

FICHA DOUTRINÁRIA

Diploma: Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI)

Artigo: 2.º

Assunto: Imposto Municipal sobre Imóveis – inscrição matricial dos baldios – Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto

Processo: 2019000721 - IV n.º 16055 com despacho concordante de 2020.09.08, da Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira

Conteúdo: As questões subjacentes ao presente pedido de informação vinculativa são a de saber se os baldios preenchem o conceito de prédio constante do artigo 2.º do CIMI e, em caso afirmativo, após a sua inscrição matricial e o reconhecimento da isenção de IMI prevista no n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, complementarmente, as seguintes:

- a) Se a cedência a um terceiro de uma parte de um baldio para instalação de um parque eólico para produção de energia elétrica configura um facto determinante da cessação da isenção de IMI prevista no n.º 6 do artigo 59.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) e no n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto;
- b) Em caso afirmativo, se é possível destacar do baldio a parcela de terreno cuja exploração se pretende ceder, mantendo a parte sobrance aquela isenção de IMI;
- c) Não sendo possível destacar tal parcela de terreno, se a perda da isenção abrange a totalidade da área do terreno baldio ou apenas a que será ocupada pelo parque eólico.

A. O conceito de baldio

Em termos histórico-jurídicos, o baldio refere-se a extensões de território destinadas a serem fruídas coletivamente por uma comunidade de cidadãos de uma determinada circunscrição territorial, de forma comunitária.

O Código Administrativo de 1940, definia no artigo 331.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 e parte dela". Este Código centrava na função de logradouro comum a principal definição de baldio, estabelecendo que essa função consistia na "apascentação 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 de terrenos e a fruição pertença de modo efetivos aos moradores vizinhos" (§ único do artigo 36.º).

Assim, do conceito de baldio faziam parte essencial os seguintes elementos:

- i. Tratar-se de terrenos;
- ii. Não serem individualmente apropriáveis, ou seja, não serem suscetíveis de sobre eles incidir um direito de propriedade de uma pessoa física ou de uma pessoa singular;
- iii. A suscetibilidade de deles se tirar proveito, ou seja, de poderem ser fruídos e de os seus frutos serem gozados por outras pessoas e, finalmente,

- iv. A definição desse universo de fruidores se limitar aos indivíduos residentes em determinada circunscrição ou parte dela.

Resultava, portanto, da lei que os baldios podiam gerar proveitos, fossem eles em forma de uso dos respetivos terrenos, como da sua fruição, ou seja, da possibilidade de deles se colherem os respetivos frutos. E embora esses proveitos pudessem ser individualizados nas pessoas dos seus beneficiários, os baldios eram insuscetíveis de apropriação individual. Essa insusceptibilidade tinha como contraponto o facto de poderem ser usados e fruídos por toda a comunidade de indivíduos residentes numa determinada circunscrição.

Temos, assim, que, por um lado, os baldios não eram suscetíveis de propriedade individualizada e privada, mas apenas de uso, sendo que essa utilização ou fruição era suscetível de ser exercida por todos e, por isso, era um direito de todos os cidadãos de uma determinada circunscrição. Assim, não existia propriedade individual, nem ela era suscetível de se constituir.

Porém, a posse e a utilização eram um direito de todos os residentes. E sendo um direito coletivo de todos eles, ela podia ser exercida por cada um deles, nos termos que a lei e os usos permitiam.

Finalmente, a lei admitia que a fruição pudesse também beneficiar todos e cada um dos residentes, o que significa que esses frutos poderiam ser suscetíveis de apropriação individualizada.

Ainda antes da Constituição de 1976, o regime dos baldios foi revisto e o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro, definiu os baldios como *"os terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores de determinada freguesia ou freguesias ou parte delas"*, evidenciando o uso e a fruição de forma mais clara e vincando o carácter comunitário desses direitos. A utilização passou a ser o elemento central e único da definição do conceito de baldios, porque a lei deixou de se referir à apropriação. Em troca, estabeleceu que os baldios estão *"fora do comércio jurídico"* (artigo 2.º).

O Decreto-Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, definiu os baldios como *"os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais"* (n.º 1 do artigo 1.º), acrescentando o artigo 3º que eles *"constituem, em regra, o logradouro comum, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas ou de matos, de culturas e outras fruições, nomeadamente de natureza agrícola, silvícola, silvo-pastoril e apícola"*. Vinca-se, ao mesmo tempo, também aqui, o carácter comunitário da posse e da gestão dos baldios, centrando-se na sua função de logradouro comum, a relevância comunitária dos baldios.

Apesar da reforma do regime dos baldios operada pelo Decreto-Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro, a definição do conceito e das funções dos baldios mantiveram-se.

A Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, revogou a Lei n.º 68/93, de 4 de setembro e passou a definir baldios como *"terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais"*, mantendo o traço essencial da posse e gestão comunitárias como o seu elemento definidor. Porém, o n.º 1 do artigo 3º alterou a definição das funções dos baldios, passando a estabelecer que são *"logradouro comum dos compartes, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas e de matos, de culturas e de caça, de produção elétrica e de todas as suas outras atuais e futuras potencialidades económicas, nos termos*

da lei e dos usos e costumes locais”.

