

Parecer jurídico

Proposta de delegação de poderes de gestão dos baldios no ICNF¹

I – À Guisa de Introdução

1. No que se reporta à administração dos terrenos Baldios, a regra é, nos termos da Lei, a de que a mesma incumbe às Comunidades Locais, logo que organizadas em conformidade com a lei e no respeito por esta, pelos usos e costumes locais e pelas deliberações dos órgãos dos Baldios democraticamente eleitos (art. 3º/3 da Lei 75/2017, de 17/08, doravante LB);
2. As Comunidades Locais, enquanto tais, e porque titulares desse direito de administração comunitária e democrática dos seus terrenos Baldios, poderão delegar “em serviço ou organismo da administração direta ou indireta do Estado competente para a modalidade de aproveitamento a que a delegação se reporte” (art. 35º/1, c), da LB), abrangendo, tal delegação de poderes, somente, os necessários para o exercício dessa concreta modalidade de aproveitamento do Baldio; outrossim poderá, a delegação de poderes abranger todo o território do Baldio ou, apenas, o espaço do mesmo apto para essa dita modalidade, consequentemente se mantendo, em qualquer uma destas situações, a administração restante do terreno Baldio na exclusiva competência das CL delegantes;
3. Integram o âmbito das atribuições do ICNF, IP, promover a extensão de uma gestão florestal qualificada ao conjunto dos espaços florestais do país, nas áreas públicas e comunitárias, gerindo o seu património florestal, direta ou indiretamente, no domínio privado, apoiando o associativismo e a constituição e desenvolvimento de diferentes modelos de gestão conjunta das áreas florestais (art. 4º/1, n) do DL 43/2019, de 29/03);
4. A assunção, pelo ICNF, IP, de tais atribuições de gestão florestal de áreas comunitárias, mesmo que suportada em diploma legal, e porque ele se quer cobrar por isso, poderá permitir a que, e salvo o devido respeito por opinião contrária, se entenda que tal fere os mais elementares/básicos princípios da ética republicana, pois que lhe incumbindo o poder/dever de decidir e fiscalizar os Planos de Gestão Florestal que lhe possam vir a ser apresentados por CL, bem como o de dar pareceres, vinculativos, sobre quase tudo o mais que tenha a ver com a exploração florestal e a utilização de espaços florestais, designadamente, mas não exclusivamente, em terrenos Baldios submetidos ao Regime Florestal, não lhe deveria ser reconhecida a atribuição de aceitar a delegação de poderes para administrar terrenos Baldios, ainda por cima considerando-se com o direito a réditos sobre as CL, por tal gestão. Quis custodiet ipsos custodes? Quem guarda os guardas? Qualquer decisão de deferimento que o ICNF, IP, possa vir a proferir relativamente a um qualquer procedimentos administrativos que lhe possa ser apresentado por uma qualquer CL, cujos terrenos Baldios estejam subordinados à delegação de poderes de administração nesse organismo do Estado, poderá ficar sob a suspeita de favorecimento; mutatis mutandis, qualquer decisão de indeferimento que o ICNF, IP, possa vir a proferir relativamente a um qualquer procedimentos

¹ Este parecer foi redigido tendo em conta a proposta divulgada pelo ICNF em fevereiro de 2026, mas mantém-se no essencial também para a proposta de abril de 2026

administrativos que lhe possa ser apresentado por uma qualquer CL, cujos terrenos Baldios estejam em autogestão, poderá ficar sob a suspeita de retaliação. É que, não se põe previamente em causa a eventual justeza fático jurídica de qualquer uma daquelas decisões, mas “a mulher de César, para ser séria, não basta sê-lo, tem de o parecer” e, convenhamos, o ICNF, IP, ao apresentar às CL o “Acordo” aqui em análise, no qual pretende-se cobrar (ter um benefício) por essa gestão, pelo menos abstratamente poder-se-á “ter colocado a jeito”, para “não o parecer”;

5. A razão de ser da possibilidade de delegação de poderes de administração de terrenos Baldios poder-se-á encontrar na circunstância de uma qualquer CL, num concreto tempo histórico, poder considerar que a forma mais adequada de administrar as modalidades ou algumas das modalidades de aproveitamento dos seus terrenos Baldios, a totalidade ou a(s) parte(s) dos mesmos apta(s) para tal modalidades de aproveitamento, deva passar a ser feita por outrem, que não ela, por entender que esse outrem, por comparação com ela, tem maiores e melhores competências para o referido fim, isto é, para uma melhor exploração dos recursos, ou de alguns dos recursos potencialmente exploráveis nos seus terrenos Baldios ou em partes deles;
6. As entidades a quem as CL possam vir a delegar os poderes de administração dos recursos dos seus terrenos Baldios, e de acordo com a modalidade de aproveitamento em causa, se a aceitarem, passarão a atuar em representação e em nome delas (arts 1157º e ss. do Cód. Civil), pelo que se lhes aplicando o regime previsto na LB, mormente nos arts. 10º a 14º (planos de utilização, gestão financeira, aplicação das receitas), 20º (responsabilidade dos titulares dos órgãos) e 29º/1, c), d), e), k), l) (elaborar, para aprovação em reunião da Assembleia de Compartes dos: instrumentos de regulamentação e disciplina do exercício, pelos compartes, do uso e fruição dos terrenos Baldios; planos de utilização dos recursos dos terrenos Baldios; plano de atividades, relatório de atividades e as contas do exercício; zelar pelo cumprimento dos regulamentos e planos de utilização, pela defesa dos valores ecológicos e pelo cumprimento das regras legais e regulamentares relativas à proteção da floresta no espaço dos Baldios). As entidades delegadas, no âmbito da modalidade de aproveitamento delegada e do espaço do terreno Baldio a ser objeto dessa modalidade de aproveitamento, passarão a atuar como “Conselhos Diretivos” das CL delegantes (analogicamente, vide o disposto no art. 37º/4 da LB), conseqüentemente, e como já se deixou dito, manter-se-á, em qualquer uma destas situações, a administração restante do terreno Baldio na exclusiva competência das CL delegantes;
7. Os órgãos dos Baldios são eleitos democraticamente pelos Compartes que, integrando o Universo dos Compartes, constituem a CL na posse e gestão comunitárias e democrática de seus terrenos Baldios, tendo a duração dos mandatos de tais órgãos de ser fixada pela Assembleia de Compartes em regulamento, “por o mínimo de um ano e o máximo de quatro anos”, “entendendo-se que são eleitos por período de quatro anos se outro prazo não for fixado” (art. 17º/2 da LB);
8. Os serviço ou organismo da administração direta ou indireta do Estado, a que se reporta o art. 35º/1, c) da LB, dependem diretamente de tutelas político-administrativa do membro do Governo com competência para a modalidade de aproveitamento a que se reporta a delegação de poderes, cuja duração dos mandatos se encontra, também, legalmente determinada através dos ciclos eleitorais para a Assembleia de República: 4 anos (art. 171º/1

