



O REGIME JURÍDICO DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS

CONTRIBUTO PARA A DEFINIÇÃO DO MODERNO
DIREITO ADMINISTRATIVO AGRÁRIO

FREDERICO DE CAMPOS SOUSA LEMOS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA
À FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO
EM CIÊNCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS

SOB A ORIENTAÇÃO DO PROF. DOUTOR JOÃO PACHECO DE AMORIM

PORTO, JULHO DE 2014

À minha avó

In memoriam

RESUMO

“Ter terra abandonada é um luxo a que o país não se pode prestar.”

ASSUNÇÃO CRISTAS

Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, 29/05/2013

O presente estudo pretende proceder à análise do recente regime jurídico que instituiu a bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril.

A criação de um programa que, ao mesmo tempo, permita aos proprietários disponibilizar voluntariamente para arrendamento ou venda os prédios rústicos que não possam ou não queiram explorar economicamente, e incentive o Estado, as Autarquias e os institutos públicos a efectuar o levantamento dos terrenos que possuam em condições de serem cedidos a terceiros, para que àqueles seja atribuída uma utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, constitui uma inovação no ordenamento jurídico português. Assim – e admitindo sermos dos primeiros a proceder ao estudo deste novel regime – propusemo-nos decompor, com o detalhe permitido pela economia do trabalho, a legislação e regulamentação instituidoras da *bolsa de terras*, que constituem o principal objecto de estudo desta dissertação – com especial enfoque na Lei n.º 62/2012, de 10 de Dezembro.

Iniciando pela referência aos antecedentes históricos da intervenção da Administração na propriedade agrária, dedicaremos especial atenção à análise dos princípios constitucionais nos quais se enquadra o instituto jurídico que nos propomos estudar. Após tal introdução iniciaremos, então, o estudo do regime jurídico da bolsa nacional de terras, com incidência no seu objecto e âmbito, bem como no modo de funcionamento e de gestão da bolsa, referindo-nos aos diversos procedimentos de disponibilização e de cedência de terras – distintos consoante o tipo de proprietário do prédio. Analisaremos, ainda, o regime de benefícios fiscais previsto para incentivar a dinamização da bolsa, no âmbito do objectivo – comum a todo o regime – de dinamizar o território rural e de promover o potencial agrícola do nosso país.

ABSTRACT

“Having abandoned land is a luxury which our country cannot afford.”

ASSUNÇÃO CRISTAS

Ministry of Agriculture, Sea, Environment and Spatial Planning, 29/05/2013

This study intends to examine the recent legal regime which established the national land bank for agricultural, forestry or silvopasture use.

The institution of a program that, on the one hand, allows owners to make available for lease or sale their rural properties which they cannot or do not want to exploit, and, on the other hand, encourages the State, Local Authorities and public institutes to do a survey of their rural properties which may be handed over to those who want to give them an agricultural, forestry or silvopasture use, represents an innovation in the Portuguese legal system. As we believe that we are one of the first to study this new regime, we proposed to decompose the laws and regulations that created the land bank, which are the main subject of this dissertation – with particular emphasis on Portuguese Law n.º 62/2012, issued on 10th of December.

Starting with a brief historical review of state intervention in agrarian property, we will dedicate particular attention to the analysis of the constitutional principles on which fits the legal principle that we propose to study. Following the introduction we then begin the study of the legal regime of national land bank, focusing on its purpose and scope, the operation and management of the bank, and by referring to the various procedures to allocate land – which are different depending on the type of land property. We will also analyze the system of tax benefits provided for to stimulate the bank, under the objective – common to the entire system – of giving dynamic to rural territory and promoting the agricultural potential of our country.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
1. ANTECEDENTES DO REGIME DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS NO PERÍODO REVOLUCIONÁRIO (1974-1975)..	7
2. BANCOS LOCAIS DE TERRAS	9
3. O PROCESSO LEGISLATIVO (2002-2012).....	10
3.1. <i>IX-XI Legislaturas</i>	10
3.2. <i>XII Legislatura</i>	12
4. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL DO REGIME DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS.....	15
4.1. <i>A intervenção do Estado na propriedade privada</i>	15
4.2. <i>A protecção dos emigrantes</i>	19
CAPÍTULO I	
OBJECTO E ÂMBITO DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS	21
1. OBJECTO: TERRAS APTAS PARA UTILIZAÇÃO AGRÍCOLA, FLORESTAL OU SILVOPASTORIL.....	21
2. ÂMBITO: PRÉDIOS RÚSTICOS, PRÉDIOS MISTOS E BALDIOS	22
CAPÍTULO II	
FUNCIONAMENTO E GESTÃO DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS	25
1. FUNCIONAMENTO: O SISTEMA DE INFORMAÇÃO	25
2. AS ENTIDADES AUTORIZADAS PARA A PRÁTICA DE ACTOS DE GESTÃO OPERACIONAL	27
CAPÍTULO III	
DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE TERRAS PRIVADAS	29
CAPÍTULO IV	
DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE TERRAS DO ESTADO	30
1. O PROCEDIMENTO DE IDENTIFICAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DE PRÉDIOS DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO E DO PATRIMÓNIO PRÓPRIO DOS INSTITUTOS PÚBLICOS	32
2. O PROCEDIMENTO DE CEDÊNCIA DE PRÉDIOS DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO E DO PATRIMÓNIO PRÓPRIO DOS INSTITUTOS PÚBLICOS DISPONIBILIZADOS NA BOLSA DE TERRAS	35
2.1. <i>Formas de cedência: especificidades face ao regime geral de arrendamento e venda do património imobiliário público</i>	36
2.2. <i>Formas do procedimento e critérios preferenciais na adjudicação</i>	38

CAPÍTULO V	
DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE TERRAS DAS AUTARQUIAS.....	41
CAPÍTULO VI	
DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE BALDIOS	44
CAPÍTULO VII	
DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE <i>TERRAS ABANDONADAS</i>	46
CAPÍTULO VIII	
REGIME TRIBUTÁRIO DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS.....	50
1. TAXA POR CUSTOS DE GESTÃO DA BOLSA DE TERRAS.....	50
2. BENEFÍCIOS FISCAIS E REDUÇÕES EMOLUMENTARES PARA DINAMIZAÇÃO DA BOLSA DE TERRAS.....	51
CONCLUSÃO	54
LISTA DE ABREVIATURAS	56
BIBLIOGRAFIA.....	57

INTRODUÇÃO

1. Antecedentes do regime da Bolsa Nacional de Terras no período revolucionário (1974-1975)

A política agrária conheceu, no pós 25 de Abril, uma crescente relevância no quadro jurídico-institucional português, em contraste com a residual atenção dada a este sector pelo Estado Novo¹.

A criação de um *Ministério da Agricultura*² e a publicação de legislação reguladora do arrendamento rural, dos baldios, ou do arrendamento compulsivo de terras subaproveitadas seriam momentos-chave da *reforma agrária* de filosofia moderada e reformista posta em prática até Abril de 1975³.

Contudo, com as transformações políticas do 11 de Março de 1975, dá-se o aceleração das medidas revolucionárias, que, no âmbito da denominada *reforma agrária*, culminariam na divisão do espaço rural português, nas nacionalizações de terras, nas ocupações de estabelecimentos agrícolas e nas expropriações de terras privadas – com a sua conversão em *unidades colectivas de produção*⁴.

¹ “A agricultura portuguesa nunca se constituiria, ao longo de todo o período do Estado Novo, como decisivo e indispensável factor apoiante da industrialização (...). A perpetuação da velha estrutura fundiária e produtiva (...) condicionaria duradouramente o futuro económico do país” – cfr. FERNANDO ROSAS, “Salazarismo e Desenvolvimento Económico”, in António Costa Pinto (Coord.), *Portugal Contemporâneo*, Madrid, Sequitur, 2000, pp. 105-106.

² A criação do Ministério da Agricultura na orgânica governativa dá-se no IV Governo Provisório (empossado a 26/03/1975). Até essa data a política agrária fora tutelada pelo Ministério da Economia. A relevância deste facto é realçada pelos historiadores: “A passagem, na orgânica dos governos, de uma secretaria de Estado para um ministério (...) marca indiscutivelmente o anúncio da importância política que as questões agrárias iriam ter em breve” – cfr. JOSÉ MEDEIROS FERREIRA, “A reforma agrária na geografia da revolução”, in José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*, vol. 8, *Portugal em Transe (1974-1985)*, Círculo de Leitores, 1994, pp. 121-122.

³ A premência deste movimento reformista justificava-se pela “situação caracterizada por estruturas fundiárias secularmente desequilibradas e uma agricultura subdesenvolvida, fontes de uma grande instabilidade social”, factores que levaram o novo regime a procurar concretizar uma política agrária orientada “inicialmente segundo propósitos de corte reformista e produtivístico”, que cedo evoluiria “no sentido de uma radicalização parcial no Sul do país (...) ao ponto de se converter numa efectiva revolução agrária” – neste sentido, MANUEL DAVID MASSENO, “Da afectação de terrenos agrícolas no Direito Português: a Reserva Agrícola Nacional”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 4, Coimbra, Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente/Almedina, 1995, p. 320.

