

Na sequência do exposto, o Tribunal Constitucional decide:

- 1) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas dos artigos 15.º, n.ºs 1, 2, alíneas a), b), no segmento respeitante ao «conhecimento da contabilidade», c) e d), e 3, 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, e 29.º, salvo quanto à parte do seu n.º 1 reportada ao período de não utilização dos baldios;
- 2) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas:
 - a) Do artigo 8.º, n.ºs 2 e 3, por violação do disposto nos artigos 80.º, alínea e), e 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição;
 - b) Do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b), salvo quanto ao segmento relativo ao «conhecimento da contabilidade», e e), em consequência da inconstitucionalização referida na alínea anterior;
 - c) Do artigo 16.º, por violação do disposto nos artigos 80.º, alínea e), e 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição;
 - d) Dos artigos 17.º a 22.º, em consequência da inconstitucionalização referida na alínea anterior;
 - e) Dos artigos 25.º, n.º 3, e 30.º, por violação do princípio de justiça contido no Estado de direito democrático, do qual se contém afloramentos neste domínio nos artigos 62.º, n.º 2, e 83.º da Constituição;
 - f) Do artigo 29.º, n.º 1, na parte que se reporta ao período de não utilização dos baldios, por violação do princípio da proporcionalidade, do qual se contém afloramentos nos artigos 18.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, da Constituição;
 - g) Dos artigos 33.º e 34.º, por violação do disposto nos artigos 80.º, alínea e), e 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição.

Lisboa, 11 de Junho de 1991. — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *José de Sousa e Brito* — *Alberto Tavares da Costa* — *Luís Nunes de Almeida* — *António Vitorino* — *Mário de Brito* (vencido em parte, nos termos da declaração de voto junta) — *Armindo Ribeiro Mendes* (vencido em parte. Considerarei também materialmente inconstitucional o n.º 3 do artigo 28.º do decreto n.º 317/V, na medida em que entendi ser a declaração de extinção dos baldios por não utilização um acto reservado aos tribunais, isto é, um acto *materialmente jurisdicional*, que pressupõe a decisão de um litígio, actual ou eventual, sobre a própria não utilização do terreno em causa. Não poderia, assim, ser atribuída competência ao Conselho de Ministros para determinar tal extinção por resolução, não constituindo o artigo 89.º da Constituição parâmetro válido de cons-

titucionalidade para tal solução, pelas razões expostas na declaração de voto do Ex.º Conselheiro António Vitorino, às quais adiro, no essencial) — *Vitor Nunes de Almeida* (vencido, conforme declaração que junta neste momento) — *Bravo Serra* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *Maria da Assunção Esteves* (vencida, nos termos da declaração de voto junta) — *Fernando Alves Correia* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *Messias Bento* (vencido, nos termos da declaração de voto anexa, que subscrevi com o Ex.º Conselheiro Alves Correia) — *José Manuel Cardoso da Costa* (vencido em parte, conforme declaração junta).

Declaração de voto

Votei vencido a parte do acórdão referente ao disposto no artigo 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 3.

Com efeito, considero que tais dispositivos violam a Constituição, porquanto entendo que o artigo 89.º da lei fundamental não constitui parâmetro válido nem cobertura constitucional suficiente para os referidos normativos do decreto em apreço, nem mesmo por via indirecta, como resulta do acórdão, quando extrai dele um «princípio constitucional» que legitimaria a extinção dos baldios através do meio previsto no artigo 28.º do decreto apreciando.

Propendi a considerar que, no caso da extinção dos baldios por não uso, não estaríamos verdadeiramente perante uma situação enquadrável na noção constitucional de «meios de produção em abandono», susceptível de fundar uma forma de expropriação como aquela a que aparentemente se refere o decreto em apreço e para que aponta a solução do acórdão. Estaríamos, antes, sim, perante um caso de extinção de um direito de uso dos baldios de que usufruem certas comunidades locais, extinção essa que, em meu entender, sempre pressuporá a verificação objectiva das suas causas legalmente tarifadas, tarefa que entendo não poder ser cometida ao Governo através de resolução do Conselho de Ministros.

Na verdade, a *ratio* do artigo 89.º filia-se na ideia de permitir ao Estado, nos termos e condições previstos na lei, impor certos ónus aos proprietários de meios de produção em abandono, isto é, de meios de produção que, por razões imputáveis aos seus proprietários, não desenvolvem as suas potencialidades, filiando-se assim numa ideia genérica de função social da propriedade.

Não creio, pois, que seja essa a ideia que subjaz ao artigo 28.º do decreto. Desde logo, porque o artigo 89.º centra-se na questão da titularidade dos meios de produção (em abandono por inacção dos seus proprietários), enquanto o não uso dos baldios se liga *prima facie* já não à titularidade mas essencialmente ao critério do modo social de gestão, o que resulta tanto mais evidente quanto se mostram dificilmente adaptáveis à situação de não uso dos baldios os mecanismos previstos no n.º 2 do referido artigo 59.º (arrendamento ou concessão de exploração compulsivos).

Acresce que entendo estarmos perante um caso de extinção de um direito de uso, que, nos termos do decreto, determina o termo de um determinado modo social de gestão sobre os bens em causa e, consequentemente, a entrega da sua gestão aos entes públicos autárquicos, daí decorrendo, inclusivamente, uma trans-

ferência de sector de propriedade dos meios de produção (pela integração dos baldios no domínio privado das autarquias). A verificação dos pressupostos de tal extinção deveria, assim, ser feita por via jurisdicional e não por via de um acto de tipo expropriativo, daí resultando violado o princípio constitucional da reserva de juiz. — *António Vitorino*.

Declaração de voto

1 — Os n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º do decreto em apreciação fazem depender a eficácia das deliberações da *assembleia de compartes* dos baldios sobre as matérias referidas nas alíneas a), b), c), d), e) e g) do n.º 1 desse artigo da sua aprovação pelo governador civil. E, em conjugação com esses preceitos, o artigo 15.º prevê a existência junto dos órgãos de cada baldio — isto é, a assembleia de compartes e o conselho directivo — de um representante do governador civil (n.º 1), que será um funcionário da Direcção-Geral das Florestas quando se trate de baldios cuja exploração florestal esteja a cargo dessa Direcção-Geral (n.º 3), e cujas funções vêm enumeradas nas alíneas a) a e) do n.º 2.

O presente acórdão, pronunciando-se pela inconstitucionalidade dos n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º — por violação do disposto nos artigos 80.º, alínea e), e 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição (a organização económico-social assenta, entre outros, no princípio da protecção do «sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção», que compreende os «meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais») —, chega à inconstitucionalidade consequencial do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), que cometem ao representante do governador civil as seguintes funções: «tomar conhecimento da contabilidade e solicitar outros elementos necessários para o exercício, pelo governador civil, da aprovação referida no n.º 2 do artigo 8.º» [alínea b)]; e «enviar as deliberações previstas no n.º 2 do artigo 8.º para aprovação do governador civil, bem como os elementos necessários à prática desse acto» [alínea c)].

A meu ver, porém, a simples presença do representante do governador civil às reuniões da assembleia de compartes e do conselho directivo, a servir de «contacto privilegiado entre os órgãos comunitários e os serviços públicos», como se lê na alínea c) do n.º 2 do artigo 15.º, atenta contra a autonomia dos baldios, tal como ela se encontra garantida nos referidos preceitos constitucionais.

Neste sentido está logo o facto de a secção do diploma em que se encontra o artigo 15.º se subordinar à epígrafe «Tutela». Aliás, o próprio acórdão reconhece que «a simples existência de um representante da Administração junto dos órgãos de gestão dos baldios já representa uma certa forma de intervenção administrativa».

Daí a inconstitucionalidade de todo o artigo 15.º

2 — De acordo com o artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do diploma em questão, extinguem-se os baldios «que deixaram de ser utilizados como logradouro comum pelas comunidades locais»; nos termos do n.º 1 do artigo 29.º, a extinção com esse fundamento «pode ser da iniciativa da assembleia de compartes ou da assembleia ou assembleias de freguesia onde se situam os terrenos baldios, quando se verifique a não utilização por um período de mais de dois anos»; e, por força do n.º 3 do artigo 28.º, a extinção efectua-se por resolução do Conselho de Ministros.

A matéria das duas primeiras normas teria ficado mais bem arrumada se se tivesse dito, numa primeira, que é fundamento de extinção dos baldios a sua não utilização como logradouro comum pelas comunidades locais por um período de mais de dois anos e, numa segunda, que a extinção pode ser da iniciativa da assembleia de compartes ou da assembleia ou assembleias de freguesia.

Seja, porém, como for, o acórdão não vê inconstitucionalidade na extinção dos baldios pela sua não utilização, prevista no artigo 28.º, n.º 1, alínea a); onde há inconstitucionalidade é tão-só na fixação do prazo, constante do n.º 1 do artigo 29.º Isto porque, se a «não utilização» pode caracterizar a situação de «abandono» prevista no n.º 1 do artigo 89.º da Constituição, o prazo em questão é insuficiente para o efeito. Isto é: a inconstitucionalidade resulta apenas da violação do princípio da proporcionalidade.

Segundo o referido preceito constitucional, «os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei, que terá em devida conta a situação específica da propriedade dos trabalhadores emigrantes».

Ora, por um lado, a falta de utilização, mesmo por um período longo, pode não implicar «abandono»; por outro lado, o que esse preceito permite, em caso de abandono, é a expropriação por utilidade pública (fala-se só em expropriação, mas não pode deixar de se ter em vista a expropriação *por utilidade pública*) e a regulamentação constante do n.º 3 do artigo 28.º e do artigo 29.º não corresponde ao processo de expropriação por utilidade pública. Aliás, a extinção do baldio «por utilidade pública» está prevista no artigo 28.º, n.º 1, alínea b), e regulada no artigo 30.º, com referência ao artigo 25.º

Em resumo: o n.º 1 do artigo 89.º da Constituição não pode servir de credencial às normas do artigo 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 3.

Por isso me manifestei no sentido de que também elas são inconstitucionais. — *Mário de Brito*.