Esta alteração é de importância fundamental. Na verdade, enquanto que o logradouro comum tinha a sua função limitada na Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, às tradicionais funções da sua utilização, subordinadas ao paradigma central das fruições de *“natureza agrícola, silvícola, silvo-pastoril e apícola”*, a Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, vem abrir essa função a novas utilizações, que já nada têm que ver com os costumes ancestrais, como é o caso de neles poder ser desenvolvida a atividade da *“produção elétrica”*.

Além disso, o legislador vai muito mais longe em termos de abrangência da utilização dos baldios e prevê a possibilidade de essa utilização abranger também *“outras atuais e futuras potencialidades económicas nos termos da lei e dos usos e costumes locais”*. Ou seja, a utilização dos baldios passa a ter um âmbito de possibilidades muito vasto, que mais do que conformado pela sua função consuetudinária e enraizada no passado, passa a projetar-se em potencialidades que venham a ser determinadas no futuro, mesmo que ainda não existam.

B. Funções dos baldios. O baldio e o logradouro comum. As novas funções.

O logradouro comum, que corresponde aos espaços em que se operava um efetivo aproveitamento de pastos, matos, lenhas, etc., por parte das populações locais, é a função central do baldio, mas este não se limita ao território daquele, uma vez que os baldios incluem também as superfícies incultas, não apropriadas individualmente.

Nos anos mais recentes, os baldios começaram a ser utilizados para funções que estão fora do paradigma tradicional da sua utilização agrária, silvícola, pastoril e pecuária. Essa mudança ocorreu em razão de uma transformação nas sociedades rurais, provocada pela migração das populações para as grandes cidades. Ela é também o resultado do fim do paradigma da agricultura de subsistência, da elevação dos rendimentos médios das próprias populações e da forte diminuição da sua dependência da atividade agrícola. Finalmente, os meios rurais passaram a ser utilizados para outros fins que não apenas os especificamente agrícolas, com a expansão da indústria, do turismo e dos serviços.

Em resultado desses dois fatores, perdeu importância a função tradicional dos baldios como fonte de subsistência e de uma economia comunitária e integrada, de partilha e solidária, assente num paradigma agrário e rural.

Esse vazio que cresceu progressivamente, começou a ser ocupado por uma procura desses terrenos já não apenas para a florestação, como no passado, mas agora para fins industriais, comerciais e de serviços. Um dos casos mais conhecidos é o da sua utilização para a instalação de equipamentos produtores de energia eólica e hídrica, para a instalação de postos de retransmissão, para fins turísticos, em especial o designado turismo de natureza, e desportivos, nomeadamente de desportos designados de radicais. Estas novas utilizações caracterizam-se pelo facto de não se inserirem tipicamente no paradigma tradicional das funções dos baldios, não só porque se trata de utilizações de carácter industrial ou de prestação de serviços, como também porque são utilizações efetuadas por terceiros e não diretamente pelos compartes.

Estas utilizações afastam-se do conceito de logradouro comum e das funções

de complemento das atividades agrícolas dos compartes. O benefício destes em resultado destas novas utilizações, porque devem ser sempre eles os beneficiários, passou a ser um benefício financeiro e já não um benefício direto do uso ou da fruição.

Além disso, estas utilizações ocorrem muitas vezes num contexto de concorrência com outros prédios e com outros titulares, que arrendam os respetivos prédios para fins idênticos aos agentes económicos que desenvolvem essas atividades.

C. O reflexo das novas funções dos baldios na legislação

Estas transformações vieram a refletir-se no quadro legal que regulava as utilizações dos baldios.

O § único do artigo 336.º do Código Administrativo de 1940 definia essa função como sendo a *"apascentação 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 de terreno e a fruição pertença de modo efetivo aos moradores vizinhos"*.

A Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, alargou essas funções a *"outras utilizações", especificando ainda as fruições, "nomeadamente de natureza agrícola, silvícola, silvo-pastoril e apícola"*.

A Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro, abriu, ainda mais, o regime dos baldios. Como se refere na Nota técnica da AR ao Projeto de Lei n.º 528/XII/3ª, a proposta de Lei que lhe deu origem teve por base o entendimento de que *"o sustento das comunidades rurais já não assume os contornos prioritários da relação com o baldio, embora se reconheça que continua a ser a fonte principal de rendimentos de muitas famílias"*.

Os partidos proponentes assumiram que as novas funções dos baldios vieram aumentar, de forma significativa, as receitas financeiras geradas pelos baldios e a necessidade da sua distribuição. E centram essa necessidade, em especial, no que respeita à cessão da sua exploração a entidades produtoras de energia elétrica, para *"instalação equipamentos electroprodutores, nomeadamente para a produção de energia eólica e hídrica"*, bem como para outros fins. Essa necessidade aumentou também as exigências de gestão financeira e contabilística, bem como de transparência na sua gestão, como ali se referia.

Finalmente a lei atual (Lei n.º 75/2017, de 17 de julho) marca uma profunda alteração no universo de utilizações dos baldios, nomeadamente a previsão expressa da sua utilização na atividade de produção elétrica e as outras potencialidades económicas, atuais ou futuras (n.º 1 do artigo 3.º). Além disso, passaram os baldios a poder ser utilizados para fins culturais e sociais, que sejam do interesse para os habitantes (n.º 2 do artigo 3.º). Pelo caráter aberto destas normas, o legislador alargou substancialmente as utilizações dos baldios, numa dimensão até agora sem precedentes.