da Constituição da República Portuguesa: “a legislatura tem a duração de quatro sessões legislativas”);

9. O Regime Florestal, para quem possa entender que ainda está em vigor², é uma servidão administrativa que nada tem a ver com a administração de terrenos Baldios eventualmente a ele submetidos, embora a possa, de algum modo, condicionar;
10. A administração dos terrenos Baldios em regime de associação entre os Compartes e o Estado, previsto no DL 39/76, de 19/01 (arts. 9º/b), 13º, 15º e 16º), extinguiu-se, por força expressa de lei, a 24/01/2026 (art. 46º/1, a) da LB ex vi art. 1º do Dec. 22.470, de 01/04/33), pelo que, e para as situações em que as CL pudessem ter optado pela administração dos seus terrenos Baldios no aludido regime de associação com o Estado, a partir daquele dia o ICNF, IP, deixou de ter legitimidade para praticar qualquer tipo de ato de administração sobre os mesmos, mesmo que suportados em negócios anteriores, pois que desde 17/08/2017 ficou a saber que no dito dia 24/01/2026 findaria, ope legis, o dito regime de administração de associação com o Estado, isto é, findaria o seu poder de administrar tais terrenos Baldios. Naturalmente que aqui se terão, sempre, de ressaltar eventuais alterações supervenientes e anormais da situação de facto que, não estando cobertas pelos riscos próprios dos contratos, possam obrigar, por apelo aos princípios da boa-fé e da equidade, à alteração dos prazos de cumprimento (vide art. 437º do Cód. Civil);
11. Eximem-se desta extinção legal as situações em que as CL que quisessem manter a administração dos seus Baldios em regime de associação com o Estado, optassem “pela sua renovação por deliberação da assembleia de compartes, a qual deve ser comunicada por escrito ao Estado através do membro do Governo competente sobre assuntos florestais, com a antecedência mínima de um ano relativamente ao fim do prazo do referido regime” (art. 46º/4 ex vi 24º/1, n) da LB);
12. De acordo com os instrumentos de administração dos Baldios estabelecidos na Secção III do Capítulo II da LB (arts. 33º a 37º), as CL poderão, também, recorrer ao regime da delegação de poderes (art. 46º/2, 35º ex vi 24º/1, n) da LB);
13. Do teor do “Acordo” elaborado pelo ICNF, IP, e, por este, enviado às CL, deve retirar-se que, de entre as duas opções de administração dos terrenos Baldios legalmente previstas (regime de associação dos Compartes com o Estado ou delegação de poderes), aquele IP optou pelo da delegação de poderes;
14. Como “Acordo” que é, é um contrato: um acordo vinculativo, assente em duas declarações de vontade, substancialmente distintas, mas correspondentes, que visam estabelecer uma regulamentação unitária de interesses contrapostos, mas harmónicos entre si³.
15. Apelando ao regime jurídico de extinção dos contratos, deveremos afirmar que o efeito jurídico da cessação/extinção de um contrato se verificará se resultar expressamente da Lei (veja-se o disposto no art. 46º/1, b) da LB) ou ocorrer o cumprimento do contrato, extinguir-se-á, ainda, com a caducidade do mesmo (o decurso do prazo de duração nele previsto), formas estas onde tal efeito se opera automaticamente, sem necessidade de intervenção de qualquer um dos outorgantes. O Tribunal da Relação do Porto no seu ac. de 02/11/2004

² - Vide: **JOÃO CARLOS GRALHEIRO** in, “Regime Florestal vs Terrenos Baldios, Que Futuro?” e “Dos Baldios, até à Lei 75/2017, de 17 de agosto”, págs. 351 a 359, onde se defende a extinção deste regime, expressa ou, pelo menos, tacitamente.

³ - Vide **ANTUNES VARELA** in, “Das Obrigações em Geral”, 3ª ed. – Tomo 1, pág. 199.

(Mário Cruz), desenvolvendo as causas de extinção dos contratos, definiu: "Revogação é a destruição voluntária da relação contratual pelos contraentes, assente no acordo destes posterior à celebração do contrato, com sinal oposto ao primitivo; Resolução é a destruição da relação contratual validamente constituído, operada por um ato posterior de vontade de um dos contraentes, que pretende fazer regressar as partes à situação em que elas se encontrariam, se o contrato não tivesse sido realizado; Rescisão é a destruição dos efeitos de um negócio jurídico com base num fundamento que por lei lhe dê esse direito, e que há de consistir na lesão de um interesse próprio; Denúncia é declaração feita por um dos contraentes, de que não quer a renovação ou a continuação do contrato. A revogação obedece a uma declaração bilateral, por acordo das partes; todos os outros conceitos enunciados são preenchidos por declarações unilaterais".