Declaração de voto

Não acompanhei o acórdão e dissenti das conclusões constantes das diversas alíneas do n.º 2 da decisão, pelas razões que passo a expor:

1 — Com o fundamento genérico em que a revisão constitucional de 1989, ao retirar os meios de produção comunitários do subsector comunitário do sector público, para os incluir no sector da propriedade cooperativa e social, como um subsector específico dos «meios de produção comunitários», se quis um reforço constitucional da «dominialidade comunitária ou cívica dos baldios», tornando clara a demarcação do domínio público e sendo garantida constitucionalmente a existência de tais meios de produção, o que parece não querer consentir qualquer «diminuição, eliminação ou utilização prática do seu conteúdo essencial», suscitou o Presidente da República dúvidas de constitucionalidade acerca dos artigos 8.º, alíneas a) a g), e n.ºs 2 e 3, 15.º, 16.º a 22.º, 25.º, n.º 3, 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, 29.º, 30.º, 33.º e 34.º, todos do decreto n.º 317/V da Assembleia da República, também identificado como «Lei dos Baldios».

2 — Pela decisão proferida nos autos foram considerados inconstitucionais nos artigos 8.º, n.ºs 2 e 3, 15.º, n.º 2, alíneas b) e e), no que respeita às atribuições

do representante que permitem o exercício da competência do governador civil prevista no n.º 2 do artigo 8.º, salvo quanto àquela [alínea b)], na parte relativa ao conhecimento da contabilidade, 16.º a 22.º, 25.º, n.º 3, 30.º, 29.º, n.º 1, na parte em que fixa o prazo de dois anos, por este ser demasiado curto para se poder considerar verificada a não utilização do baldio, 33.º e 34.º do referido decreto.

3 — Vejamos, então, as razões do nosso dissentimento.

A alínea b) do n.º 4 do artigo 82.º da Constituição («o sector cooperativo e social compreende especificamente: [...] b) os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais») consagra, sem dúvida, uma garantia institucional com um sentido imediatamente preceptivo-proibitivo de opções legislativas que visem a extinção do instituto, mas conferindo ao legislador liberdade de conformação que respeite o conteúdo essencial dos baldios.

Aceitando-se a identificação dos baldios com a figura constitucional dos «meios de produção comunitários», integram-se estes dentro do quadro de determinação dos sectores de propriedade.

Porém, com a revisão constitucional de 1989 deixou a lei fundamental de se referir expressamente a «bens e unidades de produção *pertencentes* a entidades públicas ou a comunidades», pelo que relevante para a densificação do conceito em causa é apenas o modo social de gestão dos bens em causa, assente não já na sua *propriedade* mas antes e tão-somente na *posse* dos referidos meios de produção.

Não há, portanto, que falar aqui de «autonomia dominial» nem da sua violação: do ponto de vista subjectivo, a norma constitucional confere a uma pluralidade não subjectivada de pessoas — a comunidade local — um conjunto de direitos sobre os baldios, assentes na posse dos mesmos e nos usos tradicionais de tais terrenos, de tal forma que a protecção constitucional só existe enquanto existir uma real utilização para as referidas finalidades tradicionais dos baldios. Com efeito, trata-se, do ponto de vista objectivo, de bens que são meios de produção, no sentido físico, material, de algo afectado à produção de utilidades.

A posse a que se reporta o texto constitucional não pode gerar a latitude da autonomia privada que é inerente à propriedade privada.

Por outro lado, a protecção conferida pela Constituição aos bens comunitários não deve poder ter o mesmo relevo ou intensidade da protecção conferida aos bens e meios de produção que integram o sector público de propriedade. Efectivamente, enquanto que estes estão afectados à realização do interesse geral do Estado, os bens comunitários interessam apenas a uma dada comunidade local, sendo assim diversa a amplitude dos fins que tais bens pretendem realizar.

Os poderes sobre os baldios são, de alguma forma, atraídos para a esfera juspublicística, porque a tutela constitucional específica só tem razão de ser enquanto os baldios não evoluírem para formas de apropriação privada.

Com efeito, estando os bens que integram os baldios fora do n.º 3 do artigo 82.º da Constituição — isto é, do sector privado —, impõe-se ao legislador que garanta a existência de um sector específico para tais bens, que, em geral, se considera que integram os meios comunitários de produção enquanto estes estiverem afectados às finalidades ditadas pelo legislador

e indirectamente pela Constituição e que caracterizam tal particular subsector de propriedade dentro do sector da propriedade cooperativa e social.

Acresce que estes bens estão submetidos ao princípio fundamental da organização económico-social de protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção (antes da revisão de 1989 falava-se em «desenvolvimento» de tal sector).

Assim, dentro destes parâmetros jurídico-constitucionais, pode entender-se a «tutela» que os artigos 8.º e 15.º do decreto em apreço estabelecem.

Do que se trata, nas alíneas e números em questão, é de uma mera «tutela» de legalidade, como que um «visto» tacitamente concedido, só sendo fundamento de recusa a ilegalidade da deliberação tomada e ficando a eficácia das deliberações sujeita à aprovação pelo governador civil. Isto é, não se trata aqui de qualquer «tutela» de mérito, que, a existir, esta sim, reduziria a autonomia das comunidades gestoras e possuidoras dos baldios a verdadeira dependência hierárquica.

Acresce que sempre os actos do governador civil estarão sujeitos a controlo jurisdicional, embora tal não conste do diploma.

Do que se trata, afinal, é de realizar o princípio da protecção do sector cooperativo e social estabelecido na alínea e) do artigo 80.º da Constituição, dependendo a conformidade constitucional desta intervenção do governador civil dos termos da lei e do âmbito de discricionariedade que ela conferir aos órgãos de gestão dos baldios, dada a larga margem de liberdade de conformação concedida ao legislador nesta matéria.

Nestes termos, a atribuição ao governador civil de poderes de aprovação de certas deliberações dos órgãos directivos dos baldios — mesmo que se trate das principais deliberações destes órgãos — no sentido de uma verificação de legalidade que confere eficácia aos mesmos actos não pode ser censurada se se mantiver fora do irrazoável e do arbitrário e se não atingir o conteúdo essencial do instituto dos baldios.

Ora, parece-nos manifesto que o legislador não excedeu esses limites, uma vez que os actos do governador e do seu representante respeitam a autonomia dos órgãos da comunidade que gerem os baldios, são actos de mero controlo de legalidade, a exercer em condições que estão discriminadas na lei e não integram qualquer discricionariedade e, para além do mais, estão sempre sujeitos a recurso contencioso.

É, afinal, uma «tutela», semelhante à que é exercida sobre as empresas públicas e mesmo sobre as autarquias, semelhante à que incidia sobre as pessoas colectivas de utilidade pública (v. Manuel de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. 1, p. 162).

4 — Quanto aos artigos 16.º a 22.º, 33.º e 34.º do decreto n.º 317/V, trata-se neles da figura da «instituição dos baldios» e das consequências de as comunidades não procederem à sua concretização.

A lei cria nestes preceitos um processo específico de instituição dos baldios, manifestamente com intenções de natureza declarativa, visando finalidades de segurança jurídica.

De fora da necessidade de tal instituição ficam os baldios que tenham visto a sua situação regularizada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro, e que mantenham os respectivos órgãos eleitos em funcionamento, devendo ser a ela submetidos os terrenos a que se referem as alíneas a), b) e c) do artigo 16.º

Partindo o legislador do presente diploma de uma situação jurídico-constitucional diversa da que existia antes da revisão de 1989 e que esteve na base da emissão do Acórdão n.º 325/89 deste Tribunal, não tinha de aceitar ou acolher qualificações anteriores.

A garantia institucional em causa apenas vedava ao legislador o estabelecimento de um regime que viesse liquidar o subsector comunitário dos meios de produção. O que se faz no diploma é o enquadramento dos bens comunitários na categoria dos «baldios», agora diferentemente conformada, tendo como finalidade, mais uma vez, a concretização do princípio constitucional da protecção do sector de propriedade cooperativa e social dos meios de produção.

E esta protecção é aqui tanto mais necessária quanto é certo que importa evitar esbulhos e desvios na utilização dos bens na instável situação de sobre os mesmos se não exercerem direitos de titularidade individualizável.

Entender que o que era baldio e estava entregue à administração da autarquia não pode ser sujeito à instituição em baldio é reduzir todo o sector comunitário aos baldios anteriores à Constituição.

O sentido e alcance da garantia não é impor a constituição de baldios. A sua finalidade é a de proteger os verdadeiros baldios, objectivamente quanto ao bem e subjectivamente quanto aos utentes que os administram, dos assaltos legislativos. Não das arremetidas dos utentes: com efeito, se estes se desinteressarem da utilização dos baldios, certamente que ninguém defenderá que eles devam ser penalizados por forma a serem obrigados à sua utilização e respectiva administração. A Constituição não vai tão longe, pois não o impõe o sentido da respectiva garantia.

O processo dos artigos 16.º e seguintes do diploma é uma opção legislativa válida, que respeita a garantia institucional dos meios de produção comunitários e que se justifica manifestamente pela necessidade de evitar fraudes à lei e de assegurar a genuinidade dos baldios: afinal, para evitar que sob a capa do comunitarismo não se esconda o aproveitamento egoísta, para efeitos de lógica de mercado, levado a cabo por alguns à custa dos interesses de uma comunidade.

Também nos parece de meridiana clareza que a resolução do Conselho de Ministros prevista no n.º 1 do artigo 17.º está submetida a pressupostos que afastam a possibilidade de ver aí o exercício discricionário do Poder, sendo irrecusável que tal resolução é plenamente recorável e sujeita, por isso, ao controlo jurisdicional dos tribunais.

A intervenção do Conselho de Ministros atribui ao acto uma dignidade institucional acrescida e que, também aqui, vem reforçar a finalidade de protecção do subsector em questão.

Nada repugna, também, que os terrenos e bens que não se constituíram em baldios revertam para a junta de freguesia ao fim de um prazo razoável.

Tais bens ficam desaproveitados, abandonados, inculcos e, sem que sobre eles alguém invoque direitos, deixam, obviamente, de poder ser considerados baldios, por não satisfazerem as utilidades que são a razão de ser do regime legal previsto e da respectiva garantia constitucional. Daí a transferência dominial para a freguesia em que se inserem, uma vez que a protecção do subsector opera exactamente contra a possibilidade de apropriação privada. Porém, tal garantia só pode valer e só tem sentido perante terrenos que sejam verdadeiros baldios.

A garantia constitucional da alínea c) do n.º 4 do artigo 82.º da Constituição protege, sobretudo frente ao Estado e entidades públicas, de arremetidas do legislador quando aos interesses que este encarnar se vierem a opor interesses que, na óptica da Constituição, sejam mais valiosos, desde que tais interesses existam de verdade.