O que está em causa, em muitas destas situações, é já uma exploração de caráter empresarial dos recursos dos baldios em troca de uma contrapartida financeira, o que corresponde, como vimos, a uma certa financiarização da função dos baldios, dado que o benefício para as populações deixou, nessa parte, de ser uma fruição meramente naturalística, para passar a ser financeira.

D. A estrutura física dos baldios

Da análise que acabamos de fazer resulta que os baldios são terrenos, ou seja, parcelas físicas do território, tanto na definição do Código Administrativo como da Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, sendo que, desde a Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, que a definição passou a incluir também, as "*partes e equipamentos integrantes*".

Essa mudança não é alheia à evolução da utilização dos baldios à necessidade de contemplar as novas utilizações dos baldios. Trata-se, portanto, de bens imóveis que, sendo passíveis de ser usados ou fruídos, possuem valor económico. Esse valor por eles produzido é, aliás, o traço caracterizador da sua própria definição.

E. Os baldios e os direitos reais

É pacífico que o uso e a fruição dos baldios cabem às comunidades locais. É também consensual a ideia de que o elemento definidor dos baldios é de carácter funcional, centrado na sua utilização ou, mais precisamente, no uso e na fruição dos respetivos terrenos. Mas uma coisa é essa função dos baldios e o direito à sua utilização e outra será a da existência de direitos reais sobre eles.

Os baldios são formas de utilização de recursos muito ancestrais, anteriores à formação do próprio conteúdo moderno do direito de propriedade, pelo que a sua integração no direito positivo foi concretizada em múltiplas etapas e sob distintos regimes normativos.

O Código Civil de 1867 definia-os, no artigo 381.º como "*coisas comuns*", relativamente às quais não se podia falar em direito de propriedade, porque eram, nos termos da própria lei, "*não individualmente apropriadas*". O que a lei estabelecia era que deles seria "*permitido tirar proveito*", individualmente, ou seja, podiam ser utilizados e fruídos, podendo, também, os benefícios daí advenientes, pertencer "*aos indivíduos compreendidos em certa circunscrição administrativa ou que fazem parte de certa corporação pública*".

Essa ausência de uma norma clara que estabelecesse um vínculo jurídico de natureza real entre os baldios e um sujeito jurídico manteve-se na Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro, que falava apenas de "*terrenos comunitariamente usados e fruídos*", acrescentando o artigo 2.º que se tratava de bens que não podiam ser "*objeto de apropriação privada*".

Só com a Constituição de 1976 essa titularidade foi claramente reconhecida. O texto constitucional estabeleceu existirem "*três setores de propriedade*", sendo um deles o setor público, onde se incluíam os "*bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais*". Embora, de forma direta, o legislador constitucional reconheça as comunidades locais como titulares da posse útil e da gestão dos baldios, ou seja, mais uma vez numa perspetiva funcional, enunciou claramente que se tratava de um setor de propriedade. Porém, estabeleceu também que se tratava de propriedade pública, porque integrada no setor público.

Tudo se alterou, porém, com revisão constitucional de 1989 que manteve a existência de "*três setores de propriedade dos meios de produção*" (n.º 1 do artigo 82.º), mas passando os "*meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais*", para o setor cooperativo e social, afastando-o, assim, do setor público.

Embora o texto constitucional não seja expresso na definição de quem é o titular da sua propriedade, pode extrair-se essa conclusão por via interpretativa, dado que a lei se refere aos baldios como bens comunitários, ou seja, o caráter comunitário é estrutural à natureza desses bens. E essa formulação só pode conduzir à conclusão de que são as comunidades locais as titulares desses bens. Por outro lado, a epígrafe e o n.º 1 do artigo 82.º da Constituição estabelece tratar-se de "setores de propriedade".

A ideia de que é a própria titularidade dos bens que a Constituição estabelece a favor das comunidades locais corresponde também ao propósito do legislador de separar esses bens da esfera do Estado e dos entes públicos, reforçando a sua autonomia como meios de produção entregues às comunidades.

Essa autonomização compreende-se melhor se tivermos em conta a ideologia que estava na base da sua integração nas freguesias no período anterior a 1976 e na coletivização que se lhe seguiu. No primeiro caso, eram os propósitos da afetação à florestação determinada pelo Estado que estava em causa e, no segundo, a ideia da coletivização dos meios de produção. Ao separar, definitivamente, do Estado e das autarquias locais a titularidade dos baldios, o legislador constitucional assegura, perante o legislador ordinário, a autonomia patrimonial dos bens comunitários, entregando a própria titularidade dos respetivos direitos reais às comunidades locais.

Como defendem Vital Moreira e Gomes Canotilho, in Constituição da República, 4.ª edição (2007), Coimbra Editora, páginas 988-989, "*é a própria comunidade, enquanto coletividade de pessoas, que é titular da propriedade dos bens e da unidade produtiva, bem como da respetiva gestão (autogestão)*". E, como se acrescenta no Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, da Assembleia da República, "*Nessa medida, consideram que, no caso dos baldios, pode ser invocado o direito de propriedade privada plasmado no artigo 62º e o direito à autogestão preconizado no artigo 65º nº 5º*".