⁴ Esta segunda fase da *reforma agrária* ensaiada em Portugal no período revolucionário em curso, “de inspiração comunista, baseada na colectivização compulsiva da terra, confiscada aos anteriores proprietários”, caracterizou-se pela “ocupação violenta de grandes explorações, entregues à gestão(?) de trabalhadores sob a

Neste contexto, importa relevar com especial interesse o Decreto-Lei n.º 653/74, de 22 de Novembro⁵, que atribuía ao *Instituto da Reorganização Agrária* (IRA) o *direito de tomar de arrendamento as terras incultas ou subaproveitadas*, quando o proprietário que explorava directamente a terra declarasse – em resposta a notificação remetida, para esse efeito, pelo referido instituto – que não pretendia proceder ao seu aproveitamento adequado. O *arrendamento compulsivo* ocorria também quando o proprietário que não explorava directamente a terra não procedesse ao seu aproveitamento num determinado prazo, uma vez notificado para esse efeito pelo instituto. O mesmo diploma previa, ainda, quanto a terras arrendadas, o direito de o IRA fazer cessar o arrendamento⁶, quando aquelas se encontrassem incultas ou subaproveitadas – cabendo nesse caso ao proprietário *proceder directamente ou por meio do novo rendeiro ao cultivo ou aproveitamento adequado*, sob pena de, havendo recusa ou passividade do proprietário, o IRA tomar de arrendamento a terra subaproveitada.

A pertinência da referência a este diploma no âmbito do presente estudo justifica-se pela identidade entre os objectivos que pretendia assumir – promover *o integral aproveitamento dos factores de produção disponíveis*, pondo termo ao estado de subaproveitamento das terras com capacidade produtiva⁷, bem como *assegurar o incremento da produção e o aumento de oferta de emprego nos campos* – e aqueles que, veremos, estiveram na génese do regime jurídico da bolsa nacional de terras.

forma de cooperativas” – assim, J. DUARTE AMARAL, “Reforma Agrária”, in João Bigotte Chorão (Dir.), *Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura*, vol. 24, Lisboa/São Paulo, Editorial Verbo, 2002, coluna 1136.

⁵ Revogado pela Lei do Arrendamento Rural (DL n.º 201/75, de 15 de Abril), que, no entanto, reproduziria o regime do arrendamento compulsivo nos seus artigos 20.º a 23.º.

⁶ Note-se que o arrendatário teria direito – caso o arrendamento cessasse por subaproveitamento das terras – à *indenização pelo valor das benfeitorias, nos termos da lei do arrendamento rural*. Já em caso de cessação do arrendamento em terras incultas, o rendeiro não beneficiaria de qualquer prestação indemnizatória.

⁷ MANUEL DAVID MASSENO (*op. cit.*, p. 320) refere a consagração, na legislação agrária do pós 25 de Abril, de um princípio traduzido no “*dever de explorar os prédios rústicos pelo respectivo titular, de acordo com normas técnico-agronómicas imperativamente determinadas pela Administração Pública*” e que terá tido o primeiro afloramento com este diploma. Este princípio, realça o mesmo autor, “*não mais deixou de estar presente no Ordenamento jurídico português, mesmo depois de alterado o rumo colectivizante da política agrícola nacional*”, manifestando-se o seu conteúdo mínimo na “*indisponibilidade do proprietário de solos agrícolas para alterar a destinação produtiva dos mesmos sempre que impressa pública e legalmente*”.

2. Bancos locais de terras

Antecedendo o regime instituído pela Lei n.º 62/2012, de 10 de Dezembro, alguns Municípios e associações de agricultores haviam já, localmente, implementado projectos de *bancos* ou *bolsas de terras*, com objectivos similares aos do projecto que aqui estudamos.

Nesse âmbito, insere-se o projecto *Semear Penafiel*, criado em 2010 pelo Município de Penafiel⁸, com os objectivos de incentivar a *produção agrícola em modo biológico* e combater o *abandono das terras agrícolas*, considerando *as potencialidades* daquele Município *no que toca à aptidão do solo para a produção agrícola, o princípio da multifuncionalidade da agricultura enquanto actividade económica, com impacto importante ao nível social, ambiental e de ocupação do espaço rural e a importância que a valorização desses recursos endógenos, quando bem gerida, tem para a paisagem, cultura e economia local.*

Destinado aos *agricultores que explorem, ou comprometam-se a explorar, em modo de produção biológico, uma área mínima de 0,5 ha*, esta iniciativa materializa-se na celebração de dois contratos administrativos, ambos a título gratuito: primeiro, entre o proprietário (*ou titular de outro direito que lhe permita celebrar o contrato*), e o Município, mediante o qual aquele entrega a este o terreno que pretende disponibilizar, *para que nele o Município desenvolva o projecto*; segundo, entre o Município e um terceiro que pretenda explorar o terreno para fins agrícolas, através do qual o bem é entregue à exploração do agricultor.

Também o Município de Ponte de Lima aprovou, em Outubro de 2012, o *Regulamento da Bolsa de Terras Agroflorestais de Ponte de Lima*⁹ que, *verificando um novo e crescente interesse na exploração de terras com aptidão agroflorestal, cria uma base de dados que reúne e divulga um conjunto de informação sobre prédios rústicos, com aptidão agroflorestal, cujos proprietários se dispõe a arrendar ou vender.*

Através deste projecto, é facilitado o encontro entre os proprietários que *por razões de opção ou de incapacidade* não conferem uso aos seus prédios rústicos, e *aqueles que procuram terrenos para o desenvolvimento e/ou expansão de actividades do sector primário.*

⁸ O *Regulamento Respeitante ao Projecto “Semear Penafiel”* encontra-se disponível em www.cm-penafiel.pt/NR/rdonlyres/5A370C47-65DA-4DF9-9512-97A5B6E4D008/46669/Regulamento_Semear-Penafiel.pdf.

⁹ Disponível em www.cm-pontedelima.pt/pdf/regulamentos/bolsaterras/Reg_Bolsa_Terras_Ponte_Lima.pdf.

3. O processo legislativo (2002-2012)

3.1. IX-XI Legislaturas

A *Bolsa Nacional de Terras* resultou do culminar do processo legislativo iniciado em 29/03/2012, com a aprovação em Conselho de Ministros – e subsequente remessa à Assembleia da República – das Propostas de Lei n.ºs 52/XII e 54/XII.

Não foi esta, no entanto, a primeira iniciativa legislativa apresentada, neste âmbito. De facto, a 09/07/2002, dera entrada no Parlamento o Projecto de Lei designado *Banco de terras e fundo de mobilização de terras*¹⁰. Esta iniciativa, reconhecendo que sob a gestão do Estado se encontrava *um vasto conjunto de imóveis rústicos e mistos distribuídos por todo o País, cuja utilização actual necessita ser reavaliada à luz do seu aproveitamento económico, ambiental e social*, pretendia criar *um banco de terras de âmbito nacional, constituído pelos prédios adquiridos pelo Estado no âmbito do processo de intervenção da reforma agrária, bem como pelos prédios rústicos e mistos do património do Estado, afectos ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP), à excepção das matas públicas, e ainda pelos prédios rústicos ou mistos que venham a ser adquiridos ao abrigo do presente diploma*¹¹.

Posteriormente, já na XI Legislatura¹², a 14/06/2010, seria apresentado o Projecto de

¹⁰ Projecto de Lei n.º 111/IX, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, que veio a ser rejeitado em votação na generalidade, a 03/10/2002. Esta, e as demais iniciativas legislativas *infra* referidas, foram consultadas em www.parlamento.pt.

¹¹ São residuais as semelhanças entre esta iniciativa e o regime actual da bolsa nacional de terras. De facto, o referido Projecto de Lei pretendia a *intervenção do Estado preferencialmente nas áreas reconvertidas de sequeiro para regadio com investimento exclusivamente público*, com os objectivos de *incentivar projectos viáveis*, e de *evitar especulações e desvios na utilização de terras valorizadas por investimentos públicos*. Por outro lado, pretendia aplicar-se, tão só, aos prédios do Estado (e, entre estes, apenas àqueles que se encontrassem afectos ao extinto Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas). E, apesar de prever a venda dos imóveis constantes do *banco de terras* – preferentemente a *rendeiros do Estado, jovens agricultores e outras entidades que apresentem projectos de desenvolvimento rural enquadráveis na política agrícola nacional* – assumia igualmente como objectivo a *aquisição de prédios rústicos e mistos, pelo Estado, no quadro de intervenções em zonas submetidas a medidas de estruturação fundiária*.

¹² A XI Legislatura foi profícua em iniciativas parlamentares *embrionárias* do regime jurídico da bolsa nacional de terras que viria a ser aprovado na legislatura seguinte. De facto, para além do Projecto de Lei a que fazemos referência, seriam apresentados, quase em simultâneo – em 14/12/2010 e 16/12/2010 – os Projectos de Resolução n.ºs 330/XI e 332/XI, dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e do CDS – Partido Popular, respectivamente.

O primeiro recomendava ao Governo a *adopção de medidas de incentivo ao aproveitamento de terras agrícolas abandonadas*, designadamente procedendo *ao recenseamento dos prédios rústicos indiciariamente*

Lei denominado *Cria o banco público de terras agrícolas para arrendamento rural*¹³. Considerando essencial *disponibilizar as terras agrícolas públicas desocupadas ou as que se encontram em estado de abandono*, a fim de *recuperar a ocupação agrícola do país para a criação de emprego, aumento da produção e rejuvenescimento do tecido produtivo, contrariando a dificuldade no acesso à terra para nova instalação*, designadamente dos *jovens agricultores* e contribuindo para o *ganho de dimensão das unidades produtivas existentes*, aquela iniciativa preconizava a criação de um *banco público de terras agrícolas para arrendamento rural*, que incluiria os terrenos com aptidão agrícola¹⁴ *pertencentes ao domínio público ou privado do Estado e das autarquias, com excepção das matas públicas e dos baldios*, bem como aqueles que fossem *adquiridos pelo Estado no exercício do direito de preferência*¹⁵ na transacção onerosa dos prédios rústicos ou mistos com aptidão agrícola, e, ainda, os prédios que, voluntariamente¹⁶, fossem integrados no banco de terras pelos seus proprietários ou pelos órgãos competentes dos baldios¹⁷.