5 — Quanto aos artigos 25.º, n.º 3, e 30.º do decreto n.º 317/V, regula-se neles a possibilidade da desintegração (parcial, no caso do artigo 25.º, e total, no caso do artigo 30.º) de baldios por utilidade pública, a qual está definida no n.º 2 do preceito e se efectua por resolução do Conselho de Ministros, «depois de parecer obrigatoriamente aprovado» pela assembleia de compartes.

Decorre das normas em causa que a desintegração dos baldios está regulada por forma tal que a vontade dos compartes é rigorosamente respeitada.

Com efeito, para que o Conselho de Ministros possa deliberar a desintegração, exige a lei que a assembleia de compartes aprove, obrigatoriamente, um parecer sobre tal desintegração. Ora, o único sentido útil desta norma é o de que só haverá desintegração se o parecer for favorável a tal situação.

E isto quer se trate do facto de a utilidade pública resultar do fim público do empreendimento quer se trate de tal utilidade resultar da relevância do mesmo para desenvolvimento sócio-económico da zona. É que, em ambos os casos, me parece que o fim público do empreendimento não pode deixar de se reflectir também no interesse da comunidade, que vê o seu baldio afectado pela desintegração.

O que se quis significar com esta norma do artigo 25.º é que não existe neste processo uma imposição unilateral de desafecção, o que afasta a ideia de expropriação.

Não pode utilizar-se aqui a figura da expropriação, na medida em que esta figura só faz pleno sentido quanto a bens de titularidade individualizável ou individualizada, não sendo aplicável em situações em que se prevê como que um prévio consentimento dos interessados, não sendo de excluir que a fixação de uma eventual compensação patrimonial (designadamente em espécie, através da realização de benfeitorias para a comunidade) integre uma das condições prévias à emissão do parecer do n.º 3 do artigo 25.º, hipótese em que tal parecer teria sempre justificação em qualquer das duas modalidades legalmente previstas de utilidade pública e justificaria a obrigatoriedade da sua aprovação pela assembleia de compartes.

Afastar a desintegração e a extinção dos baldios por utilidade pública, mediante parecer que envolva o consentimento expresso daqueles que o utilizam, é, em tese geral, tutela cuja razoabilidade não se alcança, sobretudo quando se tiver em conta que a mesma vem afinal a incidir sobre valores patrimoniais e, por essa razão, disponíveis, seria equiparar tal tutela à que tem de ser reconhecida a valores que sejam expressão da dignidade humana e, por isso mesmo, absolutos e não violáveis por quem quer que seja, inclusive pelos seus titulares.

Não há aqui qualquer violação da Constituição ou dos seus princípios.

6 — Quanto ao artigo 29.º, n.º 1, do decreto n.º 317/V, não se tendo institucionalizado o artigo 28.º, n.º 1, alínea a), que determinava a extinção dos baldios por os mesmos deixarem de ser utili-

zados como logradouro comum pelas comunidades locais, veio-se a declarar inconstitucional o prazo fixado no n.º 1 do artigo 29.º, que é de dois anos.

Sendo evidente que esse prazo apenas se aplicaria, caso a lei viesse a entrar em vigor nesta parte, aos prazos que depois desta vigência se iniciassem, parece-nos manifesto que tal prazo não é excessivamente curto e não poderia ser declarado inconstitucional por violar o princípio de justiça insito na noção de Estado de direito democrático.

Desde logo, há que atender a que a iniciativa de tal extinção tem de partir ou da assembleia de compartes ou da assembleia de freguesia ou freguesias onde se situam os baldios e que, de quem quer que seja a iniciativa, sempre a outra assembleia interessada tem de ser ouvida e pode, por isso, opor-se a tal iniciativa.

Ora, a não utilização efectiva e devidamente comprovada de um baldio por um período «de mais de dois anos» é algo que não pode compreender-se senão pelo total desinteresse pela sua exploração pela comunidade, atendendo a que se está perante um meio de produção cuja única e exclusiva razão de ser é satisfazer as necessidades dos elementos da comunidade que o baldio serve ou devia servir.

O prazo de dois anos é suficientemente duradouro para poder permitir concluir com segurança que a comunidade em questão se desinteressou totalmente pela exploração normal do baldio, não fazendo qualquer sentido manter tal situação por tempo indeterminado ou perpetuamente.

E se não existir qualquer comunidade para utilizar o baldio? Haverá ainda que esperar mais de dois anos ou deixar tudo como está até que se venha a formar nova comunidade, porventura uma para quem o baldio nada mais seja do que um terreno a apropriar?

Não se vislumbra também aqui qualquer violação da Constituição ou dos seus princípios.

7 — No que se refere aos artigos 33.º e 34.º, a matéria neles tratada integra-se na matéria a que se referem os artigos 16.º a 22.º, de cujo regime são mera consequência legal. Não tendo considerado estes preceitos inconstitucionais, não considero também os artigos 33.º e 34.º como violadores da Constituição ou dos seus princípios, até por maioria de razão.

Lisboa, 11 de Junho de 1991. — *Vitor Nunes de Almeida.*

Voto de vencido

Dissenti frontalmente da quase totalidade da decisão — excepção feita à não pronúncia de inconstitucionalidade das normas constantes da alínea *a*) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 28.º do decreto n.º 317/V da Assembleia da República — e respectivo suporte argumentativo insitos no acórdão a que a presente declaração se encontra anexa, pelas razões que, muito em síntese, a seguir aduzo:

1 — Na minha visão das coisas, com a revisão constitucional operada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, não se poderá dizer que os meios de produção comunitários tenham como titulares do respectivo direito de propriedade as comunidades locais. Antes, face ao disposto no artigo 82.º da lei fundamental, é meu entender que aquelas comunidades tão-somente poderão «reivindicar» a titularidade da posse e gestão dos meios produtivos.

A «desestatização», consubstanciada na retirada do «subsector» de bens comunitários do sector público,

operada pela revisão de 1989, não conferiu, sem mais, a titularidade da propriedade dos bens e meios de produção às comunidades locais.

Assim sendo, todas as considerações apostas no acórdão e que se prendem com a «ligação» da propriedade dos meios de produção às comunidades locais não podem, na minha óptica, proceder, o que irá implicar que grande parte da lógica do aresto, necessariamente pressupositora daquela ligação, deixará de ter razão de ser.

E não valerá aqui esgrimir-se com a historicidade da figura dos baldios, justamente porque, na minha perspectiva, foi intenção do legislador constituinte de 1989 dar um novo figurino ao «subsector» dos meios de produção comunitários, retirando a propriedade desses meios do sector público e não a conferindo às comunidades locais, por isso que, como se disse já, apenas lhes conferiu a *posse* e *gestão* desses meios.

2 — Isto posto, torna-se para mim evidente que se não poderão, sem mais, estabelecer paralelismos entre o sector privado, em que os meios de produção e *respectiva propriedade* ou gestão pertencem a pessoas singulares ou colectivas privadas, e o «subsector» dos meios de produção comunitários. E não se podem estabelecer esses paralelismos designadamente para, através deles, se ter por ilegítima qualquer interferência de entidades do Estado, em nome de uma autonomia total do gozo, uso e *domínio* daqueles meios de produção.

2.1 — Vem isto a propósito de o acórdão, relativamente às normas constantes dos n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º e das alíneas *b*) e *e*) do n.º 2 do artigo 15.º do decreto em apreciação, ter concluído pela pronúncia de inconstitucionalidade.

Necessariamente que, para uma tal postura, teve de haver no acórdão a consideração de um paralelismo entre o «subsector» em causa e o sector privado ou, ao menos, na sua lógica, uma absoluta autonomia *dominial* sobre os meios de produção daquele subsector.

Olvidou-se, porém, de uma banda, que se podem multiplicar os exemplos de intervenção dos poderes públicos no sector privado, sujeitando os titulares dos bens e meios de produção inerentes a este a inúmeras obrigações e fiscalizações — não cabendo aqui sequer efectuar quaisquer exemplos, por consabidos — e, de outra, que a intervenção do governador civil, obstativa das deliberações tomadas pela assembleia de compartes ao abrigo das alíneas *a*) a *e*) e *g*) do n.º 1 do artigo 8.º, *não tem nada a ver* com uma forma de tutela administrativa de mérito sobre os actos daquela assembleia praticados no âmbito das actividades descritas em tais alíneas, antes se assumindo como uma *mera tutela de legalidade, simplesmente inspectiva e formal*, pois, como aliás diria ser pressuposto no acórdão ao se referir aí a uma «*certa forma de intervenção administrativa*».

Ora, se assim deve ser perspectivada aquela «intervenção», então afigura-se-me ilógica a consequência que o acórdão dela retira.

E refiro ilógica porquanto não se me apresenta qualquer logismo entre o reconhecimento de que a intervenção em causa não visa o mérito das deliberações e de gestão e a conclusão segundo a qual, mesmo assim, há reflexo vinculador da gestão ao Governo, não valendo, no meu entender, argumentar-se com a possível demora da assunção da eficácia das deliberações das assembleias de compartes, dado o disposto no n.º 3 do artigo 8.º do decreto, e ainda com uma pseudo-

-substituição, quanto à eficiência daquelas deliberações, de actos da administração que se lhes sobreponham, precisamente pela circunstância de o seu mérito não ser, por não poder, tocado.

A tutela meramente inspectiva e formal, na minha visão, é perfeitamente compreensível, até se se atentar nas características de desenvolvimento sócio-cultural do suporte humano da assembleia de partes, razão pela qual não descortino aí qualquer desproporcionalidade ou excesso.

Daí que não vislumbre a mínima contraposição entre este conjunto de normas e o que se encontra consagrado na Constituição, já que o ali estatuído não ilumina nenhuma perspectiva administrativa conflituante com a autonomia de gestão do «subsector» social que a revisão constitucional de 1989 *«desestatizou»*.

3 — O que se veio de expor atrás nos n.ºs 1 e 2 também é, na minha perspectiva, aplicável, com a necessária adaptação, ao grupo de normas contidas nos artigos 16.º a 22.º e 34.º do decreto.

Ainda aqui, porém, no que concerne à norma constante do artigo 16.º, as considerações formuladas no acórdão são, na minha opinião, inconsistentes.

É que partiu-se do princípio segundo o qual a *«instituição»* prevista naquele artigo 16.º conduziria, de um lado, à *«criação»* (ou instituição criativa) de baldios que o já eram e, por outro, a uma intervenção estadual inadmissível, presente a autonomia de uso e fruição efectiva dos baldios.

Em primeiro lugar, não me parece que o artigo 16.º conduza desde logo à instituição constitutiva dos baldios que já o eram.