Atualmente, a Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, embora não expresse especificamente a existência de um direito de propriedade das comunidades de compartes sobre os baldios, assume-o de forma clara, ao consagrar-lhes, por exemplo, a competência para a sua alienação, pelo preço de mercado (artigo 40º), sendo que, naturalmente, se trata da transmissão do direito de propriedade, que a lei pressupõe constituído a favor do alienante.

Podemos, assim, concluir, que a lei reconhece, atualmente, a existência de verdadeiros direitos reais sobre os baldios, de que são titulares as comunidades locais.

F. A propriedade coletiva dos baldios e a sua titularidade

Os baldios são atualmente o objeto de direitos de propriedade coletiva. Esta é doutrinariamente descrita como a titularidade de várias pessoas sobre uma coisa que é exercida de forma coletiva e que pressupõe sempre a intervenção conjunta dos titulares. O exercício dos direitos conexos com a propriedade depende da vontade de todos e essa vontade não é individual, mas coletiva, o que pressupõe um acordo de vontades que é sempre prévio a qualquer forma de exercício dos direitos que são próprios da propriedade.

Este tipo de propriedade não se confunde com a compropriedade, pois nesta, diversamente, existe um grau de individualização da propriedade, fruto da

conexão jurídica entre uma pessoa e uma coisa. Naturalmente, na compropriedade, o exercício do direito total sobre a coisa cabe a várias pessoas. Mas, os direitos de cada um estão autonomizados em quotas ou parcelas, que embora possam ser indivisas, estão segmentadas, pelo que o seu exercício pode ser individualizado, limitando-se, porém, esse exercício à parte do direito de que cada sujeito é titular e desde que não haja interferência com os direitos dos restantes.

A titularidade sobre a propriedade coletiva dos baldios está reconhecida na Constituição, estando atribuída às comunidades locais, qualificando-se os baldios como meios de produção inseridos no setor cooperativo e social, os quais são "*possuídos e geridos por comunidades locais*".

Essa pertença é das comunidades locais e não especificamente de cada um dos compartes. A titularidade é abstrata, não concreta de cada um dos membros. O estatuto de comparte depende da verificação, quanto à pessoa, de um conjunto de pressupostos, mas tal não atribui a essa pessoa qualquer titularidade subjetiva sobre os baldios.

Na configuração atual, pela Lei dos Baldios (Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto), a propriedade dos bens comunitários pertence às próprias comunidades locais, sendo que a administração dos respetivos bens e o modo da sua utilização se prosseguem de acordo com a vontade dos seus órgãos. Tratando-se de uma propriedade coletiva, e sendo a comunidade composta por um conjunto determinado e limitado de pessoas, adquirem o direito à sua fruição todas as pessoas que a integram, pelo mero facto de a ela pertencerem, sem necessidade de adquirirem qualquer direito de pertença, apenas pelo facto de nela se integrarem.

Essa circunstância não afasta a natureza comunitária dos baldios, embora ela seja limitada ao universo dos compartes. Eles detêm, em comum, o uso e fruição dos baldios, mas essa comunhão não os torna bens dominiais, porque não são do domínio público, dada a limitação da possibilidade do seu uso ou fruição ao universo restrito dos compartes.

Embora se trate de uma propriedade coletiva, exercida por um conjunto abstrato de pessoas que estejam numa determinada condição, trata-se de uma propriedade que não é pública, mas de particulares. Trata-se de uma propriedade exercida de forma conjunta e comum por todos, sobre um bem determinado, tendo esse direito um conteúdo idêntico ao do direito de propriedade, como modo exclusivo e pleno do uso, da fruição e da disposição sobre um determinado bem.

G. A exclusão dos baldios do comércio jurídico - o regime atual, da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto

A Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, estabeleceu o princípio de que os baldios estão fora do comércio jurídico. Mas, apesar do enunciado do princípio, são consagrados os negócios e os atos jurídicos legalmente previstos relativamente aos baldios. Estes atos e negócios são próprios de bens que estão no comércio jurídico, porque são o resultado do estabelecimento de relações jurídicas sobre estes bens. São, nomeadamente, os seguintes casos:

- i) A salvaguarda do direito de propriedade nos casos de "*apropriação ou apossamento*";
- ii) A competência das assembleias de compartes para "*a alienação ou a*

cessão de exploração de direitos sobre os baldios”;

- iii) O direito à alienação por *“razões de interesse local”;*
- iv) A possibilidade de os baldios serem expropriados por utilidade pública, com a obrigação de que, previamente à expropriação, a entidade expropriante *“diligencie no sentido de adquirir o baldio por via de direito privado”;*
- v) A alienação dos baldios nos casos de regularização de situações de apropriação e de apossamento existentes à data da entrada em vigor da Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, *“com dispensa de concurso público e através de fixação do preço por negociação direta”;*
- vi) A possibilidade de aquisição por acessão, mediante decisão judicial, nos casos de apropriação e de apossamento em que não se verifiquem os pressupostos para a aquisição, referidos no ponto anterior, se a assembleia de compartes não deliberar a alienação no prazo de 180 dias a contar do requerimento dos interessados;
- vii) A possibilidade de cessão de exploração dos baldios, tanto aos compartes como a terceiros. Relativamente a estes, alargou-se ainda mais essa finalidade, já não apenas para o aproveitamento dos recursos naturais, mas também para a exploração de todas as *“potencialidades económicas do imóvel comunitário”*. Este alargamento é muito relevante se tivermos em conta que se refere expressamente à produção elétrica e a *“todas as potencialidades económicas, atuais e futuras”*. É admitida a prorrogação do contrato de cessão de exploração por períodos de 20 anos, agora limitados ao máximo de 80 anos, mas tendo em conta *“as necessidades de amortização do investimento realizado”;*
- viii) Prevê-se a forma legal para a celebração dos contratos de cessão de exploração;
- ix) A possibilidade de extinção do baldio por *“abandono injustificado”*, por um período igual ou superior a 15 anos, mediante declaração judicial, passando o baldio a ser integrado no domínio público da freguesia;
- x) A possibilidade de extinção do baldio por *“decisão unânime dos compartes”*, passando a ser integrado no domínio público da freguesia;
- xi) A possibilidade de as juntas de freguesia iniciarem uma utilização precária do baldio, nos casos em que ele *“não for usado, fruído e administrado”*, durante mais de 6 anos.