Aqui chegados,

II – Do “Acordo de Delegação de Poderes de Administração” apresentado pelo ICNF, IP

1. Sem prejuízo da reflexão já transmitida quanto à questão da eventual incompetência do ICNF, IP, como “serviço ou organismo da administração direta ou indireta do Estado”, para aceitar delegações de poderes de administração de terrenos Baldios, a poderem ser-lhe atribuídas por CL, e começando por uma mera questão formal, porque, originariamente, os poderes de administração dos Baldios se subjetivam na esfera jurídica das CL, terão de ser estas a delegar tais poderes de administração, pelo que serão, sempre, como delegantes, o 1º Outorgante nos “Acordos” e, nunca, como surge no texto do ICNF, IP, o 2º. 2º Outorgante será, sempre, a entidade delegada, no caso, o ICNF, IP;
2. Quanto ao texto da cláusula 1ª, nº 2 (“o primeiro outorgante atua em nome próprio (...)”), poder-se-á concluir que o ICNF, IP pretenderá passar a executar uma gestão própria/unilateral/autónoma dos terrenos Baldios, desta sorte afastando as CL desse seu direito de administrar e possuir comunitária e democraticamente o seu património comunitário, excedendo, assim, e de forma manifesta, o âmbito da “delegação de poderes”, pelo que em clara violação da LB. Com a delegação de poderes, o ICNF, IP passará a atuar em representação (por conta e em nome) das CL delegantes, assumindo, porém, as obrigações decorrentes dos atos praticados nessa sede de administração, enquanto estes não forem, por aquelas, aprovados;
3. Na cláusula 2ª, nº1 encontra-se definido o “dever” que contratualmente o ICNF, IP assume, no âmbito da “gestão da área florestal do baldio” da CL, por referência ao Considerando descrito sob a al. d): elaborar, rever e manter atualizado o Plano de Gestão Florestal, procedendo à implementação das alterações necessárias, tendo em vista a sua execução e promovendo a sua aprovação em Assembleia de Compartes, fixando-se-lhe o prazo de dois anos para o fazer, quanto à elaboração e revisão do aludido plano. Para além de prazo algum se fixar para as demais obrigações (manter em vigor o plano e proceder à implementação das alterações necessárias, tendo em vista a sua execução, promovendo a sua aprovação em Assembleia de Compartes), cláusula contratual alguma existe que fixe as consequências advindas da mora no cumprimento de todas e/ou de cada uma das obrigações assumidas (por exemplo: a fixação de um valor indemnizatório e de uma clausula sancionatória por cada dia de atraso no cumprimento, a ter de ser pago, em qualquer uma destas circunstâncias,

- pelo ICNF, IP, à CL), ou do seu incumprimento (por exemplo: fixar um prazo a partir do qual a mora se tornará, automaticamente, em incumprimento, com a resolução do “Acordo” e a obrigação do ICNF, IP, pagar à CL o valor de uma indemnização, que poderá ser prefixada, ou o dos danos sofridos, se estes forem em montante superior);
4. Na cláusula 2ª, nº 2 o ICNF, IP, chama a si a responsabilidade pela execução de todas as atividades relacionadas com a gestão dos recursos florestais onde se incluem todos os produtos florestais gerados no terreno Baldio, condicionando toda e qualquer atividade que nele se possa vir a desenvolver, pois que se reserva ao direito de participar e acompanhar todas as atividades tradicionais de uso do Baldio, nomeadamente o pastoreio, entre outras. Isto é, o ICNF, IP, pretende retirar, das CL, a gestão democrática dos seus terrenos Baldios e a posse comunitária dos mesmos, como consequência dessa gestão;
 5. Na cláusula 2ª, nº 3 é introduzido um conceito indeterminado, pois que sem um concreto enquadramento legal - “programa de ação e gestão” -, desta sorte tornando “pantanososa”, pelo que insegura para a confiança e certeza das reais obrigações contratualmente assumidas pelo ICNF, IP. Também aqui nada se diz quanto às consequências contratuais para as situações de mora e/ou de incumprimento de tais obrigações, por parte do ICNF, IP. Depois, assume-se, aqui, que a obrigação do ICNF, IP é a de prévia discussão com o Conselho Diretivo desse dito “programa de ação e gestão”. Só discutir? Então a CL não tem de o aprovar?
 6. Na cláusula 2ª, nº 4, repete-se a mera obrigação de “informar” o Conselho Diretivo, olvidando-se que compete às CL, reunidas em Assembleias de Compartes, deliberar, entre outras relevantes matérias, o regulamento interno dos meios de produção e de exercício, pelos Compartes, do uso e fruição dos seus terrenos Baldios; aprovar, modificar e atualizar o plano de utilização desses terrenos Baldios; estabelecer os condicionamentos que julgue necessários à boa comercialização dos produtos obtidos dos referidos terrenos Baldios, aprovar o plano de atividades e orçamento e o relatório de atividades e contas (art. 24º/1, d) a f), h), k) e l) da LB);
 7. Atento o disposto nos nºs 1, 2, 3 e 4, da cláusula 2ª, torna-se ininteligível a obrigação que contratualmente se impõe sobre as CCL no nº 7: se é o ICNF, IP, quem pretende passar a controlar tudo o que tenha a ver com a gestão/utilização do Baldio (passar a ser o “dono disto tudo”), deveria ser, exclusivamente, sobre ele que deveriam impender as obrigações estabelecidas neste referido nº 7. A que título podem as CL ficar obrigadas à diligência técnica, zelo, pontualidade e execução de tarefas, se o ICNF, IP as quer retirar da administração comunitária e democrática dos seus terrenos Baldios?;
 8. Na cláusula 2ª, nº 9 é utilizada a expressão “todas”, por referência às autorizações, consentimentos, aprovações, registos e licenças, não se especificando, contudo, para cada um dos outorgantes, quais, em concreto, de entre as obrigações em causa, deverão ser imputáveis a cada um deles, atento o sinalagma de direitos e obrigações contratualmente assumidos por cada um dos ditos outorgantes;
 9. Na cláusula 3ª, nº1 é fixada a percentagem a ser adjudicada ao ICNF, IP, provinda dos rendimentos brutos obtidos com a comercialização do material lenhoso e das transações dos créditos de carbono da biodiversidade e da natureza: 40%. Afirmando-se, depois, que o ICNF, IP, depositará os restantes 60% na conta bancária do Conselho Diretivo. Ora, para além de não se encontrar justificada a razão de ser das referidas percentagens, ou de quaisquer outras, nada se diz quando os rendimentos em causa venham a ser obtidos através da