Vejo antes em tal norma a consagração de uma actividade — deferida ao Conselho de Ministros (cf. artigo 17.º) — relacionatória ou cadastral dos terrenos que assumem a natureza de baldios e que, como tal, têm sido utilizados pelas comunidades locais, a par de uma verdadeira instituição de baldios, para futuro, relativamente a terrenos que obedeçam aos pressupostos indicados nas várias alíneas do artigo 16.º

Ao que se saiba, não existe no País um cadastro exaustivo dos baldios, assim sendo o meu entendimento que o estatuído no citado artigo 16.º tem, concernentemente aos terrenos que já se configuravam como baldios, por primordial intenção proceder a um levantamento dos mesmos, conferindo-lhes formalmente o estatuto de baldios, além de, como decorre do exposto, conferir e instituir para futuro tal estatuto a outros terrenos que venham a ser aproveitados como logradouro comum pelas comunidades locais.

Esta intervenção estadual não briga, desta sorte, com a autonomia de posse e gestão dos baldios, ao que acresce que o texto da lei fundamental em passo algum, na minha óptica, aponta para que se obrigue iniludivelmente a considerar como baldio qualquer terreno só pela circunstância de ser utilizado pelas comunidades locais, mesmo que essa utilização fosse brigar com direitos alheios detidos sobre o terreno.

Os considerandos-fundamentos utilizados no acórdão relativamente ao que se contém na alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º do decreto não valem, segundo o meu entendimento, justamente porque opino no sentido de a «conveniência em instituir o baldio e as suas implicações» não-de-relevar, não para aquilo a que o acórdão apelida de *«instituição de baldios»* tocantemente a terrenos que já como tais se haviam de ter, *mas sim respeitadamente aos terrenos que, futuramente, não-de ser instituídos em baldios.*

Por tudo isto, e como logicamente decorrerá, não posso acompanhar a pronúncia de inconstitucionalidade constante do acórdão quanto à norma do artigo 16.º e, consequencialmente, quanto às normas dos artigos 17.º a 22.º e 34.º

Acresce que, referentemente à conjugação das normas dos artigos 16.º e 17.º, não vislumbro, de todo em todo, que, obedecendo um terreno às características categoriais descritas nas alíneas a) a c) do primeiro, possa o Conselho de Ministros emitir resolução segundo a qual ele não seria *«instituído»* em baldio.

Assim sendo, a resolução prevista no artigo 17.º *ter-se-á de considerar como um acto vinculado e não como um acto discricionário*, motivo por que não fica na dependência da vontade do órgão executivo a conferência ou não conferência do *«estatuto formal»* de baldio a um terreno que se integre numa das categorias previstas no artigo 16.º

E isto porque a locução *«só podem»* constante do corpo desse artigo ligo-a ao entendimento de que unicamente se considerarão baldios os terrenos que se integrem numa das aludidas categorias.

Todas estas considerações, como evidente se me depara, aplicam-se às questões levantadas a propósito das normas dos artigos 33.º e 34.º em apreciação.

Efectivamente, face às circunstâncias de a Constituição, na minha visão das coisas, não proibir que se possa entender como não baldio um terreno que esteja a ser, em dado momento histórico, utilizado pelas comunidades locais, e de se não ter por ilegítima a intervenção estadual gizada no artigo 16.º do decreto, nos termos em que já atrás se discorreu, haver-se-á — ou impor-se-á até, melhor diria — de reconhecer que é perfeitamente compreensível a dação de um destino de gestão ou administração aos terrenos que ainda não podem ser inequivocamente reconhecidos como baldios e, bem assim, de um destino em *sede de domínio* àqueles terrenos que, com o passar dos tempos, não têm tido afectação de posse e uso.

4 — No que concerne às normas dos artigos 25.º, n.º 3, e 30.º, de igual modo também é profundamente diferente a minha postura relativamente àquela que foi assumida no acórdão.

Independentemente da interpretação que se venha de fazer da norma contida no n.º 3 do artigo 25.º — seja considerar que a resolução do Conselho de Ministros só pode ser determinar a desintegração do ou dos terrenos que integram um baldio caso haja parecer favorável em tal sentido da assembleia de partes, seja considerar que esse parecer não é vinculativo da resolução —, o que desde logo tenho por seguro é que se não encontra no decreto qualquer norma de onde decorra a proibição de atribuir uma *«indenização»*, *«compensação»* ou *«reparação»* pela desintegração.

Daí que, nos casos em que porventura seja figurável aquela atribuição, basta apelar às regras e regimes já existentes no ordenamento jurídico para se alcançar o que no acórdão é pressuposto como uma *«omissão»* (ou proibição?) porventura passível de algum juízo de desconformidade constitucional, não vendo, minimamente que seja, que a especificidade das *«situações normativas»* das figuras jurídicas em questão vedem, de todo em todo, o recurso às regras e princípios gerais norteadores da conferência indemnizatória, compensatória ou reparatória.

Mas, para além de tudo isto, olvidar se não deve, na minha óptica, que, tendo presente o n.º 2 do artigo 25.º e os casos em que existe parecer favorável

da assembleia de compartes, dificilmente é configurável uma desintegração (através de um processo expropriativo ou não, não interessa agora) operada por acto unilateral de entidade revestida de *jus imperium*, sendo certo que, se a desintegração visar ou tiver por fim a efectivação de um projecto de desenvolvimento sócio-económico da zona, designadamente em termos de criação de postos de trabalho ou do contributo para a fixação de populações, já nessa efectivação se encontra a «compensação» ou «reparação» adequada.

Depois, não se pode também passar em vão possíveis dificuldades que se anteolham sobre a forma e sujeitos da «indenização», da «compensação» ou da «reparação» e que até podem apontar para a extrema dificuldade, se não em alguns casos impossibilidade, da sua efectiva concretização, tudo isto apontando, pois, no meu modo de ver, para que se não possa dizer que o princípio de justiça que emana do Estado de direito democrático imponha a conferência, em tais casos, de atribuição indemnizatória ou compensatória.

Por isso não detecto qualquer inconstitucionalidade nas normas em apreço.

5 — No que toca à norma constante do n.º 3 do artigo 28.º do decreto, sou de opinião de que se não pode argumentar, ainda que subsidiariamente, com a circunstância de exornar do artigo 89.º da Constituição um princípio que legitima a intervenção governamental extintiva dos baldios consagrada naquela norma.

É que, em primeiro lugar, não é líquida a existência de um princípio tal como o gizado.

Em segundo, distingo entre o abandono de um meio de produção e o não uso de um terreno como logradouro comum por parte de uma comunidade local. Aqui não há uma vontade de não extrair dos meios de produção os bens ou valores que são sua função produzir. Antes existe uma não necessidade da comunidade local em usar para seu proveito o terreno baldio, quer porque o povo deixou de se dedicar a actividades que então eram prosseguidas no baldio, quer pelo desaparecimento da própria comunidade, quer porque as utilidades do terreno já não interessam à comunidade tendo em conta o que ele veio a produzir, quer por outros motivos.

Mas, a mais de tudo isto, a legitimidade da intervenção governamental justifica-se, pois há que conferir destinação a um terreno que deixou de produzir e de ser aproveitado, sendo certo que o baldio só se justifica justamente se se destinar a um uso pelos povos. Onde tal uso não existir, não tem justificação que um terreno deva considerar-se baldio.

Ora, a aferição da materialidade do não uso não é uma matéria que, na minha perspectiva, deva impor uma actividade em que, pela natureza das coisas, um órgão jurisdicional deva ter logo, não a última, mas a primeira palavra e, para além do mais, porque não se divisa aqui qualquer espécie de litígio cuja resolução só possa ser inserida na reserva de juiz.

6 — Por último, em referência ao n.º 1 do artigo 29.º do decreto n.º 317/V, também é acentuada a minha discordância quanto à solução alcançada no acórdão.

Na verdade, conquanto se reconheça que outro poderia ser o prazo findo o qual a não utilização do baldio acarretaria a sua extinção, o que é certo é que a liberdade conformativa do legislador, ao fixar aquele prazo num período de mais de dois anos, não é passível, na minha perspectiva, de censura constitucional por tal prazo se mostrar irrazoável.

Na realidade, não se pode escamotear a finalidade dos baldios, qual seja a de servirem os terrenos que o compõem ao uso das comunidades locais.

Ora, se esse fim se não prossegue em concreto, isto é, se durante um lapso de tempo não irrisório um terreno não é usado para a finalidade que o conduz a considerar como baldio, não é justificável que continue como tal, improdutivo e imprestável para a finalidade que detém, quando, afinal, são as comunidades locais que se postam perante ele numa atitude de desinteresse de utilização.

De onde não poder ter por intolerável a fixação do prazo previsto no n.º 3 do artigo 29.º, embora não possa deixar de expressar que o período em causa é exíguo.

Nenhuma das normas do decreto em apreço questionadas pelo requerente se me apresenta como inconstitucional e, consequentemente, outra posição não poderia ter que não a de votar contra a pronúncia de inconstitucionalidade constante do presente acórdão. — *Bravo Serra.*

Declaração de voto

No presente acórdão, o Tribunal Constitucional pronuncia-se pela inconstitucionalidade das normas dos artigos 8.º, n.ºs 2 e 3, 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), 16.º, 17.º a 22.º, 25.º, n.º 3, 29.º, n.º 1, 30.º, 33.º e 34.º do decreto n.º 317/V, cuja apreciação foi solicitada pelo Presidente da República. Votei vencida pelas seguintes razões:

1 — Considero que a exigência estabelecida no artigo 8.º, n.º 2 (e a que se refere também o n.º 3) do decreto sob apreciação não é inconstitucional: o requisito de aprovação pelo governador civil de deliberações tomadas pela assembleia de compartes [as das alíneas a), b), c), d), e) e g) do n.º 1 do artigo 8.º] não visa qualquer controlo de mérito sobre as mesmas deliberações.

O acto de aprovação desenvolve, ali, duas funções:

- a) Uma função preliminar de *controlo da legalidade* das deliberações, cuja oportunidade radica, desde logo, na dimensão social da gestão comunitária;
- b) Uma função de *certificação*, conferindo maior solenidade ao conteúdo das mesmas deliberações, visto que se trata de um *requisito de eficácia* que coenvolve sobretudo questões de *oponibilidade do exercício de direitos*.