Do anteriormente exposto resulta um vasto conjunto de atos e negócios jurídicos que podem ser praticados pela comunidade de compartes relativamente aos baldios, atos esses que tipicamente incidem, quando realizados por privados, em bens que estão no comércio jurídico.

Fora do comércio jurídico estão os bens que não podem ser objeto de relações jurídicas. Por essa razão, o enunciado legal de que os baldios estão fora do comércio jurídico não pode ser interpretado em termos absolutos, mas com a condicionalidade de ser a mesma lei que o estabelece a prever que os terrenos baldios possam ser objeto da constituição, transmissão e extinção de direitos e deveres, ou seja, a lei prevê a submissão desses terrenos a um conjunto de atos de comércio jurídico.

H. O regime atual dos baldios em sede do IMI

No exposto anteriormente, foi possível concluir que os baldios estão, em geral, e para os fins previstos na lei, no comércio jurídico, de que sobre eles estão constituídos direitos reais, para além dos direitos de uso e fruição, cujo centro de imputação são as comunidades locais e que a titularidade dos compartes sobre o baldio segue o regime da propriedade coletiva.

A Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, que revogou a Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, e todas as normas da Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro, aplicáveis a baldios, veio operar uma importante alteração em matéria de sujeição dos baldios a IMI, dado que veio estabelecer que os baldios estão fora do comércio jurídico. Em paralelo, eliminou a norma que estabelecia que os baldios possuem personalidade tributária.

Estas duas alterações vão no sentido do regresso ao regime de não sujeição dos baldios a um imposto da tipologia do IMI, o qual deu suporte à doutrina e jurisprudência relacionada com a temática durante a vigência do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola (CCPIIA). Na verdade, fora do comércio jurídico, os respetivos imóveis voltam a perder o requisito da patrimonialidade. Essa questão faz sentido porque o artigo 2.º do CIMI mantém o pressuposto da patrimonialidade e, para que este pressuposto se mantenha, é necessário que os prédios sejam suscetíveis de ser objeto de relações jurídicas e que tenham valor de troca, ou seja, que estejam no comércio jurídico. Por outro lado, sem personalidade tributária, a comunidade de compartes deixa de poder ser sujeito de relações jurídicas tributárias.

Mas essa conclusão não está em conformidade com a manutenção, pelo mesmo legislador, da obrigação da inscrição dos imóveis comunitários na matriz (n.º 1 do artigo 8.º, n.º 2 do artigo 4.º, alínea m) do n.º 1 do artigo 29.º, alínea b) do n.º 7 do artigo 36.º). E também não o estará com a previsão da isenção do IMI para os imóveis comunitários que cumpram a condição de não serem explorados por terceiros para atividades que não sejam agrícola, silvícola ou silvopastoril.

Do mesmo modo, não o estaria com a criação da nova isenção, em sede do IMT, relativamente aos prédios adquiridos para instalação da sede das comunidades de compartes, bem como para o exercício das atividades agrícola, silvícola ou silvopastoril, e ainda para a sua utilização para fins culturais e sociais.

Qual, então, o sentido de manutenção destas previsões normativas que, aparentemente, pressupõem a incidência do IMI (e também do IMT) e, portanto, a classificação dos baldios como prédios, na mesma lei que, em simultâneo, vem proclamar que os baldios estão fora do comércio jurídico?

A resposta a esta questão essencial teremos de a encontrar no modo como o legislador estabeleceu o enunciado da exclusão dos baldios do comércio jurídico. Essa norma consta do n.º 3 do artigo 6.º e tem a seguinte redação: *"Os terrenos baldios encontram-se fora do comércio jurídico, não podendo, no todo ou em parte, ser objeto de apropriação por terceiros por qualquer forma ou título, incluindo por usucapião"*. Trata-se de uma formulação diferente da anterior, que constava do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro, que era a seguinte: *"Os terrenos baldios encontram-se fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de apropriação privada por qualquer forma ou título, incluindo a usucapião"*.

A formulação de 1976 excluía a apropriação dos imóveis, ou seja, estabelecia que eles são, em si mesmos, insuscetíveis de ser objeto do direito de propriedade privada, independentemente do título ou da forma dessa apropriação. Devemos notar que não se tratava, simplesmente, de uma declaração de insusceptibilidade de apropriação, mas apenas de apropriação "privada". Ora, como a constituição de 1976 incluiu estes imóveis no setor "público" da propriedade dos meios de produção e no setor "cooperativo e social", não se levantava qualquer questão constitucional. Na verdade, a norma de exclusão do comércio jurídico não era absoluta, antes se limitava, apenas, à apropriação dos bens imóveis por privados, e isso em nada colidia com o princípio constitucional.