Tal Projecto de Lei previa, ainda, o *recenseamento de todos os terrenos com aptidão*

“ao abandono”, e regulamentando, *no respeito escrupuloso do direito de propriedade, o processo de angariação de terrenos agrícolas e florestais para arrendamento*. Este projecto recomendava, ainda, fosse promovida a *constituição de bolsas de terrenos agrícolas para arrendamento a serem geridas preferencialmente por organizações de agricultores, designadamente de jovens agricultores, concebendo um sistema de incentivos ao emparcelamento e à colocação em produção de parcelas abandonadas, nomeadamente em sede de imposto sobre o rendimento e de tributação municipal*.

O segundo recomendava ao Governo que promovesse *a utilização sustentável dos solos rurais com potencial de utilização agrícola, contrariando o abandono das terras por via do desenvolvimento do quadro legislativo da estruturação fundiária*, nomeadamente constituindo *bancos de terras para utilização nas acções de estruturação fundiária*, que afectassem *em primeiro lugar as terras propriedade do Estado que não estejam a ser exploradas para finalidades agrícolas e disponíveis para as acções de estruturação*, dando preferência à instalação dos *jovens agricultores* e, ainda, *adquirindo, pelas formas previstas na lei, terrenos destinados à constituição de bancos de terras disponibilizados pelos respectivos proprietários*.

Ambos os projectos vieram a ser aprovados, tendo originado, respectivamente, a Resolução da Assembleia da República n.º 7/2011, de 27 de Janeiro, e a Resolução da Assembleia da República n.º 12/2011, de 3 de Fevereiro.

¹³ Projecto de Lei n.º 311/IX, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, que veio a caducar a 19/06/2011, com o termo da legislatura, sem ter sido votado, nos termos do disposto no artigo 121.º, n.º 1 do Regimento da Assembleia da República.

¹⁴ Considerando, como tendo aptidão agrícola, *os prédios rústicos ou mistos com boas condições para o desenvolvimento de actividades agrícolas, florestais, pecuárias ou outras actividades de produção de bens e serviços associadas a estas actividades*.

¹⁵ O referido Projecto de Lei previa que o Estado gozasse de direito de preferência – não concorrente com *outros direitos de preferência já protegidos por lei* – na transacção onerosa dos prédios rústicos ou mistos com aptidão agrícola. Para o efeito, os proprietários ficariam obrigados a comunicar à entidade gestora do *banco de terras a intenção de venda do prédio, com indicação das condições pretendidas*, para que o Estado pudesse exercer o seu direito de preferência.

¹⁶ À semelhança do regime ora implementado, esta iniciativa previa a integração voluntária de prédios no banco de terras, mediante contrato celebrado entre o proprietário e a entidade gestora. Após a celebração deste contrato, seria a entidade gestora a proceder ao arrendamento a terceiros dos prédios disponibilizados.

¹⁷ Para além destes, seriam igualmente incluídos no *banco de terras* os prédios que houvessem sido integrados na reserva de terras constituída em zonas onde sejam realizadas operações de emparcelamento e de estruturação fundiária, nos termos previsto no artigo 10.º do DL n.º 384/88, de 25 de Outubro.

*agrícola em situação de abandono*¹⁸ para efeito de agravamento da taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis – agravamento que, contudo, não seria aplicado aos prédios que fossem integrados no *banco de terras*¹⁹. Note-se que a cedência destes prédios – apenas mediante arrendamento – seria precedida de concurso público, ao qual os candidatos apresentariam *plano de exploração*, que estabelecesse *a viabilidade económica do projecto com uma duração de 5 anos, permitindo garantir a sustentabilidade das actividades agrícolas a instalar*. Por sua vez, o acesso, pelos interessados, à informação sobre os prédios integrados no *banco de terras* seria garantido por uma *base de dados permanentemente actualizada dos terrenos disponíveis no banco de terras para arrendamento rural*.

3.2. XII Legislatura

O debate parlamentar sobre a revisão do regime jurídico da estruturação fundiária e a criação de uma *bolsa de terras* intensificou-se com o início da XII Legislatura, e a apresentação de diversas iniciativas neste âmbito.

Assim, para além do Projecto de Lei intitulado *Cria o banco público de terras agrícolas para arrendamento rural*, já referido²⁰, viriam a dar entrada, quase em simultâneo, outras cinco iniciativas neste âmbito: o Projecto de Lei que *Estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*²¹, o Projecto de Lei que *Cria uma Bolsa de Terras para arrendamento rural*²², o Projecto de Resolução que *Recomenda ao Governo que tome a iniciativa, com a celeridade possível, de proceder à revisão do regime jurídico de estruturação fundiária*²³, a Proposta de Lei que *Cria a Bolsa Nacional de Terras para utilização agrícola, florestal ou silvo pastoril, designada por «Bolsa de terras»* e a Proposta

¹⁸ Como tal considerando os prédios rústicos onde se verificasse a *ausência de actividade agrícola, florestal ou pecuária*, bem como os prédios mistos onde se constatasse a *existência de edificações devolutas* há mais de cinco ou dois anos, consoante se encontrem ou não para venda ou arrendamento.

¹⁹ O recenseamento dos prédios em situação de abandono pretendia prosseguir dois objectivos que, como veremos, serão comuns ao regime ora instituído: o incentivo para a utilização e/ou rentabilização das terras agrícolas subaproveitadas – designadamente pelo seu arrendamento através do banco de terras – e a actualização do cadastro predial rústico.

²⁰ De facto, tendo a referida iniciativa caducado no término da XI Legislatura, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda voltaria a apresentá-la no início da XII Legislatura, em 07/07/2011 (Projecto de Lei n.º 9/XII) e, novamente, em 26/01/2012 (Projecto de Lei n.º 151/XII).

²¹ Projecto de Lei n.º 157/XII, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, apresentado a 03/02/2012.

²² Projecto de Lei n.º 160/XII, do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, apresentado a 03/02/2012.

²³ Projecto de Resolução n.º 210/XII, do Grupo Parlamentar do CDS – Partido Popular, apresentado a 03/02/2012.

de Lei que *Aprova benefícios fiscais à utilização das terras agrícolas, florestais e silvo pastoris e à dinamização da «Bolsa de terras»*²⁴. Estas iniciativas viriam a ser discutidas conjuntamente, tendo justificado a criação do *Grupo de Trabalho da Bolsa de Terras*, junto da Comissão de Agricultura e Mar da Assembleia da República²⁵. Tal *grupo de trabalho*, após ter promovido a audição de representantes das estruturas associativas do sector, viria a elaborar o *texto de substituição*²⁶ que, tendo por base as duas Propostas de Lei apresentadas pelo Governo, seria aprovado em 12/10/2012.

Encontravam-se então aprovadas a Lei n.º 62/2012 – que *cria a bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada por «Bolsa de terras»* – e a Lei n.º 63/2012 – que *aprova benefícios fiscais à utilização das terras agrícolas, florestais e silvopastoris e à dinamização da «Bolsa de terras»* – ambas de 10 de Dezembro.

O regime jurídico da *bolsa nacional de terras* não se esgota, todavia, naqueles dois diplomas. De facto, nos termos do artigo 20.º da LBT, deveria o Governo ter aprovado a regulamentação da qual aquela Lei carecia, no prazo de 60 dias após a sua publicação. Contudo, tal prazo esgotou-se, a 08/02/2013, sem que houvesse sido publicado qualquer dos actos regulamentares necessários à plena entrada em vigor da LBT.

Ressalvando o regime previsto para a disponibilização e cedência de terras sem dono conhecido e sem utilização agrícola, florestal ou silvopastoril (a que se referem os artigos 9.º e 15.º da LBT), cuja entrada em vigor se encontra diferida para o momento de entrada em vigor da *lei própria* que procederá à sua regulação²⁷ – a efectiva aplicação da maioria dos preceitos da LBT (formalmente em vigor desde 20/12/2012, nos termos do seu artigo 21.º, n.º 1) dependia da aprovação, pelo Governo, e consequente publicação, de diferentes actos regulamentares.

Apesar do significativo atraso, encontra-se já praticamente colmatada aquela falta de

²⁴ Respectivamente, as Propostas de Lei n.ºs 52/XII e 54/XII, do Governo, apresentadas a 11/04/2012 e a 12/04/2012.

²⁵ Constituído a 23/05/2012, este *grupo de trabalho* concluiu os seus trabalhos a 25/09/2012.

²⁶ Na sequência da elaboração do texto de substituição, o Governo e os Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e do CDS – Partido Popular retiraram as iniciativas legislativas que haviam apresentado, a favor do texto de substituição. Em sentido idêntico, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista não submeteu a votação o seu Projecto de Lei. Assim, das seis iniciativas que se encontravam em discussão, seriam, somente, votadas três: as Propostas de Lei n.ºs 52/XII e 54/XII, do Governo (de acordo com o texto de substituição elaborado pelo referido grupo de trabalho) e o Projecto de Lei n.º 151/XII, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (que veio a ser rejeitado em votação na generalidade, a 12/10/2012).