Não se vê, com isto, que a aprovação pelo governador civil daquelas deliberações da assembleia de compartes — que só pode ser recusada «com fundamento na ilegalidade das mesmas» — constitua uma medida desproporcionada, susceptível de pôr em causa a liberdade de gestão pelas comunidades locais dos meios de produção comunitários, constitucionalmente garantida [Constituição da República Portuguesa, artigo 82.º, n.º 4, alínea b)]. Não se vê que haja aí o que o acórdão refere como «subordinação do sector da propriedade social ao sector público» ou como «intervenção potencialmente paralisadora da actividade daquele órgão de gestão comunal». O controlo de legalidade é uma realidade distinta do sector público da propriedade e da problemática da sua delimitação em relação ao sector social.

2 — Considero ainda que as normas do decreto n.º 317/V sobre a instituição dos baldios não são contrárias à Constituição. (Cf. artigos 16.º a 22.º e 34.º daquele decreto.)

Desde logo, o artigo 32.º subtrai ao processo de instituição previsto no capítulo III «os baldios cuja entrega aos respectivos compartes tenha sido validamente efectuada nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro, e que, no momento da entrada em vigor da presente lei, têm, no pleno exercício das suas funções, conselhos directivos eleitos de acordo com o citado decreto-lei».

Resulta, assim, uma solução de não reversibilidade para os baldios já constituídos. O processo de instituição é referido aos terrenos aptos a constituírem-se em baldios, mas que ainda não são legalmente considerados como tais.

E não se argumente com o que «séculos de consuetudinidade já consagraram».

Os baldios não são uma realidade fora do direito a que haja de corresponder um modo de instituição meramente espontâneo. Não vale aqui uma argumentação assente na «natureza dos terrenos baldios» que se impõe à Constituição e à liberdade do legislador.

O procedimento de instituição não configura um mecanismo de estatização, a invasão do *social* pelo *público*; antes representa a conversão de uma realidade fáctica numa realidade jurídica. Em nenhum dos sectores do direito, mesmo naqueles onde impera a autonomia privada (v. g., direito das obrigações) se prescinde de regras imperativas, nomeadamente no que respeita a requisitos de formalidade *ad substantiam*, pois que mesmo os arranjos de vontade dos particulares têm sempre uma potencial dimensão de eficácia perante terceiros, a requerer a prescrição de normas imperativas tuteladoras do interesse público.

Para mais, a protecção constitucional do sector cooperativo e social não tem a mesma *vertente negativa* que é assinalada ao sector privado da propriedade. A evidência com que ali se mostra uma decisiva finalidade social haverá de conformar a compreensão da autonomia das formas de gestão dos meios de produção comunitários, legitimando o papel do Estado na sua constituição e ordenação.

3 — Considero também que a apreciação da constitucionalidade das normas dos artigos 25.º, n.º 3, e 30.º do decreto, relativas, respectivamente, à desintegração e extinção dos baldios por utilidade pública, não convoca os artigos 62.º e 83.º da Constituição da República.

O que se infere das normas ali contidas é um direito à indemnização em caso de *reversão do direito de propriedade privada*. Só nesta hipótese há um direito à indemnização.

E de nada vale, por cautela semântica, falar de compensação em vez de indemnização, pois que nada de diverso é coberto por cada um dos termos.

No caso em apreço, não existe reversão da titularidade do direito de propriedade, não se verifica a hipótese contida nas normas dos artigos 62.º e 83.º da Constituição.

A referência constitucional ao subsector comunitário [artigo 82.º, n.º 4, alínea b)] é uma norma definidora, que estabelece uma caracterização do mesmo subsector pela posse e gestão comunitárias, sem espaço para o postulado da «dominialidade» comunitária em que assenta a tese do acórdão.

O que vale aqui é, antes, a afirmação do princípio do Estado de direito democrático, referido expressamente no artigo 2.º da Constituição. A especial preceptividade desta norma será indiferente ao silêncio da lei em matéria de garantia de direitos adquiridos.

No decreto em apreço não está, pois, implicado o afastamento de mecanismos de salvaguarda de direitos ou mesmo de eventual responsabilidade do Estado em caso de cessação de exploração dos bens que integram os meios de produção comunitários.

Dá o não ser possível concluir por um juízo de inconstitucionalidade das normas dos artigos 25.º, n.º 2, e 30.º do mesmo decreto.

4 — Finalmente, considero que o prazo de dois anos de não utilização, estabelecido no artigo 29.º do decreto n.º 317/V como fundamento para a extinção dos baldios, não se configura desproporcionado nem desadequado, não importando, por isso, violação do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição.

Com efeito, o essencial dos baldios é o uso. O subsector comunitário, por definição, assenta numa lógica de posse e fruição, de efectividade de utilização. É esta a referência decisiva da sua protecção constitucional.

A exigência de assegureamento da função social dos meios de produção haverá, pois, de ter, neste sector, uma particular intensidade.

5 — Quanto às normas do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e dos artigos 17.º a 22.º do decreto n.º 317/V, afiguram-se-me também conformes à Constituição, valendo aqui a argumentação relativa aos artigos 8.º e 16.º, respectivamente. — *Assunção Esteves*.

Declaração de voto

Não acompanhámos a posição que fez vencimento em vários e decisivos pontos. Eis, em traços breves, os fundamentos da nossa discordância:

1 — A Constituição, na sua actual versão, decorrente da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, garante, no artigo 82.º, n.º 1, a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção (sector público, sector privado e sector cooperativo e social) — garantia esta que constitui um princípio fundamental da organização económico-social [artigo 80.º, alínea b)].

No sector cooperativo e social, a Constituição incluiu, *inter alia*, «os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais» [artigo 82.º, n.º 4, alínea b)].

Temos por líquido que nesta expressão estão inseridos necessariamente os baldios e que esta categoria de bens constitui a principal — embora não a única — modalidade de «meios de produção comunitários».

A Constituição contém, assim, uma *garantia da existência de baldios*, isto é, de bens — em regra, terrenos — especialmente afectados à utilização comum dos residentes numa determinada circunscrição territorial ou parte dela [cf. também o artigo 80.º, alínea e), que indica como um princípio fundamental da organização económico-social a «protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção»].

Só que, contrariamente ao que afirma a posição que fez maioria, entendemos que a garantia constitucional não é uma garantia de «propriedade» ou de «titularidade», mas tão-só de *posse e gestão*. A lei fundamental considerou a «posse e a gestão» pelas comunidades locais como elementos essenciais do regime dos meios de produção comunitários, deixando — talvez intencionalmente — na penumbra a questão da «propriedade» ou da «titularidade dominial» dos baldios.

Esta conclusão resulta clara, desde logo, do cotejo entre a alínea *b*) do n.º 4 do artigo 82.º, que fala de meios de produção comunitários, *possuídos e geridos* por comunidades locais, e os n.ºs 2 e 3 do artigo 82.º, que definem, respectivamente, o sector público como abrangendo os meios de produção, cujas *propriedade e gestão* pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas, e o sector privado como incluindo os meios de produção cuja *propriedade ou gestão* pertence a pessoas singulares ou colectivas; e resulta clara, bem assim, do confronto daquele primeiro preceito constitucional com o artigo 89.º, n.º 2 (na versão de 1982), que inseria os «bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais» no sector público, o qual era integrado pelos bens e unidades de produção *pertencentes* a entidades públicas ou a comunidades.

Por força dos preceitos constitucionais citados, deve, pois, existir um núcleo de bens de produção, cuja posse e gestão «pertencam» a uma comunidade de compartes.

Mas, se a Constituição contém uma garantia (institucional) de baldios, ela não garante a existência de *cada baldio em concreto*. Os baldios só beneficiam de protecção jurídico-constitucional enquanto «cumpram (ou continuem a cumprir) a sua precípua e tradicional função comunitária, enquanto bens *directamente* utilizados e fruídos pelos compartes, em complemento da respectiva economia privada» (cf. declaração de voto do Ex.º Conselheiro Cardoso da Costa, no Acórdão n.º 325/89).

Com efeito, como refere R. Ehrhardt Soares, «os baldios estão propostos à satisfação de certas necessidades individuais, precisamente porque nasceram e se desenvolveram para permitir um aproveitamento silvícola e pastoril de certas terras por certas pessoas», pelo que «a utilização dos bens ficiários é um elemento central e ineliminável da figura» (cf. «Sobre os baldios», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XIX, 1967, p. 290).

Quer dizer que, se um terreno baldio deixar de ser fruído por uma comunidade local ou se encontrar abandonado por esta — e as razões deste fenómeno podem ser as mais diversas: o desinteresse das populações, o despovoamento das aldeias, devido à emigração, as mudanças estruturais na economia local, a evolução nas técnicas agrícolas, etc. —, ele deixa de estar a coberto da garantia institucional do artigo 82.º, n.º 4, alínea *b*), precisamente porque esse bem já não está na posse e na gestão da comunidade local.

Numa situação destas, deve o Estado dar ao terreno baldio um destino *socialmente útil*, de acordo com a tarefa que o artigo 66.º, n.º 2, alínea *d*), da Constituição lhe comete de «promover o aproveitamento racional dos recursos naturais» e com a incumbência que o artigo 81.º, alínea *c*), lhe dita de «assegurar a plena utilização das forças produtivas»: os *bens*, tanto os que são objecto de *propriedade privada*, como os que são *comunitários*, têm, na verdade, uma *função social* a cumprir.

2 — Na posição que fez maioria perpassa a ideia de que o sector social, onde se incluem os baldios, constitui um sector de produção cujo regime jurídico há-de ser idêntico ao do sector privado, por isso que deva beneficiar de idêntica autonomia de gestão, sendo, assim, constitucionalmente ilegítima toda a intervenção do Estado destinada a definir os princípios jurídicos a que essa gestão deve obedecer e, bem assim, a acautelar seja a sua legalidade, seja a sua conformidade com

o interesse geral. As matérias referidas constituem, para a maioria do Tribunal, uma «reserva de liberdade» das comunidades locais, sendo proscribida pela Constituição toda e qualquer intromissão do Estado — e, logo, da Administração Pública. Uma tal interferência — vai pressuposto nessa impositação do problema — só será legítima em relação ao sector público de propriedade dos meios de produção, mas já não em relação ao sector social.

É precisamente esta tese de completa identificação entre o *sector privado* e o *sector social* — tese não explicitamente formulada, mas implícita em vários trechos do aresto — que reputamos incorrecta.

O *sector social* constitui, na verdade, um *tertium genus*, ao lado do *sector público* e do *sector privado*. Ele está subordinado a princípios específicos. Destes, alguns estarão próximos dos que regem o sector privado, mas outros serão inspirados nos do sector público.

Assim, os baldios devem ser geridos de acordo com o *princípio da liberdade ou autonomia de gestão*, sendo constitucionalmente ilegítima a sua sujeição a um regime de gestão pública ou gestão administrativa: neste aspecto, aproximam-se do regime dos bens do sector privado. Mas os baldios não podem ficar imunes à penetração do interesse geral ou nacional.