Pois bem, a exclusão contida no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, também não é absoluta e é mesmo muito mais limitada que a da lei de 1976. Na verdade, o que se proíbe é a "apropriação por terceiros" dos baldios. Já não se trata, portanto, de uma exclusão absoluta do comércio jurídico, nem mesmo, como na anterior lei de 1976, de uma exclusão da apropriação privada. Trata-se, apenas, da exclusão da apropriação por terceiros, ou seja, a lei admite a apropriação e admite também a apropriação privada, o que exclui apenas é a apropriação por terceiros. E esses terceiros deverão ser as pessoas estranhas à comunidade de compartes.

Por outro lado, esta norma deverá ser sempre analisada no seu contexto, que é a Lei dos Baldios, onde se prevê a celebração de vários negócios jurídicos que têm os baldios por objeto, incluindo a possibilidade da sua alienação pelo preço de mercado, a sua expropriação por valores correspondentes aos de mercado, bem como a cessão da sua exploração, a extinção dos baldios, a própria aquisição do direito de propriedade de prédios pelas comunidades locais para os integrar nos baldios, etc. Trata-se de negócios jurídicos típicos de bens que estão no comércio jurídico, pelo que a norma de exclusão deve ser analisada neste contexto.

Essa exclusão, no contexto atual, é uma norma de defesa dos baldios contra atos de apropriação abusivos por terceiros, nomeadamente mediante a invocação da posse e da usucapião. Mas, mesmo assim, a própria lei admite, no nº 4 e seguintes do artigo 6.º, que esses atos de apropriação, apesar de nulos, em princípio, possam conduzir à constituição e transmissão de direitos reais sobre os terrenos dos baldios.

O enunciado excludente está, portanto, relativizado pelo facto de não impedir os titulares da propriedade, que são as comunidades locais, de a alienar, de adquirir ou de praticar atos jurídicos que tenham os baldios e os respetivos terrenos por objeto, que a própria lei aliás prevê, nem mesmo terceiros de se apropriarem dos terrenos baldios, desde que o façam nos termos estabelecidos na lei, pelo que esse facto não exclui os baldios do comércio jurídico de forma absoluta.

Na verdade, a consideração de que um determinado bem está fora do comércio jurídico não depende apenas de um enunciado legal, mas da análise da sua situação jurídica e do regime legal a que, em concreto, esteja sujeito. E, neste caso, não só não estamos perante uma norma de exclusão absoluta, por um lado, como, por outro, a mesma lei prevê um conjunto de relações jurídicas, inclusivamente de direito privado, que se podem constituir, nos seus próprios termos, tendo os baldios por objeto.

Assim, esta norma não exclui os imóveis dos baldios do comércio jurídico, mas

apenas o faz para um determinado fim. E, mesmo nestes casos, a exclusão não é absoluta e a lei admite um vasto conjunto de exceções ao princípio da proibição da apropriação por terceiros.

Sendo as comunidades de compartes titulares dos baldios, como a própria lei estabelece, está verificado o pressuposto da patrimonialidade tipificado no artigo 2.º do CIMI. Esta conclusão é confirmada pelo facto de os baldios poderem ser apropriados por terceiros, desde que o façam nas condições legalmente previstas, e, também, por a lei mandar inscrever na matriz predial os prédios que compõem os baldios e determinar, pela primeira vez, que essa inscrição se faz em nome das comunidades locais. Para isso, a lei determina que estas comunidades devem ser inscritas no Registo Nacional de Pessoas Coletivas (n.º 2 do artigo 4.º), possuindo, portanto, número de identificação fiscal, que deve constar da matriz predial.

A própria inscrição na matriz ativa a presunção de sujeito passivo do imposto contida no n.º 4 do artigo 8.º do CIMI.

A sujeição dos baldios ao IMI não implica a sua tributação efetiva, dado que a lei isenta deste imposto os prédios correspondentes a baldios que sejam utilizados para os fins tradicionais, devendo essa isenção ser reconhecida oficiosamente, sem necessidade de requerimento das comunidades locais.

I. Perda de isenção do IMI

Tal como previsto no n.º 3 do artigo 16º da Lei nº 75/2017, de 17 de agosto, nos casos em que os imóveis sejam explorados por terceiro "*fora de uma atividade agrícola, silvícola ou silvopastoril*", não existe isenção e o imposto deve ser liquidado e cobrado.

A perda da isenção ocorre em função da verificação de dois pressupostos. Por um lado, a utilização por terceiros e, por outro, que essa exploração seja efetuada fora de uma atividade "*agrícola, silvícola ou silvopastoril*". Esses dois requisitos são cumulativos. Assim, nos casos em que essa exploração, mesmo que fora dessas atividades, seja efetuada pela própria comunidade, esta não perde a isenção. Também não a perde no caso de serem terceiros a desenvolver no baldio uma atividade de natureza "*agrícola, silvícola ou silvopastoril*".

Por outro lado, a perda da isenção, verificados que sejam estes dois pressupostos, é imediata e incondicional. A lei não estabelece nenhum negócio de base para essa exploração, pelo que ela pode resultar de uma cessão de exploração ou de outro negócio ou facto qualquer.