²⁷ Assim, os artigos 9.º, n.º 2 e 21.º, n.º 2 da LBT.

regulamentação. Assim, a Portaria n.º 197/2013, de 28 de Maio – que aprovou o Regulamento de Gestão da Bolsa Nacional de Terras (para o qual remetem os artigos 3.º, n.º 4, 4.º, n.º 2, 10.º, n.º 2 e 17.º da LBT) e o modelo de contrato de disponibilização de prédios na bolsa de terras (a que se refere o artigo 5.º, n.º 7 da LBT) –, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2013, de 30 de Dezembro – que estabeleceu o procedimento de identificação e de disponibilização de prédios do domínio privado do Estado e dos institutos públicos na bolsa de terras (para a qual remete o artigo 6.º, n.º 2 da LBT) –, e o Decreto-Lei n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro – que estabeleceu as formas e o procedimento de cedência dos prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos através da bolsa de terras (para o qual remete o artigo 12.º, n.º 1 da LBT).

Contudo, o *regime jurídico da bolsa nacional de terras* que o legislador pretendeu estabelecer continua incompleto: aguarda-se a aprovação, por portaria, dos modelos de contrato de cedência a que se refere o artigo 11.º, n.ºs 2, 3 e 4 da LBT; espera-se a regulação, *em lei própria*, do *processo de reconhecimento da situação de prédio sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris* e do registo de prédio que seja reconhecido enquanto tal²⁸; falta regulamentar, por portaria, a tramitação electrónica do procedimento de cedência dos prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos, a que se refere o artigo 10.º, n.º 4 do DL n.º 31/2014, de 11 de Fevereiro; e carece de fixação – a efectuar por portaria – o modelo, prazo de entrega e entidade emitente do documento comprovativo do tipo de utilização do prédio para efeitos de reconhecimento do benefício fiscal a que se refere o artigo 2.º, n.ºs 2 e 3 da LBFBT²⁹.

²⁸ Lamentamos o facto de tal diploma não ter sido aprovado até à data de conclusão do presente estudo, e, consequentemente, não podermos, por ora, proceder à sua análise.

De facto, o processo de reconhecimento da situação de prédio sem dono conhecido e que não se encontre a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, para disponibilização na bolsa de terras, assume-se como um dos mais interessantes institutos criados pelo novel regime. Apesar da especial relevância que lhe é atribuída pela LBT (os seus artigos 9.º e 15.º, que versam sobre a disponibilização e cedência daquele prédios, são os mais extensos do diploma), muitos aspectos reguladores deste processo são remetidos para a *lei própria*, ainda por aprovar.

²⁹ A falta de regulamentação da LBFBT assume, todavia, menor gravidade do que o atraso verificado na regulamentação da LBT. Por um lado, a LBFBT não dispõe de um preceito semelhante ao artigo 20.º da LBT, não existindo, pois, um prazo para a aprovação, pelo Governo, da respectiva regulamentação. Por outro lado, a entrada em vigor da maioria dos preceitos da LBFBT encontra-se diferida para momento posterior à *cessação da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal celebrado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu* e à *avaliação geral dos prédios rústicos prevista no artigo 16.º do CIMI* (cfr. o artigo 6.º da LBFBT). Se o programa de assistência cessou, formalmente, a sua vigência, a 17/05/2014, a avaliação da propriedade rústica encontra-se longe de concluída. Note-se, contudo, que a norma do artigo 5.º da LBFBT que altera o Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, aprovado

4. Enquadramento constitucional do regime da Bolsa Nacional de Terras

4.1. A intervenção do Estado na propriedade privada

Como melhor veremos *infra*³⁰, ao regime jurídico da bolsa nacional de terras encontra-se associada uma intervenção directa dos poderes públicos na propriedade privada. Tal acontecerá quando se concretize a apropriação, pelo Estado, das terras que não tenham dono conhecido e que não se encontrem a ser utilizadas para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, mediante um prévio processo de reconhecimento da situação de abandono.

Será aquele específico procedimento administrativo – findo o qual sem que haja sido feita prova da propriedade serão os prédios objecto do procedimento considerados património do Estado³¹ – que, no regime da bolsa de terras, suscitará maiores reflexões constitucionais, à luz da Constituição Económica portuguesa, na qual a propriedade privada merece especial protecção³².

pelo DL n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, entrou já em vigor a 15/12/2012 – 5.º dia após a publicação do diploma (cfr. o artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, na redacção dada pela Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho).

³⁰ *Vd.* capítulo VII, *Disponibilização e cedência de terras abandonadas*, pp. 46 ss.

³¹ Nos termos previstos no artigo 1345.º do Código Civil, aplicável *ex vi* do artigo 9.º, n.º 4, *in fine* da LBT.

³² O direito de propriedade privada – consagrado no artigo 62.º da Constituição – embora sistematicamente integrado nos *direitos económicos, sociais e culturais*, constitui um direito fundamental de natureza análoga aos *direitos, liberdades e garantias*, dado comungar da “*função primária de defesa*” da autonomia pessoal que caracteriza aqueles direitos (assim, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 407). De facto, “*não se percebe por que razão a liberdade de iniciativa privada e o direito de propriedade não se encontram no título dos direitos, liberdades e garantias, ao lado das outras liberdades e direitos pessoais*” (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2009, p. 173). Consequentemente, o direito de propriedade privada beneficia do regime material (traduzido na sua especial *força jurídica* – artigo 18.º –, na excepionalidade da suspensão do seu exercício – artigo 19.º, n.º 1 –, na garantia do acesso a procedimentos judiciais céleres e prioritários que garantam ao cidadão *obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações* do direito – artigo 20.º, n.º 5 –, no direito de resistência a *qualquer ordem* que o ofenda – artigo 21.º – e na necessidade de ser respeitado na prevenção dos crimes, mesmo quando estejam em causa *crimes contra a segurança do Estado* – artigo 272.º, n.º 3) e do regime orgânico (constituindo matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República – artigo 165.º, n.º 1, alínea *b*) – e estando integrado nos limites materiais de revisão constitucional – artigo 288.º, alínea *d*) dos *direitos liberdades e garantias*, nos termos do artigo 17.º da lei fundamental (neste sentido, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, pp. 184 ss.; no sentido de que aos direitos de natureza análoga é somente aplicável o regime material dos *direitos, liberdades e garantias* e já não o seu regime orgânico, *vd.* JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV: *Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pp. 160 ss.).

Enquanto direito económico fundamental clássico – a par da liberdade de profissão e da liberdade de empresa – a sua efectivação assume-se como um pressuposto básico ao funcionamento da economia de mercado (neste sentido, ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS/MARIA EDUARDA GONÇALVES/MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, *Direito Económico*, 5.ª edição, Coimbra, Almedina, 2008, p. 42), modelo económico com o qual a Constituição

O *dever* de exploração dos meios de produção encontra-se consagrado no artigo 88.º da Constituição. De facto, a Lei fundamental, ao prever, naquela norma, a possibilidade de expropriação dos *meios de produção em abandono* (n.º 1), e de arrendamento ou concessão de exploração compulsivos dos *meios de produção em abandono injustificado* (n.º 2), concretiza “o princípio da plena utilização das forças produtivas consagrado no artigo 81.º, alínea c)”³³, autonomizando um fundamento específico – para além do genericamente consagrado no artigo 83.º – “para a intervenção em sentido amplo dos poderes públicos em meios de produção”³⁴⁻³⁵ e recusando uma “liberdade de manter meios de produção em abandono”³⁶.

Económica portuguesa mais se aproxima, não obstante – dada a *configuração mista* que apresenta o nosso concreto sistema económico – o qualificarmos de *Economia Social de Mercado* (assim, JOÃO PACHECO DE AMORIM, “A Constituição Económica Portuguesa – Enquadramento Dogmático e Princípios Fundamentais”, in *RFDUP*, ano VIII, Porto, Faculdade de Direito da Universidade do Porto/Almedina, 2011, pp. 35-36).

No nosso ordenamento constitucional, a protecção da propriedade privada constitui “*um importante instrumento da realização da democracia, económica, social e cultural, de promoção da igualdade entre os portugueses e de correcção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento*” (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 1242), estabelecendo-se uma “*dupla garantia da propriedade privada*”: na sua “*dimensão institucional e objectiva*” (exigindo do poder normativo a produção de normas que possibilitem a “*existência e capacidade funcional*” do direito de propriedade) e na sua “*dimensão subjectiva*” (exigindo a protecção da propriedade privada enquanto “*espaço de autonomia pessoal*”) – assim, *idem, ibidem*, pp. 1244- 1246.