É que existe neles um espaço onde se interseccionam o interesse dos compartes ou da comunidade local e o interesse nacional ou geral, por isso que é constitucionalmente admissível uma certa intervenção tutelar na sua gestão, desde que, claro é, com isso, não seja afectada de modo *desproporcionado* ou *excessivo* a sua autonomia gestionária.

Os baldios abrangem, com efeito, uma importante fracção do território nacional — a sua área atinge entre 400 000 ha a 450 000 ha (cf. a intervenção do deputado Carlos Duarte, in *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 20, de 3 de Dezembro de 1990, p. 660); assumem uma importância relevante, não só para a economia local mas também nacional; numa boa parte da sua superfície realizaram-se investimentos públicos, mormemente na sua florestação —, cerca de 385 000 ha estão sujeitos ao regime florestal (cf. a intervenção parlamentar citada); e, na maior parte dos baldios sujeitos ao regime florestal, o Estado vem participando na sua administração, ao abrigo dos artigos 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro.

São tudo razões a apontar no sentido de que é de interesse geral uma certa intervenção tutelar na sua gestão.

3 — As considerações expostas permitem, simultaneamente, enquadrar e antever a posição por nós defendida quanto à questão da constitucionalidade das normas do decreto da Assembleia da República n.º 317/V questionadas pelo Presidente da República.

Este decreto define, no seu artigo 1.º, baldios como sendo terrenos aproveitados como *logradouro comum* por comunidades locais e por elas possuídos e geridos nos termos nele estabelecidos e respectivas disposições regulamentares. No artigo 2.º, enumeram-se, *exemplificativamente*, as actividades que integram o conceito de logradouro comum: a apascentação de gados, a produção e corte de matos, combustível ou estrume, a cultura e outras utilizações de natureza agrícola, silvícola ou silvo-pastoril. O artigo 3.º apresenta as noções de comunidades locais e de compartes e os artigos 5.º e seguintes fornecem-nos a indicação dos órgãos de admi-

nistração dos baldios — a assembleia de compartes e o conselho directivo (tal como no Decreto-Lei n.º 39/76) —, a sua composição, o seu funcionamento e a sua competência.

4 — Questiona-se a constitucionalidade das normas dos n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º do decreto n.º 317/V, na medida em que fazem depender a eficácia de algumas deliberações da assembleia de compartes da sua aprovação pelo governador civil.

Pois bem: estas normas contêm com o disposto no artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição, transformando «o princípio da autonomia dominial comunitária num regime de disciplina administrativa, uma vez que colocam na dependência de actos do governador civil a eficácia de deliberações tomadas pela assembleia de compartes — no uso de competências próprias e exclusivas» —, como defende o Presidente da República e foi acolhido pela maioria do Tribunal?

Entendemos que não. A lei fundamental garante, como se disse, a existência de baldios, os quais devem ser possuídos e geridos por comunidades locais. Não conflituando seguramente aquelas normas com a *posse* dos referidos meios de produção pelas comunidades locais, tudo se resume em saber se elas contêm uma limitação *desproporcionada ou irrazoável* da autonomia de gestão ou de administração dos compartes. Ou, noutros termos, se o regime jurídico instituído pelos preceitos referidos ainda deixam às comunidades locais um *espaço significativo* de liberdade e de autonomia de gestão, em termos de se poder afirmar, com segurança, que a gestão daqueles bens continua a pertencer (ou a ser imputada) à comunidade de utentes dos baldios.

A resposta a este quesito não pode desligar-se de uma análise das características que enformam o acto de *tutela integrativa «a posteriori»* (cf. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, Coimbra, Almedina, 1986, pp. 696 e 697) de algumas deliberações da assembleia de compartes.

Ora, verifica-se, em primeiro lugar, que a emanção do *acto integrativo da eficácia* das deliberações da assembleia de compartes contempladas nas alíneas a), b), c), d), e) e g) do n.º 1 do artigo 8.º *apenas* pode ser recusado *com fundamento na ilegalidade* das mesmas. Daí decorre que a figura de que estamos a falar não é uma verdadeira e própria «aprovação» — que, em regra, surge como um acto de segundo grau de controlo da legalidade e do mérito de outro acto —, mas, antes, como um autêntico «visto», que se confina a uma *verificação preventiva* da legalidade da deliberação da assembleia de compartes (cf. o n.º 2 do artigo 8.º, *in fine*). Em segundo lugar, o que o decreto consagra é o princípio da *aprovação tácita* (cf. o n.º 3 do artigo 8.º): o silêncio do governador civil, prolongado por um prazo de 45 dias, a contar da data da assembleia de compartes em que foram adoptadas as deliberações, equivale à aprovação destas, não sendo, deste modo, necessária a emanção de um acto expresso de aprovação para que elas produzam plenamente os seus efeitos. Em terceiro lugar, o acto de recusa de aprovação é um *acto administrativo autónomo* em relação ao acto da assembleia de compartes, pelo que é impugnável perante os tribunais administrativos, com fundamento em ilegalidade, nos termos do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição, e sujeito também, naturalmente, ao meio processual acessório de suspensão da eficácia, nos termos dos artigos 76.º e seguin-

tes da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho). A isto acresce que a suspensão judicial da eficácia do acto expresso de recusa de aprovação — que será decretada pelo tribunal administrativo, se se verificarem os pressupostos definidos no artigo 76.º daquele diploma legal — constitui um expediente simples e rápido de que dispõe a assembleia de compartes para ultrapassar os prejuízos decorrentes do bloqueamento da imediata produção dos efeitos de uma determinada deliberação daquele órgão. Por fim, as deliberações que o artigo 8.º, n.º 2, sujeita a um «visto» de legalidade do governador civil (seis num total de 17) são todas elas potencialmente susceptíveis de contenderem com princípios legais respeitantes à gestão e utilização dos baldios.

Há-de ser, por isso, constitucionalmente admissível que o legislador crie um mecanismo que possibilite ao Governo, por intermédio do governador civil, obstar, de forma preventiva, à emanção de actos ilegais. Assim sucederá, por exemplo, com o regulamento do uso e fruição do baldio [alínea a)], em relação ao qual convém impedir a não consagração de formas de uso, ocupação e transformação dos terrenos baldios, incompatíveis com as definidas em leis ou em planos territoriais de carácter sectorial (v. g., planos de ordenamento de parques e reservas naturais e planos de valorização de áreas de paisagem protegida) ou de planos territoriais de carácter global (v. g., planos regionais de ordenamento do território e planos directores municipais) que englobem áreas baldias. Outro tanto sucede com a eleição e demissão dos membros do conselho directivo, em relação às quais se colocará a questão da observância de princípios legais [v. g., regras de quórum (cf. artigo 6.º), limitação de duração de mandatos (cf. o artigo 13.º, n.º 2), etc.]); ou com o plano de utilização dos recursos do baldio e de aplicação das respectivas receitas [alínea d)] — consagrando-se, neste ponto, um regime semelhante ao vertido no artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 39/76 —, em que dificilmente se poderá contestar a necessidade da consagração de um sistema de controlo de legalidade, uma vez que se está, frequentes vezes, perante receitas provenientes de investimentos públicos estaduais, como acontece com as receitas resultantes das vendas de produtos de exploração florestal provenientes de povoamentos instalados pelo Estado [cf. os artigos 15.º, alíneas a) e b), e 19.º do Decreto-Lei n.º 39/76].

São, pois, tudo matérias que não se podem considerar *totalmente estranhas* aos interesses gerais do Estado, em termos de deverem caber exclusivamente aos compartes. Arredam completamente o Estado de toda e qualquer intervenção — ainda que ténue, como sucede no caso concreto — na definição e controlo do uso, ocupação e transformação do solo baldio e reivindicar para esta categoria de bens uma *liberdade de utilização* completa, bem superior àquela que é reconhecida pela Constituição aos bens fundiários integrados na propriedade privada.

Para se ver que assim é basta pensar nas múltiplas disposições legais limitativas do uso, transformação e ocupação do solo incluído na propriedade privada — limitações que encontram o seu fundamento no princípio reconhecido pelos textos constitucionais de vários países europeus — e também implicitamente pelo nosso — da *função, vinculação ou obrigação social* da propriedade privada (cf. Fernando Alves Correia, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1990, pp. 314 e segs.).

Estas algumas das razões por que consideramos que a normas dos n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º do decreto da Assembleia da República n.º 317/V não são inconstitucionais.

5 — O que vem de dizer-se vale com redobrada força para a norma do artigo 15.º do decreto.

Aí se prevê que, junto dos órgãos de cada baldio, haja um representante do governador civil, o qual, tratando-se de baldio florestado a cargo da Direcção-Geral das Florestas, lhe é proposto por esta. A esse representante — que é o elo de ligação entre os órgãos do baldio e o governador civil — cumpre ainda servir de contacto com os serviços públicos a que os órgãos comunitários tenham necessidade de recorrer.

Também este artigo 15.º não é, pois, inconstitucional.

6 — As normas dos artigos 16.º a 22.º do decreto citado contêm o regime da instituição dos baldios.

Estes preceitos têm como finalidade proceder a um levantamento, recenseamento ou cadastro dos terrenos que são efectivamente utilizados pelas comunidades locais, pois só esses — e já não os que foram abandonados pelos utentes — são, em verdade, baldios, nos termos do artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição.

Com efeito, é o texto básico que considera como elementos essenciais do conceito de baldio a sua posse e gestão por comunidades locais. Não havendo posse, isto é, não se verificando a ocorrência das acções de uso e fruição de terrenos pelos compartes, não se está perante um baldio, na acepção constitucional.

O Decreto-Lei n.º 39/76 não transferiu, automaticamente, para as comunidades locais a posse e a gestão dos baldios. De acordo com o artigo 18.º, n.º 1, deste diploma legal, a entrega aos respectivos compartes do uso, fruição e administração dos baldios opera-se, em cada caso, por efeito da recepção, no Ministério da Agricultura e Pescas, de cópia autêntica da acta da reunião ou reuniões da assembleia de compartes em que tenha sido escolhida a forma de administração e eleitos os membros do conselho directivo, através da qual se verifique terem sido preenchidos os requisitos estabelecidos naquele diploma. Por sua vez, o artigo 19.º dispõe que, enquanto se não tiver operado a entrega nos termos previstos no artigo 18.º, serão transitóriamente entregues às autarquias locais 60% das receitas resultantes das vendas de produtos de exploração florestal provenientes de povoamentos instalados pelo Estado e 80% dos provenientes de povoamentos de regeneração natural ou já existentes à data da submissão ao regime florestal.