comercialização do material lenhoso e demais vegetação pré-existente à data outorga do “Acordo” (independentemente de quem promoveu a existência do mesmo, pois que se a autoria dessa circunstância for imputável ao ICNF, IP, ao abrigo da já finda administração em regime de associação, por força do disposto no art. 46º/3 da LB, consideram-se quitadas as partes de todos os possíveis créditos correspondentes a atos de gestão anteriores) e/ou provindos de geração espontâneas e/ou, por fim, que possam vir a resultar da comercialização do aludido material lenhoso e/ou da dita vegetação resultantes de investimentos feitos no Baldio pós-“Acordo”, financiados, porém, total ou parcialmente, com fundos próprios das CL ou por estas obtidos. Outrossim, é a cláusula em causa omissa quanto à forma e datação da informação a ter de ser dada pelo ICNF, IP, às CL para controlo, por estas, da adequação dos valores a serem adjudicados (a elas e ao ICNF, IP), nem se fixa a data de pagamento às CL dos valores que lhes venham a ser devidos e dos efeitos, para o ICNF, IP, da mora e/ou incumprimento das obrigações em causa. Viola, por fim, a cláusula em análise, o estatuído no art. 12º da LB, onde, no seu nº 1, expressamente se estatui que os terrenos Baldios administrados em regime de associação com o Estado, este deve assegurar, sem encargos para o universo dos compartes, a elaboração em tempo adequado, (...), dos planos de utilização e as alterações necessárias pelos seus serviços, (...), pois que entendemos que, analogicamente, tal gratuitidade se deverá aplicar à delegação de poderes, neste caso, no ICNF, IP, pois que nada existe que, neste particular, impeça a invocação dessa aplicação analógica. Viola, ainda, esta cláusula, o disposto no art. 14º da referida lei, muito especificadamente no seu nº 2, que determina que os resultados positivos obtidos com gestão florestal, (...), devem ser objeto de reinvestimento florestal, (...), o que não ocorrerá com a parte do resultado positivo que for paga ao ICNF, IP;

- 10.** Na cláusula 4ª, nº 1 é fixado o prazo de duração do “Acordo” - 30 anos – renovável automaticamente por períodos sucessivos de igual duração até ao limite máximo de 90 anos, enquanto não for denunciado por qualquer dos outorgantes. Para além de justificação alguma se descortinar no texto do “Acordo” que suporte o prazo de duração máximo de vigência do mesmo – da sua duração inicial e da das duas provindas da sua renovação, bem como da automaticidade de tais renovações -, apelando ao regime da cessão de exploração (art. 36º da LB) verifica-se que ali se estabelece um prazo de duração da cessão de exploração de 20 anos que, contratualmente, poderá ser automática e sucessivamente prorrogável até um máximo de 80 anos, tendo em consideração as necessidades de amortização do investimento realizado. Atento o que acima se deixou dito, se os ciclos de durabilidade dos mandatos dos órgãos de gestão dos Baldios e dos Governos é, no máximo, de 4 anos, a que título, por isso, os 90 anos fixados, à revelia da duração dos mandatos, desta sorte vinculando durante gerações e geração de Compartes, de Governos e Governos, opções que “hoje” poderão ter alguma razoabilidade técnico-financeira, mas que daqui a 10/15/20 ou mais anos se possam vir a demonstrar ser manifestamente irrazoáveis, porque nefandas para as CL e/ou para as políticas governamentais? Que razoabilidade poderá existir que suporte que gerações futuras de Compartes vejam os seus direitos de administrar comunitária e democraticamente os seus terrenos Baldios coartados por opções de seus antepassados, que não os consultaram? Também por isso, o limite temporal da delegação de poderes deveria ser fixado em 4 anos, período de afirmação mínimo de uma geração. Quanto à denuncia, remetemos para o que infra se ira abordar na análise crítica à Cláusula 6ª;