Além do mais, o direito de propriedade privada (bem como os demais direitos económicos fundamentais clássicos) define o *estatuto* e a *matriz* da ordem jurídica económica vigente, constituindo por excelência um exemplo de normas integrantes da *Constituição Económica Estatutária* (neste sentido, LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *Direito Económico*, 5.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 128). Efectivamente, este direito fundamental visa “*a protecção das características básicas de um sistema económico definido*” (JOÃO PACHECO DE AMORIM, *op. cit.*, p. 36), pelo que se assume como “*uma garantia institucional, ou seja, um valor objectivo da ordem económica portuguesa*” (MANUEL AFONSO VAZ, *Direito Económico – A Ordem Económica Portuguesa*, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 204). Não obstante, “*o direito fundamental de propriedade privada apresenta distintos estatutos, em razão da categoria e destinação do respectivo objecto, nos termos em que a própria Constituição os configure e a lei ordinária os conforme (dentro da margem que para tanto disponha) e os concretize*” (assim, JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Direito de Propriedade Privada e Garantia Constitucional de Propriedade de Meios de Produção, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Avelãs Nunes*, Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no prelo).

³³ Neste sentido, *vd.* o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 240/91, *cit. in.* JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 121.

³⁴ *Cfr.* JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, Tomo II, *cit.*, p. 121.

³⁵ Note-se que este princípio não tem aplicação restrita à propriedade privada, sendo também aplicável aos baldios, em relação aos quais é exigível idêntico *dever de utilização*. Em consequência, a Lei dos Baldios (Lei n.º 68/93, de 04 de Setembro, alterada pela Lei n.º 89/97, de 30 de Julho) prevê a possibilidade de a Junta de Freguesia utilizar directamente o baldio – ou ceder a terceiros a sua exploração precária – *após três anos de ostensivo abandono do [seu] uso e fruição, judicialmente declarado*, desde que não seja alterada significativamente a sua normal composição. A utilização ou cedência de exploração pela Autarquia cessa quando o órgão de gestão do baldio notificar aquela *de que os compartes desejam voltar à sua normal fruição* (*cfr.* o artigo 27.º, n.º 1 da LB). O abandono injustificado *judicialmente declarado* é, igualmente, fundamento para a expropriação do baldio, a pedido da Junta de Freguesia, *quando este tenha deixado de ser objecto de actos significativos de domínio, posse, gestão e fruição durante um período não inferior a 10 anos* (*cfr.* o artigo 29.º, n.ºs 1 e 6 da LB).

³⁶ *Cfr.* J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 1026.

Este princípio³⁷ pode, assim, constituir uma limitação ao direito de propriedade e ao direito de iniciativa económica privada. Parece consensual que estes direitos “*não são garantidos de forma absoluta*”, dado o “*compromisso claro*” da Constituição portuguesa “*com o princípio da socialidade (ou do Estado Social de Direito), maxime no contexto de uma economia social de mercado*”³⁸.

Efectivamente, estamos perante direitos fundamentais que, apesar da sua natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, são exercidos *nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral*³⁹, e *nos termos da Constituição*⁴⁰, não se encontrando abrangida pelo direito de propriedade a liberdade de não utilizar economicamente os meios de produção, e não cabendo na esfera de protecção do direito de iniciativa económica privada a liberdade de não iniciativa quando estejam em causa meios de

³⁷ RUI GUERRA DA FONSECA, perante a “*evidência da escassez dos bens*”, identifica ser incumbência prioritária do Estado, “*pugnar pelo seu máximo aproveitamento*”, considerando mesmo que “*todas as obrigações do Estado plasmadas na Parte II*” da Constituição “*têm por função, mais ou menos directamente, assegurar a plena utilização das forças produtivas*”, sendo o regime previsto no artigo 88.º quando aos meios de produção em abandono “*apenas uma das concretizações normativas daquele princípio*” – *cfr.* RUI GUERRA DA FONSECA, in Paulo Otero (Coord.), *Comentário à Constituição Portuguesa*, II vol.: *Organização Económica* (artigos 80.º a 107.º), Coimbra, Almedina, 2008, pp. 442-443. Em sentido divergente, JOÃO PACHECO DE AMORIM manifesta “*reservas quanto a um princípio ou fim último imposto ao Estado, e que presidiria a toda a parte II da CRP, no sentido de os poderes públicos zelarem pela plena utilização das forças produtivas, princípio ou fim por sua vez fundado na chamada «função social da propriedade»*”, admitindo a subsistência de tal “*característica funcional ou funcionalizante*”, somente “*no que respeita aos solos rurais (nomeadamente agrícolas ou com prevalente aptidão agrícola*” – *cfr.* JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Direito de Propriedade Privada e Garantia Constitucional de Propriedade...*, *cit.*

³⁸ Assim, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, Tomo II, *cit.*, p. 120. “*Uma das fundamentais garantias do direito de propriedade refere-se à existência de razões de interesse prevalente que imponham restrições ou limites de forma ou de conteúdo*” – *cfr.* A. L. DE SOUSA FRANCO, “A Revisão da Constituição Económica”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 42, Lisboa, Setembro-Dezembro 1982, p. 644. Em sentido idêntico, JOÃO CAUPERS realça que “*múltiplas disposições da Parte II da Constituição contêm restrições, reais ou potenciais, ao direito de propriedade, decorrentes de princípios e regras relativos à organização económica do País*”, pelo que este “*é, pois, um direito limitado*” – *cfr.* JOÃO CAUPERS, *Estado de Direito, Ordenamento do Território e Direito de Propriedade*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, Coimbra, Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente/Almedina, 1995, p. 94.

³⁹ *Cfr.* o artigo 61.º, n.º 1 da Constituição.

⁴⁰ *Cfr.* o artigo 62.º, n.º 1 da Constituição. Esta locução permite enquadrar constitucionalmente diversas limitações ao direito de propriedade: restrições à constituição, acesso e utilização de bases de dados informáticos (*cfr.* o artigo 35.º, n.º 4), limitações à concentração de órgãos de comunicação social (*cfr.* o artigo 38.º, n.º 4), proibição do *lock-out* (*cfr.* o artigo 57.º, n.º 3), limitações do uso dos solos urbanos, designadamente pelo controlo da expansão do parque imobiliário (*cfr.* o artigo 65.º, n.º 4), expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística (*idem*), fiscalização do ensino particular e cooperativo (*cfr.* o artigo 75.º, n.º 2), adopção de medidas de salvaguarda e valorização do património cultural (*cfr.* o artigo 78.º, n.º 2, alínea c)), a concretização da plena utilização das forças produtivas (*cfr.* o artigo 81.º, n.º 2, alínea c)), a adopção de medidas tendentes à eliminação do latifúndio e ao reordenamento do latifúndio (*cfr.* o artigo 81.º, alínea h)), a intervenção e apropriação pública dos meios de produção (*cfr.* o artigo 83.º) e, com especial relevância para o nosso estudo, a expropriação dos meios de produção em abandono (*cfr.* o artigo 88.º, n.º 1) e o arrendamento ou concessão de exploração compulsivos dos meios de produção em abandono injustificado (*cfr.* o artigo 88.º, n.º 2). Neste sentido, *vd.*, JOÃO CAUPERS, *Estado de Direito...*, *cit.*, pp. 93-94.

produção em abandono⁴¹. Prevalece, então, a função social da propriedade (*maxime* dos meios de produção) que, deseja-se, seja afectada “à produção de riqueza e, conseqüentemente, ao desenvolvimento económico-social”⁴²⁻⁴³.

Importa, todavia, relevar o imperativo de ser preservada *a extensão e o alcance do conteúdo essencial* do direito de propriedade e do direito de iniciativa económica privada, sempre que esteja em causa a sua restrição – necessariamente limitada aos *casos expressamente previstos na Constituição*, e enquadrada pelo princípio da proporcionalidade ínsito no artigo 2.º da lei fundamental, cingindo-se tais restrições *ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*⁴⁴.

Por outro lado, note-se que as condições de expropriação, arrendamento ou concessão de exploração compulsivos dos meios de produção em abandono são fixadas por lei⁴⁵: de facto, a legitimidade da intervenção dos poderes públicos na actividade económica – *maxime*, no que respeita ao objecto do nosso estudo, nos meios de produção – encontra-se constitucionalmente conformada pelo princípio da legalidade. Este, enquanto subprincípio do princípio democrático ínsito no artigo 1.º da Constituição, justifica que a qualquer intervenção ou apropriação pública dos meios de produção – bem como a qualquer restrição aos direitos fundamentais económicos clássicos – seja exigida a forma de lei da Assembleia da República.

Ora, o *Regime Jurídico da Bolsa Nacional de Terras*, quando prevê a cedência para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril dos prédios que sejam reconhecidos como não tendo dono conhecido e que, simultaneamente, não se encontrem a ser utilizados para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris (*vd.* artigos 9.º e 15.º da LBT)⁴⁶, parece concretizar a

⁴¹ Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *op. cit.*, p. 1026 e JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Direito de Propriedade Privada e Garantia Constitucional de Propriedade...*, *cit.*

⁴² *Cfr.* RUI GUERRA DA FONSECA, *op. cit.*, p. 443.

⁴³ Não pode, contudo, deixar de ser relevada a grande protecção dada pelo ordenamento jurídico-constitucional português ao direito de propriedade, designadamente ao acautelar ao proprietário do meio de produção objecto de apropriação pública o pagamento da correspondente indemnização (*cfr.* o artigo 62.º, n.º 2). O direito ao pagamento da justa indemnização é garantido, *inclusive*, no caso de *abandono injustificado* a que se refere o artigo 88.º, n.º 2. Refira-se que a redacção desta norma até à revisão constitucional de 1989 – então o artigo 87.º, n.º 2 – dispunha que *no caso de abandono injustificado, a expropriação não confere direito a indemnização*.