Tendo presentes estes preceitos do Decreto-Lei n.º 39/76, qual é hoje a realidade da utilização dos baldios pelas comunidades locais?

De acordo com a intervenção do deputado Carlos Duarte no debate parlamentar do projecto de lei que esteve na origem do decreto da Assembleia da República n.º 317/V (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 20, de 3 de Dezembro de 1990, p. 660), aquela é a seguinte:

Actualmente, verifica-se que destes — da área total dos baldios, acima referida — só 141 000 ha (37%) foram devolvidos aos compartes, conforme a legislação, e os restantes 243 000 ha (63%) continuam sob gestão da Direcção-Geral das Florestas e das autarquias. Curioso é referir que, nesta área solicitada e entregue aos compartes, se constituíram, desde 1976, 637 assembleias de compar-

tes, das quais só restam 132 em funcionamento. As restantes ou deliberaram passar a administração para as juntas de freguesia, sem suporte legal, ou não têm órgãos em efectividade de funções, e as verbas respeitantes à exploração florestal e destinadas aos moradores desses lugares ou freguesias estão congeladas à ordem da Direcção-Geral das Florestas.

Perante este panorama — que não sofreu contestação no debate parlamentar —, ninguém negará a utilidade e, até, a necessidade de, por motivos de certeza e segurança, se fazer um recenseamento dos baldios que efectivamente o são e se dar um destino socialmente útil aos baldios abandonados (cf. resposta do deputado Oliveira e Silva a um pedido de esclarecimento do deputado João Maçãs, in *Diário da Assembleia da República*, cit., p. 667).

Ora, antes de mais, face à realidade existente, não se vê que haja de ter-se por constitucionalmente inadmissível a exigência de uma espécie de «renovação de título» dos baldios. Depois, o sistema adoptado no decreto (*recte*, nos seus artigos 16.º a 22.º) não constitui um obstáculo ou um ónus desproporcionado à instituição dos baldios, nem conduz à desprotecção do sector social da propriedade dos meios de produção.

De facto, por um lado, o artigo 16.º indica como candidatos positivos à instituição como baldios todos os terrenos considerados como tais pelo Decreto-Lei n.º 39/76 e por este devolvidos ao uso, fruição e administração dos respectivos compartes. Por outro lado, o artigo 32.º considera como automaticamente instituídos os baldios cuja entrega aos respectivos compartes tenha sido validamente efectuada nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro, e que, no momento da entrada em vigor do decreto, tenha, no pleno exercício das suas funções, conselhos directivos eleitos de acordo com aquele diploma legal. Por fim, a resolução do Conselho de Ministros instituidora dos baldios, nos termos do artigo 17.º, é inequivocamente um acto administrativo vinculado quanto ao seu *quid* ou *conteúdo*, pelo que, desde que um determinado terreno se integre numa das alíneas do artigo 16.º e tenham sido cumpridas as formalidades procedimentais, não pode o Conselho de Ministros recusar a instituição do baldio, sob pena de ilegalidade, contenciosamente sindicável.

É este um ponto que não nos oferece quaisquer dúvidas, face ao que dispõem os artigos 16.º a 22.º do decreto, uma vez que eles contêm disposições vinculativas não só do procedimento a que deve obedecer a resolução do Conselho de Ministros, mas também do conteúdo deste acto. Ao emanar a resolução prevista no artigo 17.º, o Conselho de Ministros age na veste de órgão administrativo — e não na de órgão político —, estando, por isso, subordinado, tal como os restantes órgãos da Administração Pública, à observância da lei e dos princípios jurídicos fundamentais referidos no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição.

Nem se argumente, *ex adverso*, com o disposto no artigo 19.º, n.º 1, alínea d), do decreto, onde se afirma que o parecer a elaborar pela junta ou juntas de freguesia, bem como por outras entidades ou serviços públicos, nomeadamente serviços regionais do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, sobre os antecedentes e a situação actual dos terrenos a insti-

tuir como baldios deve abranger, entre outros aspectos, a conveniência da sua instituição como baldio e suas implicações.

É que este preceito limita-se a definir o *conteúdo necessário* do referido parecer — o qual não tem qualquer carácter vinculativo para o Governo —, não podendo extrair-se dele qualquer ideia ou princípio que autorize caracterizar a resolução do Conselho de Ministros como um acto administrativo *totalmente discricionário* e, logo, enformado, nos seus elementos estruturais, por critérios de mera conveniência ou oportunidade.

O processo de instituição dos baldios constante do decreto n.º 307/V surge como um corolário dos deveres constitucionais que impendem sobre o Estado de «promover o aproveitamento racional dos recursos naturais» [artigo 66.º, n.º 2, alínea d)] e de «assegurar a plena utilização das forças produtivas» [artigo 81.º, alínea c)], categorias em que se incluem os baldios.

7 — É também o dever de «promover o aproveitamento racional dos recursos naturais» e, mais latamente, o dever de promover que os bens sejam utilizados de acordo com o seu *destino universal ou comum* que dá cobertura constitucional à norma do *artigo 34.º do decreto*.

Na verdade, tal preceito limita-se a definir o destino de um baldio que *deixou de o ser*, por ter deixado de ser utilizado (e, assim, instituído), passado um lapso de tempo razoável (cinco anos). A sua integração no domínio privado das freguesias em que se situam surge como *lógica e natural*, porque se trata do ente autárquico que mais próximo está das populações locais.

8 — Sendo constitucionalmente admissível a exigência de um processo de instituição dos baldios, legítima é, do ponto de vista constitucional, a *norma do artigo 33.º do decreto*, que preceitua que, enquanto os baldios não forem efectivamente instituídos, são eles administrados provisoriamente pelas juntas de freguesia em que se situam.

Do que se trata, com efeito, é de prover interinamente ao aproveitamento de terras que, de outro modo, poderiam ficar sem servir o bem comum — o que, já se vê, atentaria contra a finalidade social que os meios de produção devem cumprir.

9 — O artigo 25.º prevê, no seu n.º 1, a possibilidade de *desintegração* de terrenos de um baldio por motivo de utilidade pública. O n.º 2 do mesmo preceito refere que a utilidade pública pode decorrer do fim público do empreendimento em causa ou da sua relevância para o desenvolvimento sócio-económico da zona, designadamente em termos de criação de postos de trabalho ou do contributo para a fixação das populações. E o n.º 3 daquele artigo estatui que a desintegração se efectuará por resolução do Conselho de Ministros, depois de parecer obrigatoriamente aprovado pela assembleia de compartes.

Por sua vez, o artigo 28.º, n.º 1, alínea b), indica como causa de *extinção* de um baldio a sua total afectação, por razões de utilidade pública, a fins de outra natureza, referindo o artigo 30.º que à extinção de um baldio com base naquele fundamento se aplica o disposto no artigo 25.º, com as necessárias adaptações.

A figura da «desintegração», tal como é delineada pelo artigo 25.º, é caracterizável, *grosso modo*, como uma «expropriação parcial» de um terreno baldio, por motivos de utilidade pública, de interesse comum, de interesse geral ou de utilidade geral. O instituto da

«extinção» de um baldio, por razões de utilidade pública, assume, em termos gerais, a natureza de uma «expropriação total» de um baldio.

Temos por líquido que os baldios estão sujeitos a expropriação por utilidade pública (cf. R. Ehrhardt Soares, *Sobre os Baldios*, cit., pp. 308-313), com a finalidade da sua aplicação a um fim de interesse geral. Não faria, de facto, sentido que este tipo de bens beneficiasse de uma protecção ilimitada e absoluta, em termos de o Estado ficar impossibilitado de, através de um acto unilateral da Administração, subtrair um determinado terreno baldio à posse dos compartes, para o destinar a um fim de utilidade geral.

Os baldios podem, deste modo, ser retirados da esfera jurídica da comunidade de utentes, por motivos de utilidade pública, tal como qualquer bem incluído na propriedade privada, ou qualquer coisa integrante do domínio patrimonial dos entes públicos ou, inclusive, do domínio público. Neste último caso, o que sucede é que a afectação de certos bens do domínio público, designadamente das autarquias locais, a outros fins de utilidade pública mais premente (precisamente aqueles que justificam o recurso à expropriação) é feita, não através da expropriação, mas antes por meio da figura jurídica da «*mutação dominial* ou da *transferência de domínio*», com a qual, «mediante uma declaração formal, os bens são desvinculados da satisfação de certa necessidade, para serem em seguida postos ao serviço de uma outra» (cf. Ehrhardt Soares, *Sobre os Baldios*, cit., p. 309, e Fernando Alves Correia, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, 1982, p. 96).

A maioria do Tribunal concluiu pela inconstitucionalidade das normas dos artigos 25.º, n.º 3, e 30.º do decreto da Assembleia da República n.º 317/V, não no segmento em que atribuem ao Conselho de Ministros competência para, através de resolução, declarar a desintegração de um terreno de um baldio, por motivo de utilidade pública, ou a extinção de um baldio, no seu todo, igualmente por razões de utilidade pública, mas na parte em que elas não contemplam *expressamente* um direito de «indemnização» ou de «compensação» em consequência daqueles actos ablativos.

É neste preciso ponto que se situa a nossa divergência em relação à posição que fez vencimento.

Com efeito, se a norma do artigo 25.º houvesse de ser interpretada com o sentido de que a resolução do Conselho de Ministros desintegradora de um terreno de um baldio só pode ser emitida desde que haja um *parecer conforme* da assembleia de compartes (cf. R. Ehrhardt Soares, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, pp. 136-138), não podendo, por isso, aquele órgão proceder à desintegração se existir um *parecer discordante* da assembleia de compartes — interpretação que poderia encontrar um certo apoio no texto daquele preceito, quando afirma que a desintegração se efectua «*depois de parecer obrigatoriamente aprovado pela assembleia de compartes*» —, o instituto da desintegração deixaria de ter qualquer semelhança com a «expropriação» por utilidade pública, pois faltar-lhe-ia a natureza *autoritária e unilateral*, própria deste acto. Estar-se-ia, nesse caso, antes perante uma *cessão amigável* de bens, que não reclama qualquer «indemnização» ou «compensação».