Finalmente, para haver perda de isenção, deve existir uma exploração, ou seja, um conjunto sistemático de atos de natureza empresarial, não bastando uma utilização meramente pontual. É a exploração e não os atos que fazem perder a isenção, devendo essa atividade ser um exercício, nos próprios termos da lei.

A lei não estabelece expressamente de que forma são levados ao conhecimento da administração tributária os factos suscetíveis do cancelamento da isenção, aplicando-se, nestes casos, o determinado no CIMI, cabendo aos órgãos da comunidade local o cumprimento dessa obrigação.

Essa obrigação consta da alínea g) do n.º 1 do artigo 13.º do CIMI, que a lei classifica como uma atualização da matriz a comunicar por declaração do sujeito passivo do imposto. Do mesmo modo, a obrigação de declaração dos

factos necessários à atualização da matriz é consignada pela alínea m) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, ao conselho diretivo da comunidade local.

J. Perda da isenção de IMI quanto a partes de prédios referentes a imóveis comunitários

Nos casos em que a utilização dos terrenos do baldio por terceiros, em condições que impliquem a perda de isenção, não abrange a totalidade do baldio, mas apenas uma parte, daí resulta uma perda total ou parcial da isenção atribuída ao baldio?

O n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, estabelece o princípio de que *"a cada baldio corresponde um artigo matricial ou cadastral próprio"*. Este princípio obriga a que um mesmo artigo matricial não possua mais do que um baldio, pelo que cada baldio deve ter um artigo próprio.

Porém, nos casos de que estamos a tratar, a perda da isenção resulta do facto de se tratar de explorações de natureza comercial, industrial ou de serviços. Mas, nesses casos, o prédio deixará de ser rústico e terá que ser inscrito na matriz como urbano, como determina a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do CIMI, que só admite como rústicos os prédios que *"estejam afetos ou, na falta de concreta afetação, tenham como destino normal uma utilização geradora de rendimentos agrícolas, silvícolas e pecuários"*. Desta forma, e até porque possuem autonomia económica, serão urbanos os prédios que perdem a isenção do IMI prevista no n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto. E, sendo urbanos, deverão possuir uma inscrição matricial própria. Assim sendo, a perda de isenção não abrange todo o baldio, mas apenas o prédio afeto à exploração não isenta.

K. Revogação do n.º 6 do artigo 59.º do EBF

O regime de isenção do IMI para as comunidades locais acabado de analisar, que consta do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, repete, na prática, o mesmo regime que a Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro, havia introduzido no n.º 6 do artigo 59.º do EBF. Porém, embora a lei de 2017 tenha revogado a de 2014, não revogou expressamente o n.º 6 do artigo 59.º do EBF.

Porém, a revogação das normas legais não tem que ser expressa. O Código Civil prevê a existência de três modos de revogação das normas, sendo o primeiro o da revogação expressa, o segundo o da incompatibilidade de normas e o terceiro o da substituição integral do regime legal, como estabelece o n.º 2 do artigo 7.º.

Ora, o que acontece é que o regime do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, veio substituir o do n.º 6 do artigo 59.º do EBF, porque regula a mesma matéria e contém a tipificação completa da mesma isenção. Por essa razão, ocorreu a revogação tácita deste último.

L. Conclusões

Em face do que antecede, podemos formular as seguintes conclusões:

- 1) Os baldios são terrenos e equipamentos possuídos e geridos por comunidades locais, que tipicamente têm como função servir de logradouro comum dos compartes;
- 2) A função tradicional dos baldios centrava-se no complemento de atividades

rurais, nomeadamente, apascentação de gados, recolha de lenhas e de matos, culturas e caça;

- 3) Mais recentemente, os baldios passaram a ser utilizados para novas atividades, nomeadamente a de produção de energia elétrica, em especial a energia eólica e hídrica, a atividade turística, a colocação de postos de retransmissão, os designados desportos radicais e de natureza, bem como “de todas as suas outras atuais e futuras potencialidades económicas, nos termos da lei e dos usos e costumes locais”, com a lei atual estabelece;
- 4) Além do direito ao uso e à fruição dos baldios, é considerado pacífico que as comunidades locais são, atualmente, titulares de direitos reais sobre eles, dado que possuem poderes de alienação, de aquisição, de cessão de exploração e outros, que são típicos poderes correspondentes aos da propriedade;
- 5) Os baldios são bem imóveis, para os efeitos do Código Civil;
- 6) A Constituição estabelece que os baldios se integram no setor de propriedade cooperativo e social, a par do setor público e do setor privado;
- 7) Embora a lei enuncie que os baldios estão fora do comércio jurídico, essa exclusão não é absoluta, mas apenas limitada à proibição da apropriação por terceiros e, mesmo nesses casos, a lei admite que essa apropriação possa ter tutela jurídica. Nos casos em que isso ocorra, bem como em toda a extensa lista de atos e negócios jurídicos previstos na própria lei que têm os baldios como objeto, os baldios integram-se no comércio jurídico;
- 8) Os baldios fazem parte do património das comunidades locais que podem transmitir a sua titularidade para o património de outras pessoas, bem como receber de terceiros essa titularidade;
- 9) A titularidade dos baldios pelas comunidades locais constitui uma forma de propriedade coletiva ou de mão comum, de origem germânica, que se distingue da propriedade individual, de tradição romanística;
- 10) O reconhecimento de que as comunidades locais são titulares dos baldios, com os poderes de disposição, uso e fruição, confere-lhes o requisito da patrimonialidade;
- 11) A possibilidade de alienação, bem como de expropriação dos baldios, em ambos os casos pelo valor de mercado, revela também que se integram no comércio jurídico;
- 12) As comunidades locais possuem personalidade tributária, sendo que esta não depende de menção expressa na lei, mas da análise do regime específico que a lei estabelece;
- 13) No caso das comunidades locais, a lei estabelece-as como centros de imputação de direitos e de obrigações, incluindo obrigações de natureza fiscal, pelo que são suscetíveis de responsabilidade tributária, bem como de responsabilidade contraordenacional;
- 14) A lei estabelece órgãos deliberativos e executivos das comunidades locais, destinados a formar a sua vontade coletiva e a executá-la, conferindo-lhes ainda poderes de representação, bem como para se relacionarem, exercendo os seus direitos e cumprindo os respetivos deveres com as entidades públicas, incluindo a administração tributária;