- 11.** Na cláusula 4ª, nº 2 é estabelecida a obrigação de as CL indemnizarem o ICNF, IP, se revogarem o “Acordo”. Estranhamente, não surge qualquer referência à obrigação do ICNF, IP, indemnizar as CL se revogar o “Acordo”. Deixar-se-á para a análise a fazer à Clausula 6ª a avaliação crítica dos critérios contratualmente estabelecidos para fixação do valor da indemnização a pagar pelas CL ao ICNF, IP;
- 12.** Do teor da cláusula 5ª deveria constar a necessidade de aprovação, pelas CL, reunidas em Assembleia de Compartes devidamente convocada e realizada, e através do quórum deliberativo necessário de 2/3 dos Compartes presentes (art. 24º/1, n) da LB), das “modificações do acordo”, para que as mesmas as pudessem vincular. Deveria, também, o interesse comunitário constar desta cláusula, como determinante da “modificação do acordo”, à imagem e semelhança do interesse público ali expressamente plasmado;
- 13.** Na cláusula 6ª, nºs 1 e 2 regulamenta-se o regime da “revogação” do “Acordo” promovida pelas CL, estabelecendo-se a forma de o fazer (ficará dependente da “deliberação decisória” da Assembleia de Compartes, logo que devidamente convocada e realizada para esse efeito e com o quórum deliberativo de 2/3 dos Compartes presentes - artº 24º/1, n) da LB – com os consequentes quóruns constitutivos – art. 27º da citada Lei) e o prazo (poderá ocorrer “a todo o tempo”, mas os seus efeitos apenas se verificarão passados que sejam “2 (dois) anos relativamente ao prazo em que se” verificar a comunicação. Outrossim, fixam-se os critérios de quantificação da indemnização devida ao ICNF, IP. Independentemente do nomen iuris atribuído de “revogação”, porque, para esta, e como se deixou dito, se impõe uma conjugação de vontades dos contraentes, retirando-se do texto do “Acordo” a existência da vontade de um só deles (as CL), entendemos que estaremos perante uma denúncia. Quanto aos critérios para a quantificação da indemnização devida ao ICNF, IP, pretende este IP ser indemnizado não apenas pelo balanço dos gastos (investimentos)/receitas efetuadas mas, também, pretende obter 40% do valor do material lenhoso existente no Baldio e dos créditos do carbono, da biodiversidade e da natureza, quer estes advenham em resultado da sua gestão, quer do material existente no terreno Baldio pré-“Acordo”, designadamente de intervenções feitas pelo ICNF, IP, estribado na administração em regime de associação dos compartes com o Estado (crédito este legalmente quitado), ou pós-“Acordo”, em razão de regeneração natural ou de investimentos feitos com capitais próprios das CL ou por estas obtidos. Acresce que para o cálculo das indemnizações é utilizada terminologia ambígua como “ciclo produtivo” “custos de gestão”, “investimentos efetuados” deixando completamente em aberto a forma como esse cálculo será apurado, assim se violando a certeza e a segurança contratual devida às CL. Sem prejuízo de a cláusula ora em análise não cumprir o disposto no art. 14º da LB, pois que, com ela, se irão avocar receitas obtidas com a gestão florestal noutra fim (pagamento da indemnização ao ICNF, IP) que não no reinvestimento florestal, deveria constar da mesma o direito de as CL poderem exigir do ICNF, IP, em sede de direito à informação para a decisão da “revogação” do “Acordo”, que este fosse obrigado a, justificadamente, informá-las, por escrito e num período de tempo pré-estabelecido, de todos os valores que suportariam o quantum indemnizatório de que se considerasse credor, sob pena de, não o fazendo dentro desse espaço temporal, precluir o direito de reclamar o pagamento da indemnização a que, eventualmente, se pudesse considerar credor;
- 14.** Na clausula 6ª, nº 3 estabelecem-se as causas de cessação do “Acordo” a poderem ser invocadas pelo ICNF, IP, (al. a): resolução; al. b): denúncia, não havendo contracausas de

intensidade semelhante a poderem ser invocadas pelas CL, o que se exigiria para efeitos do equilíbrio sinalagmático dos direitos e obrigações: da boa-fé contratual;

- 15.** Na cláusula 6ª, nº 4 estabelecem-se formalismos a terem de ser usados pelos outorgantes quando pretendam fazer cessar os efeitos do “Acordo” (comunicação por escrito). Porque relativamente à “revogação” promovida pelas CL essa obrigação já consta do nº 1, a comunicação do nº 4 impor-se-á, apenas, ao ICNF, IP, para efeitos da cessação pelos motivos estabelecidos nas als. a) e b) do nº 3. Acontece que, para tanto, não só não se estabelece o prazo de antecedência dos efeitos extintivos, por referência à receção da comunicação, como, também, não se prevê a possibilidade de essa comunicação dever atuar como que um aviso prévio a ter de ser feito pelo ICNF, IP, às CL, para que estas regularizem qualquer eventual situação de não cumprimento de uma qualquer obrigação contratual, num determinado prazo, sob pena de, não o fazendo, cessar o “Acordo” por resolução;
- 16.** Na cláusula 6ª, nº 5 estabelecem-se os efeitos patrimoniais da cessação do “Acordo” por qualquer meio (“as obrigações legais e contratuais relativas à gestão florestal (...) são assumidas pela Comunidade Local”). Como já acima se deixou dito, tal assunção de responsabilidades não deverá ficar dependente da cessação do “Acordo”, antes, sim, da aprovação, pelas CL, dos atos de gestão praticados pelo ICNF, IP, no âmbito da delegação de poderes, geradores de tais “obrigações legais e contratuais”. Sem essa aprovação, o responsável, único e exclusivo, pelo cumprimento das mesmas deverá ser o ICNF, IP;
- 17.** Na cláusula 7ª, nº 1 estabelece-se o valor a que o ICNF, IP se considera credor em caso de alienação do Baldio, incluso por via da sua expropriação por utilidade pública, dando-se aqui por reproduzidas as reflexões críticas feita à clausula 3ª, nº 1, a que acresce a circunstância de, por força do disposto no art. 9º do Cód. das Expropriações, o ICNF, IP, não se poder considerar como “interessado” no processo expropriativo, pelo que sem legitimidade para nele intervir e, nessa sede, receber o valor que, nos termos da clausula ora em análise, se considere credor, pois que, correndo o processo expropriativo pela via litigiosa, será com base na vistoria ad perpetuum rei memoriam que o Tribunal irá, posteriormente, fixar o valor indemnizatório devido às CL expropriadas, enquanto entidades compostas pelos Compartes titulares do direito ao domínio (propriedade) do terreno Baldio objeto da expropriação, valor esse a ser pago pela entidade expropriante que, por causa disso mesmo, adquirirá o direito de propriedade não só da área do território expropriado como, também, de tudo o que nele houver, designadamente de toda a vegetação nele existente (arbórea ou arbustiva);
- 18.** Na cláusula 7ª, nº 2 o ICNF, IP, pretende impor aos Conselhos Diretivos das CL delegantes a obrigação de o consultar previamente, relativamente a quaisquer “outros negócios jurídicos relativos aos terrenos baldios que interfiram com o Regime Florestal e com a gestão florestal”, ficando ele com a obrigação de emitir parecer, que será vinculativo. Quanto ao Regime Florestal, a questão que se coloca é a da sua manutenção em vigor. Sem prescindir, mesmo para quem o considere ainda em vigor, e quer para ele quer para a gestão florestal, a dúvida é a da densificação do conceito indeterminado “interfiram”, por referência a negócios jurídicos relativos aos terrenos baldios. “Interfiram”? Qual o âmbito/sentido deste “interfiram”? Como densificar a amplitude deste “interfiram”: sentido amplo ou restrito? Objetivo ou subjetivo? etc., etc., etc. ... Esta manifesta falta de balizas é geradora de incertezas e inseguranças e poderá servir de fundamento para que, “amanhã”, o ICNF, IP, escudando-se à sombra delas, coartar, de forma absoluta ou quase absoluta, a efetiva administração e posse