Mas, se a aludida norma não consentir aquela interpretação e antes houver de ser entendida com o sentido de que o parecer da assembleia de compartes é um

parecer *obrigatório*, mas *não vinculante*, podendo, consequentemente, o Conselho de Ministros proceder à desintegração de um terreno de um baldio, por motivo de utilidade pública, mesmo em face de um *parecer negativo* da assembleia de partes — interpretação esta mais adequada, em termos de política legislativa, dado que não seria razoável que um parecer discordante da assembleia de partes bloqueasse a possibilidade de o Conselho de Ministros afectar uma parcela de um terreno baldio a um fim patente ou manifesto de utilidade ou de interesse público —, então, a norma não é inconstitucional, já que ela não nega o dever de «indemnização» ou de «compensação» dos prejuízos suportados pela comunidade local.

No parecer obrigatoriamente aprovado pela assembleia de partes, pode esta assumir várias posições: expressar a concordância com a desintegração, independentemente de qualquer compensação específica; manifestar o entendimento de que os membros da comunidade local não suportam qualquer prejuízo em consequência do acto de desintegração de uma determinada fracção de um terreno baldio; ou considerar que os prejuízos oriundos daquele acto são razoavelmente compensados pelos benefícios advindos da concretização do fim público justificativo da desintegração — trata-se, por exemplo, de uma obra ou empreendimento que tem especial relevância para o desenvolvimento sócio-económico da zona, designadamente criando postos de trabalho ou contribuindo para a fixação das populações (cf. o artigo 25.º, n.º 2).

Ora, em situações destas, é óbvio que não há que falar em obrigação de «indemnização» ou «compensação».

A necessidade de uma compensação específica só se colocará verdadeiramente naqueles casos em que a assembleia de partes dela não prescindir e se verifique, objectivamente, que os prejuízos suportados pelos membros da comunidade local não são compensados pelos benefícios decorrentes da obra ou empreendimento público que vier a ser realizado no terreno a desintegrar do baldio.

Numa hipótese destas, a ideia de justiça que vai implicada no princípio do Estado de direito, condensado no artigo 2.º da Constituição, constituirá *fundamento ou credencial suficiente* para a atribuição de uma compensação adequada em benefício da comunidade de utentes — e isso independentemente de qualquer previsão legal expressa.

Num tal caso, o problema resolve-se, segundo pensamos, pela aplicação analógica dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 1.º do Código das Expropriações (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, alterado pontualmente por alguns diplomas posteriores), onde se determina que as autarquias locais têm direito a ser compensadas dos prejuízos efectivos que resultarem da afectação dos seus bens de domínio público a outros fins de utilidade pública e se refere que a entidade competente para declarar a nova afectação tem competência para fixar o montante da compensação, bem como a forma de a realizar. Também na situação acima referida, o Conselho de Ministros, de par com a emanção do acto desintegrativo, fixará o montante da compensação, bem como a forma de a realizar — a mais adequada será, certamente, a compensação *in natura* ou em espécie.

O discurso que vem de produzir-se vale, *mutatis mutandis*, para o caso de extinção de um baldio, por causa da sua afectação total a um fim de utilidade pública.

Estas as razões por que entendemos que a ausência de previsão expressa, nas normas dos artigos 25.º, n.º 3, e 30.º do decreto apreciado, do direito de «indemnização» ou de «compensação» — a qual, ao invés do que afirma a maioria do tribunal, não é, de modo algum, equivalente a uma recusa da existência deste direito — não constitui motivo inquinador da sua constitucionalidade.

10 — Os artigos 28.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, 29.º e 30.º do decreto também não padecem de qualquer vício de inconstitucionalidade.

Já atrás se sublinhou que apenas gozam da garantia constitucional dos baldios aqueles terrenos que ainda cumpram a função tradicional de servirem de logradouro comum dos povos de determinada circunscrição territorial — e enquanto a cumprirem.

Por isso, se os povos deixarem de dar às terras, que integram o baldio, o uso a que elas estão afectas, deixa de haver qualquer justificação social (e constitucional) para que as mesmas mantenham o estatuto jurídico de baldios.

A posse da terra é justa e legítima, *se e enquanto* serve uma finalidade socialmente útil. Quando, porém, a terra não é valorizada e impede o trabalho dos outros ou serve para fins de especulação ou exploração ilícita, a sua posse (ou propriedade) deixa de ter qualquer justificação, constituindo um abuso. Torna-se, então, ilegítima e injustificada.

É que — já atrás se disse — a propriedade tem uma *função social* a cumprir. E, por isso, é de todo inadmissível que haja «bens jacentes», «bens de mão morta», bens que não estejam ao serviço do bem comum.

A esta luz, bem se compreende, pois, que os baldios, «que deixarem de ser utilizados como logradouro comum pelas comunidades locais», se extinguam, como preceitua a alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º, sem que, com isso, se viole qualquer norma ou princípio constitucional.

Que nessa extinção não há inconstitucionalidade, é algo com que também está de acordo a maioria do Tribunal. E essa maioria não questiona tão-pouco a legitimidade constitucional da norma do n.º 3 do artigo 28.º do decreto — que determina que a extinção do baldio se faz por deliberação do Conselho de Ministros —, nem a do processo previsto para essa extinção pelo artigo 29.º, nem ainda a do destino das terras que integravam o baldio extinto — uma finalidade de utilidade pública (artigo 30.º).

Que seja o Conselho de Ministros a determinar a extinção dos baldios, verificados que sejam os respectivos pressupostos, é, de facto, coisa que bem se compreende quando se tiver em conta que o estatuto jurídico deste tipo de bens tem também uma vertente publicística, que aqui há-de ser a prevalecente, pois que, justamente, está em causa dar um destino socialmente útil a bens que deixaram de servir a finalidade social a que estavam afectos — a finalidade de servir de logradouro comum de uma dada comunidade local.

O meio processual de que há que lançar mão para a extinção, por sua parte, também se revela perfeitamente adequado, pois que, desde logo, prevê-se nele a iniciativa da comunidade local interessada (a assembleia de partes ou a assembleia ou assembleias de freguesia onde se situam os bens: cf. artigo 29.º, n.º 1).

E, depois, a resolução do Conselho de Ministros é contenciosamente sindicável, cabendo, assim, sempre ao juiz a última palavra.

Que as terras que integravam o baldio sejam utilizadas numa finalidade pública é algo que a *vinculação social* da propriedade impõe.

A maioria do Tribunal entendeu, porém, que é constitucionalmente inadmissível que os baldios possam extinguir-se, verificada que seja a sua «não utilização por um período de mais de dois anos» (artigo 29.º, n.º 1). E isso por considerar que se trata de um prazo demasiado curto para que um direito possa extinguir-se por não uso.

Sendo, embora, este um ponto em que a constitucionalidade da solução legal é mais duvidosa, ainda assim, entendemos que não é, pelo menos, evidente que o legislador tenha ultrapassado os limites da sua liberdade constitutiva.

Pensamos, na verdade, que o prazo de não utilização do baldio (uma não utilização por mais de dois anos), capaz de fundamentar a sua extinção, só aparentemente é um prazo exíguo.

De facto, quanto aos baldios que chegaram a ser instituídos como tais ao abrigo do disposto no artigo 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de Janeiro, esse prazo de mais de dois anos é bem maior do que isso, pois que, de um lado, no momento da entrada em vigor da lei em que o decreto *sub iudicio* se viesse a transformar, já eles não teriam conselhos directivos, eleitos de acordo com aquele decreto-lei no pleno exercício de funções, e, de outro lado, continuavam eles, por mais de dois anos ainda, a não ser utilizados como baldios. Quanto aos baldios que não chegaram, sequer, a ser instituídos ao abrigo daquele Decreto-Lei n.º 39/76 — para além do tempo entretanto decorrido sem que tenham sido utilizados como tais —, o decreto *sub iudicio* ainda prevê um prazo de *cinco anos* após a entrada em vigor da lei para se proceder à sua instituição. — *Fernando Alves Correia — Messias Bento.*

Declaração de voto

Na declaração de voto que juntei ao Acórdão n.º 325/89 já deixei expresso o essencial do meu pensamento quanto ao sentido em que a garantia da existência de um subsector de «bens comunitários» — hoje consignada no artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição — poderá valer quanto aos baldios: disse então que isso só poderá acontecer «quanto àqueles bal-

dios que ainda cumpram (ou continuem a cumprir) a sua precípua e tradicional função 'comunitária', enquanto bens *directamente* utilizados e fruídos pelos compartes, em completamento da respectiva economia privada».

Foi à luz deste entendimento, antes de mais, que não votei a inconstitucionalidade, nem das normas que, no decreto ora em apreço, respeitam à aprovação pelo governador civil de certas deliberações da assembleia de compartes [artigo 8.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 15.º, n.º 2, alínea b), segunda parte, e alínea c)], nem daquelas outras que prevêm a instituição dos baldios por resolução do Conselho de Ministros e com ela se conexio-nam (artigos 16.º e 17.º e, depois, artigos 18.º a 22.º, 33.º e 34.º). Quanto às primeiras, acrescentarei tão-só que o carácter «comunitário» dos baldios sempre confere a esta figura, *volens nolens*, um certo elemento ou ingrediente de «publicidade», suficiente para não se dever considerar excessiva a «tutela», estritamente de *legalidade*, a que, de acordo com elas, ficariam sujeitas certas deliberações dos compartes. Quanto, por outro lado, ao segundo grupo de normas que refiro, sublinharei apenas ter sido decisiva, para concluir pela sua não inconstitucionalidade, a convicção, que firmei, de que no diploma em apreciação, máxime nos seus artigos 16.º e 17.º, não se atribui ao Conselho de Ministros uma competência discricionária, mas antes uma competência *vinculada*, no tocante à instituição dos baldios.

Já votei, porém, a inconstitucionalidade da norma relativa ao prazo para a extinção dos baldios em razão da sua não utilização (artigo 29.º, n.º 1, *in fine*), bem como daquelas donde decorre a possibilidade de a desintegração de terrenos baldios ou a extinção destes, por utilidade pública, não ser acompanhada de adequada compensação (artigos 25.º e 30.º). Fi-lo pelo essencial das razões expostas no precedente acórdão, pelo que só acrescentarei — e quanto às normas que menciono em segundo lugar — as seguintes precisões ou ressalvas: que, de todo o modo, a ausência da compensação não importará inconstitucionalidade nas hipóteses em que a nova afectação dos terrenos baldios se traduza já numa nova utilidade para a concreta comunidade local em causa, e que, definido o princípio da compensação, sempre ficará a questão de saber como titular e exercer o correspondente direito. Pela minha parte, deixo em aberto esta questão, com a clara consciência das suas dificuldades. — *José Manuel Cardoso da Costa.*