- 15) Os baldios estão sujeitos ao IMI, mas estão isentos do imposto, salvo nos casos em que estejam a ser explorados por terceiros fora de uma atividade agrícola, silvícola ou silvopastoril;
- 16) A isenção dos baldios do IMI depende de reconhecimento oficioso;
- 17) Os prédios ou parte de prédios que estejam a ser explorados para fins empresariais que não sejam agrícolas, nos termos do Código do IMI, são prédios urbanos, pelo que devem ser como tal inscritos na matriz predial urbana;
- 18) O regime de isenção do IMI constante do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, revogou o mesmo regime de isenção que consta do n.º 6 do artigo 59.º do EBF.

Nestes termos, tendo em conta que:

- a requerente possui, enquanto conjunto de compartes organizado nos termos da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto), um “baldio” composto por terreno de pinheiro bravo, com a área de 3.452,91 hectares;
- o “baldio” está a beneficiar de isenção de IMI, ao abrigo do determinado no n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto;
- a requerente pretende ceder a exploração de uma parcela desse “baldio”, com a área de cerca de 23 hectares, para instalação de um parque eólico de produção de energia elétrica,

informa-se o seguinte:

- a) Conforme previsto na Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto (atual regime jurídico aplicável aos baldios e aos demais meios de produção comunitários), os baldios são prédios para efeitos de IMI e, como tal, são inscritos na matriz predial ou cadastral em nome da comunidade local que esteja na sua posse e gestão, devendo constar da sua descrição a menção «imóvel comunitário» - n.º 1 do artigo 8º;
- b) Às comunidades locais é oficiosamente reconhecida a isenção de IMI, relativamente aos «imóveis comunitários» ou baldios, desde que estes não sejam explorados por terceiro fora de uma atividade agrícola, silvícola ou silvopastoril – n.º 3 do artigo 16.º;
- c) Este regime de isenção do IMI constante do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, revogou tacitamente idêntico regime de isenção previsto no n.º 6 do artigo 59.º do EBF, dado que aquela Lei regula toda a matéria respeitante aos baldios, contendo uma tipificação completa do regime de isenção de IMI que lhes é aplicável;
- d) A cedência de uma parcela do baldio a um terceiro para instalação de um parque eólico para produção de energia elétrica, ou seja, a exploração de uma parte do baldio por um terceiro fora de uma atividade agrícola, silvícola ou silvopastoril, apesar de permitida pelo n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, que define as finalidades a que o mesmo pode ser destinado (logradouro comum dos compartes, designadamente para apascentação de gados, de recolha de lenhas e de matos, de culturas e de caça, de produção elétrica e de todas as suas outras atuais e futuras potencialidades económicas, nos termos da lei e dos usos e costumes locais), determina que essa parcela de terreno deixará de poder aproveitar da isenção de IMI, ao mesmo tempo que

passará a constituir um outro baldio, a que corresponderá uma outra inscrição matricial, já que o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 75/2017, de 17 agosto, estabelece que a cada baldio corresponde um artigo matricial ou cadastral próprio;

- e) Dado que tal parcela de terreno a ceder a um terceiro para a instalação de um parque eólico para a produção de energia elétrica tem por destino normal uma utilização geradora de rendimentos comerciais e industriais, não pode manter a classificação de prédio rústico (n.º 1 do artigo 3.º do CIMI), devendo, em consequência, ser classificada como prédio urbano (artigo 4.º do mesmo Código);
- f) Por isso, fica a requerente obrigada, no prazo de 60 dias contados da data da autorização ou licença para a instalação do parque eólico, à entrega da declaração modelo 1 do IMI conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º do CIMI, para inscrição matricial dessa parcela de terreno correspondente ao novo baldio (o que irá ser explorado por terceiro fora de uma atividade agrícola, silvícola ou silvopastoril);
- g) Paralelamente, deve apresentar, também, uma declaração para atualização da inscrição matricial relativa ao primitivo baldio, por se terem alterado os respetivos limites – alínea c) do n.º 1 do artigo 13.º do CIMI;
- h) O primitivo baldio, a que corresponde a inscrição matricial rústica, manterá a isenção de IMI constante do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, não podendo a mesma ser reconhecida ao novo baldio, o qual será inscrito na matriz urbana.