(enquanto resultado de tal administração), pelos Compartes, dos seus terrenos Baldios, com os danos que daí, naturalmente, poderão advir para a posse e gestão comunitárias e democrática dos terrenos Baldios pelos seus Compartes, em resultado de tal evidente violação da LB. Depois, e para terminar, prazo algum se fixa ao ICNF, IP, para emitir o seu parecer e, bem assim, consequência alguma se fixa para a eventualidade de ele, dentro desse prazo, não emitir tal parecer. É que, subordinando-se o regime legal dos Baldios à LB e aplicando-se-lhe, também, o Cód. Civil e o Cód. do Proc. Civil, não é líquida a invocabilidade do regime do deferimento tácito e respetivos prazos, previstos nos arts. 128º e 130º do Cód. do Procedimento Administrativo

- 19.** Na cláusula 7ª, no nº 3 o ICNF, IP, ao pretender depositar em conta dele “as receitas brutas obtidas do material lenhoso” proveniente do terreno Baldio, quando se verifique “um litígio relativos aos limites da Unidade de Baldio (...) com terrenos vizinhos, sejam eles territórios baldios, ou não”, viola o espírito da LB, por referência ao regime estabelecido no art. 50º, nºs 6, 7 e 8, que obriga o Estado a informar, no prazo de 120 dias os órgãos de gestão envolvidos de que dispõem de seis meses, contados da receção dessa comunicação (interpretação que se defende para a remissão feita para o prazo de 90 dias a contar da data da entrada em vigor da LB, estabelecido no nº 5 daquele art.), fazerem uma informação escrita subscrita por todos, de repartição das verbas, devendo a administração entregar as verbas no prazo de 30 dias (nº 6); no caso de ausência de entendimento, findo os prazos fixados no número anterior, a administração do Estado distribui as verbas em partes iguais para cada uma das partes em conflito (nº 7); o disposto no número anterior não prejudica o direito de a parte ou partes que se considerem lesadas exigirem judicialmente o pagamento pela outra ou outras partes do recebido em excesso (nº 8);
- 20.** Na cláusula 8ª, nºs 4, 5 e 6 prevêm-se os modos de comunicação a terem de ser utilizados entre as CL e o ICNF, IP, no âmbito do “Acordo”. Atenta a relevância do que poderá advir em resultados das comunicações a terem de ser feitas, designadamente para as CL, entendemos que não se deverá aceitar, como forma bastante, o correio eletrónico. Nada a objetar que ele possa vir a ser utilizado, mas exclusivamente como complemento do meio idóneo em termos de segurança e certeza jurídica: a carta registada com aviso de receção. Assim, e para a eventualidade de esta carta não ser rececionada pelo competente órgão das CL destinatárias, dever-se-á impor ao ICNF, IP, a obrigação de enviar uma nova carta registada com aviso de receção ao referido competente órgão, num prazo máximo a ser contratualmente fixado, como pressuposto de validade da comunicação em causa, passado que seja o prazo que contratualmente se vier a fixar, contado após o envio desta 2ª carta, na qual se terá de, expressamente, referir que se trata de uma 2ª carta por a 1ª não ter sido rececionada e da data em que se deve considerar efetivada tal comunicação. Se o ICNF, IP, vier a verificar que a 1ª carta registada com aviso de receção que enviou foi rececionada por outrem que não a pessoa identificada no “Acordo” ou em qualquer posterior comunicação que lhe tenha sido feita pelo competente órgão das CL destinatárias, identificando a pessoa com competência para a rececionar, como pressuposto de validade dessa comunicação, dever-se-lhe-á impor a obrigação de enviar uma 2ª carta registada com aviso de receção para o dito competente órgão, no prazo máximo que contratualmente se vier a fixar, contado após o envio desta 2ª carta, com expressa referência de que se trata de uma 2ª carta, por a 1ª não ter sido rececionada por quem se entenda ter competências para o fazer (identificando essa pessoa

bem como aquela que a rececionou), mais se informando que se considerará válida e eficaz a comunicação passado que seja o prazo que contratualmente se vier a fixar, contado da receção dessa 2ª carta;