Já na Lei das Sesmarias de 1375 se consagrava que “*aqueles que tinham recebido terras de concessão e as deixavam depois ao abandono, podiam delas ser privados sem indemnização*” (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, Tomo II, *cit.*, p. 123).

⁴⁴ *Cfr.* o artigo 18.º, n.ºs 2 e 3 da Constituição. Realce-se, novamente, que, pela sua natureza análoga, estes direitos beneficiam do regime material (e orgânico) dos *direitos, liberdades e garantias*.

⁴⁵ Assim, o artigo 88.º, n.º 1 e n.º 2 *in fine* da Constituição.

⁴⁶ O processo de reconhecimento da situação de *prédio sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado*

autorização constitucional constante do artigo 88.º da Constituição.

Realce-se, no entanto, que a intervenção do Estado nos meios de produção em abandono é restrita – no que respeita ao regime jurídico ora em estudo – aos casos em que não seja conhecido o proprietário da terra abandonada. De facto, não está aqui em causa a expropriação, o arrendamento, a concessão de exploração, ou outra forma de gestão pelo Estado de qualquer meio de produção que não se encontre a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, e, bem assim, não pretendeu o legislador alcançar a plena utilização das forças produtivas, substituindo-se ao proprietário que não queira – ou não possa – utilizar economicamente o seu prédio.

4.2. A protecção dos emigrantes

A *ampla divulgação* junto das comunidades portuguesas no estrangeiro – a promover *através da rede diplomática e consular* – de que se encontra em curso um processo de reconhecimento da situação de abandono de um prédio sem dono conhecido (prevista no artigo 9.º, n.º 2, *in fine* da LBT), pretende cumprir o dever específico de protecção dos emigrantes genericamente consagrado no artigo 14.º da Constituição, e especificamente nos seus artigos 59.º, n.º 2, alínea e), 74.º e 88.º, n.º 1.

De facto, os cidadãos que se encontrem ou residam no estrangeiro, para além de manterem a titularidade de todos os direitos que lhes advêm da nacionalidade e que não sejam incompatíveis com a ausência do país, gozam de uma especial protecção do Estado para o exercício dos seus direitos fundamentais. Ademais, a Constituição consagra “*um dever estadual de protecção dos direitos fundamentais dos portugueses no exterior*”, cabendo ao Estado, “*lançar mão da protecção diplomática e da protecção consular*” a fim de “*garantir o respeito e a efectividade dos direitos*” dos cidadãos emigrantes⁴⁷.

No que concretamente respeita ao direito de propriedade, a Constituição impõe um específico dever “*de ponderação dos interesses em presença nos casos em que os meios de*

para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, bem como o registo de prédio que seja reconhecido enquanto tal, serão regulados em lei própria, ainda não publicada (*cfr.* o artigo 9.º, n.º 2 da LBT), encontrando-se dependente da entrada em vigor dessa lei a vigência dos artigos 9.º e 15.º (*cfr.* o artigo 21.º, n.º 2 da LBT).

⁴⁷ *Cfr.* o artigo 14.º da Constituição. Assim, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, Tomo I, cit., p. 247.

produção em abandono pertençam a emigrantes”⁴⁸, no momento em que seja colocada a questão da sua eventual expropriação. Poderá, *inclusive*, admitir-se “*uma maior condescendência em relação ao abandono dos meios de produção*”, quando estes sejam propriedade de cidadãos emigrados⁴⁹.

A imposição constitucional remete para a lei ordinária que fixe as condições de expropriação de meios de produção em abandono, a consideração da *situação específica da propriedade* dos cidadãos nacionais residentes no estrangeiro. Assim, o *supra* citado preceito do diploma que cria a bolsa de terras, cumpre esta imposição constitucional⁵⁰: quando estiver em curso um processo tendente ao reconhecimento de uma determinada propriedade como *terra sem dono conhecido* – para efeitos da sua apropriação pelo Estado nos termos do artigo 1345.º do Código Civil – deverão a entidade gestora da bolsa de terras e os postos consulares portugueses promover, com especial diligência, a sua divulgação junto das comunidades portuguesas no estrangeiro.

Note-se que o cumprimento de tal norma (que, como vimos, deriva da imposição constitucional de protecção dos emigrantes) não se bastará com qualquer divulgação de que o processo de reconhecimento se encontra a decorrer. A divulgação terá necessariamente de ser *ampla*, permitindo a um *homem médio* dela tomar conhecimento, para que, querendo, possa reivindicar o seu direito de propriedade.

⁴⁸ Cfr. o artigo 88.º, n.º 1 da Constituição. Assim, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, Tomo II, *cit.*, p. 122.

⁴⁹ Assim, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. I, *cit.* p. 1027.

⁵⁰ De facto, apesar de a LBT remeter para a *lei própria* que venha a regular o *processo de reconhecimento da situação de prédio sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris*, a definição, em específico, dos termos em que ocorrerá tal processo de reconhecimento, estabelece já a obrigatoriedade de ser promovida, junto das comunidades portuguesas no estrangeiro, a *ampla divulgação* de que tal processo se encontra a decorrer.

CAPÍTULO I

OBJECTO E ÂMBITO DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS

1. Objecto: terras aptas para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril

A Bolsa Nacional de Terras tem como objecto as terras com aptidão agrícola, florestal ou silvopastoril que não se encontrem a ser economicamente exploradas para esses fins.

Assim, o objecto da bolsa de terras traduz-se numa dupla limitação: por um lado, apenas as terras que apresentem aptidão⁵¹ para um ou vários daqueles fins podem ser disponibilizadas – e, conseqüentemente cedidas a terceiros através da bolsa; por outro lado, a cedência a terceiros das terras disponibilizadas na bolsa pressupõe que estas passem a ser economicamente exploradas através de uma utilização⁵² agrícola, florestal ou silvopastoril.

De facto, a bolsa de terras procura alcançar os objectivos⁵³ de *permitir a utilização, pelos agentes económicos dos sectores agrícola, florestal e silvopastoril, dos prédios públicos e comunitários relativamente aos quais, em cada momento, não esteja prevista utilização, propondo-se facilitar o encontro entre a oferta e a procura de terras privadas, por forma a aumentar o volume e o valor da produção agroalimentar nacional, contribuindo para a sustentabilidade da diminuição das importações e do aumento das exportações do sector agroalimentar, para tal destinando as terras com aptidão para esses fins e que não estejam, em cada momento, afectas a tais produções, combatendo a sua não utilização.*

Para além daqueles, a bolsa de terra prossegue, ainda os objectivos de *rejuvenescimento do tecido produtivo agro-florestal* – propondo-se, para o efeito, a *criar melhores condições para o início de actividade de novos agricultores, nomeadamente dos*

⁵¹ A referência à necessária aptidão dos prédios a disponibilizar na bolsa de terras consta expressamente dos artigos 3.º, n.º 2 da LBT, 8.º, n.º 1 e 16.º, n.º 1 do RGBT (e, especificamente, dos artigos 6.º, n.º 1 da LBT e 11.º do RGBT – quanto às terras do Estado –, 9.º, n.º 1 e n.º 3, alínea *b*) do RGBT – quanto às terras privadas – e 10.º, n.º 1 do RGBT – quanto às terras das autarquias locais e aos baldios). Realce-se que a informação sobre os prédios disponibilizados na bolsa constante de sistema de informação de acesso público deve discriminar qual a específica aptidão da terra (*cf.* os artigos 3.º, n.º 4 da LBT e 8.º, n.º 3 do RGBT).

⁵² A destinação dos prédios disponibilizados na bolsa de terras a fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, resulta, desde logo, da epígrafe da LBT, bem como do seu artigo 1.º, que fixa o seu objecto.

⁵³ *Cfr.* a *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 52/XII, pp. 3-4.

mais jovens – e de contribuir para a reestruturação fundiária, pelo *aumento da dimensão das explorações* que lhes permita conferir *escalas de produção mais consentâneas com a redução dos seus custos de produção*, e aumentar *o seu grau de competitividade*. Efectivamente, no âmbito do procedimento de cedência de terras do Estado e dos institutos públicos disponibilizadas na bolsa, prevê-se sejam considerados como critérios preferenciais na adjudicação o facto de a candidatura haver sido apresentada por *agricultor com mais de 18 e menos de 40 anos de idade*, ou por *proprietário agrícola ou florestal de propriedade confinante*⁵⁴.

Por outro lado, pretende-se *contribuir para a identificação de terras abandonadas e para a recolha de informação relevante para a elaboração do cadastro* – objectivo que será alcançado quer pelo *processo de reconhecimento da situação de prédio sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris*⁵⁵, quer pela disponibilização voluntária de terras privadas na bolsa de terras⁵⁶, quer ainda pela averiguação e referenciação que o Estado necessariamente terá de promover das propriedades imobiliárias que detenha e sejam enquadráveis no objecto da bolsa de terras⁵⁷.

2. Âmbito: prédios rústicos, prédios mistos e baldios

O regime em análise no presente estudo apresenta o seu âmbito de aplicação limitado aos prédios rústicos e mistos⁵⁸ e aos baldios⁵⁹.

Note-se que a divisão adoptada pela Lei n.º 62/2012 entre prédio rústico, urbano e misto tem por referência o conceito fiscal de prédio, pelo que a definição daquelas categorias

⁵⁴ *Vd. infra*, capítulo IV – 2.2., *Formas do procedimento e critérios preferenciais na adjudicação*, pp. 38 ss.

⁵⁵ *Vd. infra*, capítulo VII, *Disponibilização e cedência de terras abandonadas*, pp. 46 ss.

⁵⁶ Sendo a inscrição dos prédios nas matrizes prediais condição necessária à sua disponibilização na bolsa de terras (assim, os artigos 2.º, n.º 1 e 5.º, n.º 2 da LBT), os proprietários que pretendam disponibilizar os seus prédios deverão, previamente, promover a sua inscrição no cadastro. A bolsa de terras poderá constituir, assim, um estímulo à regularização da situação cadastral das inúmeras propriedades rústicas que se encontram omissas na matriz.

⁵⁷ De facto, no âmbito do procedimento de identificação e de disponibilização de prédios do domínio privado do Estado e dos institutos públicos na bolsa de terras – estabelecido pela RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro – prevê-se seja promovida a regularização na matriz dos prédios a disponibilizar, quando esta se afigure necessária (*cf.* o número 6, *in fine*, do referido diploma).

⁵⁸ *Cfr.* o artigo 2.º, n.º 1 da LBT.

⁵⁹ *Cfr.* o artigo 2.º, n.º 2 da LBT.

será dada pelos artigos 2.º a 6.º do CIMI⁶⁰. Por outro lado, o conceito de *baldio* é dado pelos artigos 1.º e 2.º da Lei dos Baldios⁶¹.

Contudo, nem todos os prédios rústicos e mistos podem ser disponibilizados na bolsa de terras. Assim, a LBT expressamente exclui do seu âmbito de aplicação os *prédios com projectos de instalação de empreendimentos turísticos aprovados ou em apreciação junto da entidade competente*⁶².

Encontram-se, ainda, excluídos do âmbito da bolsa de terras os *prédios considerados mistos para efeitos fiscais com edificações destinadas a habitação não permanente, quando a área da parte inscrita na matriz rústica respectiva seja inferior a 1 ha*⁶³. Assim, e apesar de a LBT remeter – por regra – para os registos matriciais, a definição de prédio misto para efeitos de aplicação da lei, não adere à definição fiscal de *prédio misto*, constante do artigo 5.º, n.º 2 do CIMI, apondo uma limite mínimo à dimensão da parte rústica do prédio misto que possua edificações destinadas a habitação para que a este possa ser aplicado o regime da bolsa de terras.

Em suma, incluem-se no âmbito de aplicação deste regime:

a) os terrenos situados fora de um aglomerado urbano⁶⁴ que não sejam classificados como terrenos para construção nos termos do artigo 6.º, n.º 3 do CIMI, que não tenham projectos de instalação de empreendimentos turísticos aprovados ou em apreciação junto da entidade competente⁶⁵, e que

⁶⁰ A própria LBT remete para os *registos matriciais em vigor* (cfr: o artigo 2.º, n.º 1). Ainda que o não dissesse, a remissão para o conceito fiscal de prédio adviria da referência aos *prédios mistos* – conceito sem correspondência no Direito Civil, ramo que não admite a existência de prédios mistos (cfr: o artigo 204.º, n.º 2 do Código Civil). Neste sentido, *vd.* LUÍS MANUEL TELES DE MENESES LEITÃO, *Direitos Reais*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2012, p. 64.

⁶¹ Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 89/97, de 30 de Julho.

⁶² Cfr. o artigo 2.º, n.º 3, alínea *b*) da LBT. Esta exclusão justifica-se na medida em que tais prédios se encontrem classificados como *rústicos* ou como *mistos*, dado que os prédios urbanos se encontram afastados do âmbito de aplicação da LBT. Realce-se, contudo, que os prédios com projectos de instalação de empreendimentos turísticos aprovados serão, em princípio, terrenos para construção – na acepção dada pelo artigo 6.º, n.º 3 do CIMI – e, portanto, classificados como *urbanos*, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, *c*) do CIMI. O mesmo não se dirá dos prédios com projectos de instalação de empreendimentos turísticos em apreciação junto da entidade competente.

⁶³ Cfr: o artigo 2.º, n.º 3, alínea *a*) da LBT.

⁶⁴ Nos termos do artigo 3.º, n.º 4 do CIMI *consideram-se aglomerados urbanos, além dos situados dentro de perímetros legalmente fixados, os núcleos com um mínimo de 10 fogos servidos por arruamentos de utilização pública, sendo o seu perímetro delimitado por pontos distanciados 50 m do eixo dos arruamentos, no sentido transversal, e 20 m da última edificação, no sentido dos arruamentos.*

⁶⁵ Cfr: o artigo 2.º, n.º 3, alínea *b*) da LBT, *a contrario*. *Vd. supra* nota 62.

i) estejam afectos ou tenham como destino normal uma utilização geradora de rendimentos agrícolas⁶⁶; ou

ii) não estando afectos a uma utilização geradora de rendimentos agrícolas, não se encontrem construídos ou apenas disponham de edifícios ou construções de carácter acessório, sem autonomia económica e de reduzido valor⁶⁷;

b) os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano que, por força de disposição legal, não possam ter utilização geradora de rendimentos, ou que apenas possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas – e, neste caso, tenham efectivamente essa utilização⁶⁸;

c) os prédios que englobem parte rústica (enquadrando-se, portanto, numa das alíneas anteriores) e parte urbana, quando a componente rústica seja a parte principal do prédio⁶⁹, bem como os prédios que englobem parte rústica e parte urbana, nos quais nenhuma das componentes possa ser classificada como principal⁷⁰, e

i) não possuam edificações destinadas a habitação⁷¹; ou

ii) possuindo edificações destinadas a habitação não permanente, a área da parte rústica não seja inferior a 1 ha⁷²,

que não tenham projectos de instalação de empreendimentos turísticos aprovados ou em apreciação junto da entidade competente⁷³, e

d) os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais⁷⁴.

⁶⁶ Cfr. o artigo 3.º, n.º 1, alínea a) do CIMI e 2.º, n.º 1 da LBT.

⁶⁷ Cfr. o artigo 3.º, n.º 1, alínea b) do CIMI e 2.º, n.º 1 da LBT.

⁶⁸ Cfr. o artigo 3.º, n.º 2 do CIMI e 2.º, n.º 1 da LBT.

⁶⁹ Cfr. o artigo 5.º, n.º 1 do CIMI e 2.º, n.º 1 da LBT.

⁷⁰ Cfr. o artigo 5.º, n.º 2 do CIMI e 2.º, n.º 1 da LBT.

⁷¹ Cfr. o artigo 2.º, n.º 3, alínea a) da LBT, *a contrario*.

⁷² *Idem*.

⁷³ Cfr. o artigo 2.º, n.º 3, alínea b) da LBT, *a contrario*. *Vd. supra* nota 62.

⁷⁴ Cfr. o artigo 2.º, n.º 2 da LBT.

CAPÍTULO II

FUNCIONAMENTO E GESTÃO DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS

1. Funcionamento: o sistema de informação

O sistema de informação da bolsa de terras (SiBT) – previsto no artigo 3.º, n.º 4 da LBT, e regulamentado pelos artigos 16.º a 26.º do RGBT – assume um papel de grande relevância na concretização dos objectivos da bolsa de terras, designadamente na identificação das terras disponibilizadas na bolsa, na promoção da sua oferta e no suporte à tramitação dos procedimentos de disponibilização e de cedência de terras.

Assim, será através desta plataforma⁷⁵, de acesso público, que qualquer interessado poderá aceder à documentação e informação relativas ao projecto. De facto, os procedimentos administrativos integrados na bolsa de terras tramitam, quase exclusivamente, por via electrónica, através do SiBT, antecipando aquela que – com a revisão do CPA em curso⁷⁶ – deverá passar a ser a regra no procedimento administrativo: a sua instrução por meios electrónicos, no cumprimento dos novos princípios da administração electrónica e da desmaterialização do procedimento⁷⁷.

⁷⁵ Acessível em www.bolsanacionaldeterras.pt ou <http://bolsadeterras.dgadr.pt> (cfr. o artigo 21.º, n.º 1 do RGBT).

⁷⁶ O início do processo tendente à revisão do CPA (bem como do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos) foi determinado pelo Despacho n.º 9415/2012, de 12 de Julho, que criou a comissão de especialistas incumbida de elaborar o projecto de revisão, coordenada pelo Prof. Doutor Fausto Quadros. A comissão – que dispunha inicialmente de um prazo de nove meses para a conclusão dos trabalhos, entretanto prorrogado até 31/12/2013, pelo Despacho n.º 15630/2013, de 29 de Novembro – concluiu os seus trabalhos com a apresentação dos projectos de revisão dos três diplomas, agora em fase de processo legislativo. Especificamente quanto ao procedimento administrativo, a Lei n.º 42/2014, de 11 de Julho, concedeu autorização legislativa ao Governo, pelo prazo de 180 dias, para aprovar o novo CPA, cujo projecto de revisão – anexo à Proposta de Lei n.º 225/XII, que originou tal autorização legislativa – se encontra disponível em www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38468.