21. Na clausula 10ª impõem-se, também às CL delegantes, um “dever de sigilo e confidencialidade” que, para além de ser materialmente impossível de se concretizar e de violar a letra e espírito da LB, entende-se que, no mínimo, viola as mais elementares obrigações de transparência dos poderes de Estado, num Estado que se quer de Direito e Democrático. Concretizando, é esse dever de sigilo manifestamente impossível de concretizar pois que tendo o “Acordo” de ser discutido e aprovado em reunião da Assembleia de Compartes, pelos compartes que integrando o universo de compartes constituem as CL na posse e gestão comunitárias e democrática dos seus terrenos Baldios, desta sorte sendo deles titulares (proprietários), e que participaram nessa dita reunião, por não virem a ser (todos e cada um deles) quem, em nome das ditas CL, irá assinar o “Acordo”, entende-se que não há como os poder considerar submetidos a tal dever de confidencialidade. Depois, a LB é perpassada, no seu espírito, porque integrado na letra e intencionalidade jurídica de normas várias, de um efetivo e verdadeiro dever de transparência na gestão/administração dos terrenos Baldios (vide, a título meramente exemplificativo, o disposto nos arts. 9º - inscrição em plataforma eletrónica -, 13º - gestão financeira -, 14º - aplicação das receitas dos baldios -16º/2, 3 – regime fiscal -, 17º/1 – órgãos e duração dos mandatos -,19º - atas”, 24º - competência da assembleia de compartes), deveres de transparência esse que se impõem, também, aos institutos públicos, designadamente ao ICNF, IP, (vide Lei 26/2016, de 22/08, com a redação em vigor), pois que a administração delegada de Baldios não integra o âmbito dos segredos de Estado (vide Lei Orgânica 2/2014, de 06/08, com a redação em vigor). Sem prescindir do que se acabou de referir, o ICNF, IP, não suporta a razão de ser do pretendido “dever de sigilo”: Quais os objetivos a atingir, que fins se pretendem alcançar com esse “dever de confidencialidade”? A quem e porquê interessa que não se saiba o que é feito com o dinheiro dos contribuintes, mormente como e para que fins é que ele é investido, mormente no âmbito da propriedade comunitária? Estranhamente não se estipulando, sequer, um limite temporal para o mesmo. Às CL e à gestão comunitária e democrática dos seus terrenos Baldios não interessa; ao Estado também não deveria interessar. Assim, entendemos que esta cláusula deverá, pura e simplesmente, ser eliminada.

III – Breve comparação do regime estatuído no DL 39/76 com o do texto do “Acordo”

Para as CL que optaram pela administração em regime de associação dos compartes com o Estado (art. 9º/b)), definia-se, no art. 12º, que este asseguraria o apoio técnico necessário; proporia e zelaria pelo cumprimento do plano de utilização dos recursos e verificaria a aplicação de técnicas convenientes de instalação e condução de povoamentos.

Já no art. 13º/b) estatuíam-se que o Estado, depois de discutido e aprovado o plano de utilização dos recursos que haveria de propor, tinha a incumbência de efetuar a gestão florestal, designadamente executando os programas anuais de trabalho relativos à instalação, condução e exploração dos povoamentos, à construção e conservação de infraestruturas, ao melhoramento e exploração de pastagens, à cinegética e piscicultura e ao aproveitamento de outros recursos existentes. Competia-lhe, ainda, a gestão e aplicação de fundos, a obtenção de créditos para a concretização dos planos e à venda dos produtos. Incumbia-lhe, ainda a gestão

do pessoal florestal e informar o Conselho Diretivo sob a gestão do património florestal, sempre que este lho solicitasse. Por fim, tinha a obrigação de apresentar os relatórios e contas anuais da sua atividade.

A título de contrapartidas, e por força do disposto no art. 15º/b) e d), o Estado arrecadaria 40% das receitas brutas obtidas na venda de material lenhoso proveniente de cortes realizados em povoamentos por si instalados e 20% das receitas brutas obtidas na venda de material lenhoso proveniente de cortes realizados em povoamentos de regeneração natural ou já existentes à data da submissão ao Regime Florestal. Sempre que nos baldios existissem terrenos classificados como zonas de reserva, proteção ou predominantemente produtores de serviços de interesse coletivo, seria paga, pelo Estado, uma renda anual a acordar com as assembleias de partes interessadas, que seria posta à disposição dos respetivos Conselhos Diretivos.

Já do teor da Cláusula 2ª do “Acordo” retira-se que ao Estado passará a incumbir a obrigação de elaborar e de rever, em prazo não superior a 2 anos, o PGF, mantendo este atualizado e em vigor, fazendo implementar as alterações necessárias tendo em vista a sua execução, para tanto promovendo a sua aprovação em Assembleia de Partes. O Estado passará a ser o responsável pela execução de todas as ações e atividades relacionadas com a gestão dos recursos florestais, onde se incluem todos os produtos florestais gerados no terreno Baldio, participando e acompanhando as demais atividades relacionadas com os espaços florestais, tais como a apascentação de gados, a apicultura, a caça e a pesca, a recolha de lenhas e de matos, a colheita de pinhas, de sementes e de cogumelos, e ainda das infraestruturas do Baldio, entre outras. Acresce o poder contratualmente reconhecido ao Estado de dar pareceres vinculativos nos negócios jurídicos que interfiram com o Regime Florestal e com a gestão florestal do terreno Baldios.

A título de contrapartidas, o Estado pretende arrecadar 40% das receitas brutas obtidas com a comercialização do material lenhoso, e com a transação dos créditos de carbono, da biodiversidade e da natureza, independentemente da sua origem, quer tenham ou não resultado da gestão do ICNF, IP; quer já existissem no Baldio à data da celebração do “Acordo”; quer resultassem de investimentos feitos com capital próprio das CL ou por elas obtido.

Comparando estes dois regimes poder-se-á concluir que a redação dada aos mesmos é bastante distinta, denotando-se uma perda substancial da qualidade no “Acordo”. No DL o Estado, de forma clara, enumera os seus deveres, assumindo-se como zelador e parceiro. No “Acordo” o Estado coloca-se como um simples prestador de serviços que vê uma oportunidade de negócio, excluindo, quase totalmente, as CL da gestão dos seus terrenos Baldios, com a natural limitação ou mesmo exclusão, dos partes na posse dos seus terrenos Baldios, não incluindo mecanismos de transparência nem de prestação de contas, procurando a opacidade da confidencialidade.

O DL 39/76 está redigido de uma forma que denota cuidado e respeito por ambas as partes, não utilizando terminologia ambígua ou geral. O Estado assume-se como entidade que acolhe e apoia e que procura respeitar a outra parte partilhando a informação que ela lhe faculte. O Estado assume a componente técnica e mostra claramente uma cogestão baseada na ação e na execução e que presta contas às CL, assegurando mecanismos de transparência.

Ao nível das receitas, tem o cuidado de discriminar as contrapartidas em função de elas resultarem, ou não, da sua ação e propõe-se pagar uma renda compensatória por eventuais condicionantes resultantes de terrenos classificados (Parques Naturais ou outros).

Sobre o “Acordo”, este documento apresenta-se com uma redação ambígua, menos clara, assumindo-se, o Estado, como único gestor e responsável pela gestão florestal: o Estado não assume a obrigação de concretizações tangíveis, focando-se o texto, apenas, na execução de um instrumento de gestão que já é obrigação do Estado desde 1993 (2ª Lei dos Baldios): Plano de Gestão Florestal. Veda-se a participação das CL na gestão do seu património comunitário ao ponto de estas ficarem dependentes de pareceres vinculativos do Estado.

Como contrapartida, o Estado pretende ser pago não apenas em resultado da sua ação, mas, outrossim, ficar com 40% de toda a rendibilidade que o terreno Baldio possa produzir, mesmo proveniente de ativos nele existentes antes da outorga do “Acordo”.

Impõe cláusulas indemnizatórias que ultrapassam a compensação por eventuais prejuízos verificados (danos emergentes), procurando ser indemnizado por prejuízos futuros, desta sorte se posicionando não como uma entidade pública, antes privada com fins lucrativos.

Com a opção do sigilo, o Estado pretende a opacidade em detrimento da transparência e da prestação de contas.

Não sendo meras perguntas retóricas, antes sim advindas de mais de 50 anos de trabalho do movimento associativo dos Baldios no terreno, junto das CL, pergunta-se:

- Quantas definições de limites de Baldios e colocação de marcos o Estado ajudou a implantar?
- Que registos o Estado ajudou as CL a fazer? Finanças? BUPI? Cadastro?
- Que informações foram dadas às CL sobre os 50 anos de gestão por parte dos Serviços Florestais?
- Quantos representantes, e para que Conselhos Diretivo e de que CL, o Estado nomeou (art. 9º/b, parte final, do DL 39/76)?
- Qual a informação que o Estado prestou às CL quando estas passaram para a gestão autónoma?
- Quantos projetos o Estado fez ou ajudou a fazer nos últimos 30 anos? Em que baldios, de que CL?
- Quantos projetos a fundos comunitário o Estado fez ou ajudou a fazer?
- Quanto investimento conseguiu o Estado trazer para as CL (identificando-as)?
- Quantas equipas de sapadores florestais o Estado fez ou ajudou a criar?
- E as casas de guarda-florestal, património que o Estado abandonou e que tem vindo a impedir que as CL se apropriem para as revitalizarem em proveito dos terrenos baldios e da sua gestão comunitária e democrática?⁴

Isto dito,

IV – Conclusões:

⁴ - Sobre a questão da titularidade do direito de propriedade sobre as casas de guarda, vide **JOÃO CARLOS GALHEIRO**, in “*Dos Baldios, até à Lei 75/2017, de 17 de agosto*”, 4ª ed., págs. 325/350; **DULCE LOPES** in “*Baldios, Regime Florestal Parcial e Casa de Guarda: de quem é, afinal, a casa? Anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 9 de novembro, proferido no âmbito do processo 512/13.6TBMNC.G1*”, Cooperativismo e Economia Social, nº 40 (2017-2018, págs. 243/253, Centro de Estudos Sociais.

- A)** Atento tudo quanto acima se deixou escrito, entendo que o teor do “Acordo” elaborado pelo ICNF, IP, e por ele enviado às CL, incorpora uma verdadeira rutura epistemológica com a letra e o espírito da LB, encarnando o mais vil, soez, torpe, porque manifestamente primário, e feroz ataque aos Baldios, às Comunidades Locais e à posse e gestão comunitárias e democrática dos mesmos pelos seus Compartes, pois que pretendendo afastar estes da administração da sua propriedade comunitária;
- B)** Parafraseando um dirigente associativo do movimento dos Baldios, este “Acordo” só tem uma virtude, a de nenhuma CL ser obrigada a assiná-lo. Exatamente por isso,
- C)** O meu Parecer vai no sentido de que CL alguma aprove a aceitação do mesmo, exigindo, no mínimo, a abertura de negociações com o ICNF, para o que sugiro que sejam as CL assessoradas pela BALADI, pois que elaborado foi, já, uma contraproposta ao “Acordo” apresentado pelo ICNF, que, mitigando a falta de ética republicana que o caracteriza, expurga o vícios acabado de denunciar, através de um maior e melhor equilíbrio sinalagmático dos direitos e obrigações dos outorgantes, atento os interesses público e comunitário em causa, contraproposta esta que, naturalmente, terá de ser adaptada a cada concreta CL e a cada terreno Baldio.

Dr. João Carlos Gralheiro

Vila Real, 26 de março de 2026