⁷⁷ Não cabendo na economia do presente trabalho a análise das alterações propostas no âmbito da revisão do código regulador da actividade administrativa – que *acabou por se traduzir, dada a natureza inovatória das suas soluções, num novo CPA* (cfr. a *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 224/XII, p. 1) – cumpre-nos destacar o potencial transformador que as inovações que decorrerão dos princípios referidos no texto poderão representar no relacionamento entre a Administração e os particulares, contribuindo para a maior eficiência e celeridade do procedimento, na prossecução do princípio da boa administração, e concretizando o objectivo constitucional de estruturação da Administração evitando a burocratização (cfr. o artigo 267.º, n.º 1 da Constituição), designadamente “*abrindo a porta para que o procedimento possa assentar num contacto digital e à distância entre os seus sujeitos*” (cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, “O nascimento da administração electrónica num espaço transnacional (breves notas a propósito do projecto de revisão do Código do Procedimento

De facto, no sistema de informação deve, designadamente, ser anunciada a abertura de candidaturas para as entidades interessadas em praticar atos de gestão operacional da bolsa de terras, e o período durante o qual as mesmas decorrem⁷⁸, ser publicitados os despachos através dos quais forem concedidas autorizações para a prática de actos de gestão operacional a determinadas entidades⁷⁹, ser divulgada a lista de entidades parceiras, quando a autorização para a prática de atos de gestão operacional tenha sido conferida a uma parceria⁸⁰, bem como a informação sobre a alteração de entidade que integre uma parceria autorizada para a prática de actos de gestão operacional⁸¹.

Por outro lado, será através do SiBT que o proprietário (ou, quando este o requeira, a GeOp) apresentará à entidade gestora o pedido de disponibilização de prédio na bolsa de terras, através de formulário electrónico – também este disponível na plataforma – instruído com os respectivos documentos anexos⁸².

De igual modo, o procedimento de cedência de prédios do Estado através da bolsa desenvolver-se-á de forma desmaterializada, através do SiBT⁸³, que *centraliza e assegura, por via electrónica, a tramitação e decisão do procedimento*⁸⁴. Através da plataforma electrónica deve ser publicitado o anúncio de abertura do procedimento de concurso⁸⁵, ser apresentadas as candidaturas e as propostas dos interessados na cedência (através de formulário electrónico apenas disponível no SiBT)⁸⁶, publicitado o despacho que autoriza que o procedimento de cedência tenha lugar por ajuste directo⁸⁷ e cumprido o dever de informação e publicitação quanto aos contratos de cedência celebrados através da bolsa de terras⁸⁸.

O SiBT garante, ainda, a consulta dos prédios disponibilizados na bolsa. Por outro

Administrativo)”, in E-Pública: Revista Electrónica de Direito Público <www.e-publica.pt>, n.º 1, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Janeiro de 2014, p. 8).

⁷⁸ Cfr: o artigo 5.º, n.º 3 do RGBT.

⁷⁹ Cfr: o artigo 2.º, n.º 7 do RGBT.

⁸⁰ Cfr: o artigo 6.º, n.º 5 do RGBT.

⁸¹ Cfr: o artigo 6.º, n.º 6 do RGBT. Note-se que a produção de efeitos da alteração depende da sua publicitação no SiBT.

⁸² Cfr: o artigo 9.º, n.ºs 2 e 8 do RGBT.

⁸³ O *princípio da desmaterialização* do processo de cedência de prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos vem, aliás, elencado como *princípio geral* no âmbito do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro (cfr: o seu artigo 9.º, alínea e)).

⁸⁴ Cfr: o artigo 10.º, n.º 1 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

⁸⁵ Cfr: o artigo 15.º do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

⁸⁶ Cfr: o artigo 17.º, n.º 1 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

⁸⁷ Cfr: o artigo 24.º, n.º 2 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

⁸⁸ Cfr: o artigo 26.º, n.º 4 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

lado, será também através deste sistema de informação que se assegurará a gestão da informação referente aos prédios disponibilizados pelos seus proprietários⁸⁹, e será efectuada a operacionalização da bolsa de terras pela entidade gestora⁹⁰ e pelas entidades autorizadas para a prática de actos de gestão operacional⁹¹.

2. As entidades autorizadas para a prática de actos de gestão operacional⁹²

Pressupondo a necessidade de ser estabelecida uma relação próxima entre a gestão da bolsa de terras, por um lado, e os destinatários desta, por outro, é prevista a descentralização da gestão deste projecto.

Assim, e não obstante a competência da DGADR enquanto entidade gestora da bolsa de terras – pode o Governo conceder autorização a *entidades idóneas*⁹³, para a prática de actos

⁸⁹ Cada proprietário deve registar-se no SiBT, para que tenha acesso às funcionalidades de consulta e alteração do seu perfil de identificação, de apresentação e alteração do pedido de disponibilização de prédio na bolsa de terras e consulta do respectivo estado, de consulta da informação relativa ao prédio disponibilizado na bolsa de terras e actualização dessa informação no caso de cedência, bem como de comunicação com a entidade gestora e com a GeOp designada (*cf.* o artigo 22.º, n.ºs 1 e 4, alínea *a*) do RGBT).

⁹⁰ De facto, é à entidade gestora que cabe desenvolver, coordenar, gerir e acompanhar o SiBT, efectuando o tratamento dos dados nele constantes e, designadamente: gerir os perfis de acesso e a informação sobre os prédios disponibilizados na bolsa; registar proprietários, bem como consultar e alterar os respectivos perfis de identificação quando estes o requeiram; consultar os dados de identificação dos proprietários registados; apresentar e alterar pedido de disponibilização de prédio na bolsa de terras, quando tal seja requerido pelo proprietário e não exista uma GeOp na área do prédio a disponibilizar ou quando esse seja propriedade de uma GeOp; consultar e actualizar informação relativa aos prédios disponibilizados na bolsa de terras; registar, gerir e acompanhar o procedimento de cedência de prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos que sejam disponibilizados na bolsa; bem como comunicar com as GeOp e com os proprietários registados (*cf.* os artigos 3.º, n.º 1, alínea *e*) e n.º 3, 18.º, 20.º, n.º 1, alínea *a*), 22.º, n.ºs 2, 3 e 4, alínea *c*), 23.º, n.º 2 e 24.º, n.º 1 do RGBT).

⁹¹ O perfil de utilizador das GeOp – atribuído pela entidade gestora da bolsa de terras – permite, designadamente: consultar e alterar o perfil de identificação da GeOp; registar proprietários, bem como consultar e alterar os respectivos perfis de identificação, quando estes o requeiram; consultar os dados de identificação dos proprietários registados; apresentar e alterar pedido de disponibilização de prédio na bolsa de terras, quando tal seja requerido pelo proprietário; consultar e actualizar informação relativa aos prédios disponibilizados na bolsa de terras, nos termos e para os efeitos dos actos de gestão operacional autorizados e do disposto no regulamento de gestão; bem como comunicar com a entidade gestora e com os proprietários registados (*cf.* os artigos 22.º, n.ºs 2 e 4, alínea *b*) do RGBT).

⁹² Através dos Despachos n.ºs 12042/2013, 12043/2013, 12044/2013, 12045/2013 e 12046/2013 – todos de 19 de Setembro – foram conferidas as primeiras autorizações para a prática de actos de gestão operacional. Pelos despachos n.ºs 12105/2013, 12106/2013, 12017/2013, 12108/2013, 12109/2013, 12110/2013, 12111/2013, 12112/2013, 12113/2013 e 12114/2013 – todos de 23 de Setembro – foram concedidas autorizações a um segundo grupo de entidades. O elenco de entidades autorizadas para a prática de actos de gestão operacional da bolsa de terras completou-se, por ora, com o Despacho n.º 16264/2013, de 16 de Dezembro.

⁹³ O legislador consagrou um elenco meramente exemplificativo de entidades presumivelmente idóneas para a prática de actos de gestão operacional da bolsa de terras: *associações de agricultores ou de produtores florestais, cooperativas agrícolas e outras entidades que administrem recursos naturais essenciais para a produção agrícola, florestal ou silvopastoril* – *cf.* o artigo 4.º, n.º 4 da LBT.

de gestão operacional da bolsa de terras, em áreas territorialmente delimitadas⁹⁴.

A estas *entidades autorizadas para a prática de actos de gestão operacional* (GeOp) caberá, nos termos que lhes sejam permitidos nos respectivos despachos de autorização⁹⁵, a *divulgação e dinamização da bolsa de terras, a prestação de informação sobre a bolsa de terras e a promoção da comunicação entre as partes interessadas*.

Quer porque, não raras vezes, tais entidades terão uma base de actuação local ou regional – e, portanto, encontrar-se-ão especialmente ligadas a uma determinada freguesia, conjunto de freguesias, município ou conjunto de municípios – quer porque, outras vezes, aquelas serão cooperativas agrícolas, associações de agricultores ou associações de produtores florestais – que, entre os seus cooperadores e associados terão parte significativa do público-alvo deste projecto – as GeOp beneficiarão, na prossecução das tarefas que lhes forem autorizadas, da maior proximidade com os proprietários e demais interessados na utilização da bolsa.

⁹⁴ Entre as 16 entidades que, actualmente, dispõe de autorização para a prática de actos de gestão operacional, 13 abrangem a totalidade do território de Portugal continental, 2 abrangem um município e 1 abrange uma pluralidade de municípios contíguos.

Realce-se que a autorização para a prática de actos de gestão operacional da bolsa de terras pode ser concedida às DRAP, *isoladamente ou em articulação com as autarquias*, quando numa determinada área territorial *não existam entidades idóneas interessadas na referida gestão* – *cfr.* o artigo 4.º, n.º 4, *in fine*, da LBT.

Considerando que existem já diversas entidades autorizadas a praticar aqueles actos em todo o território de Portugal continental (*cfr.* os Despachos n.ºs 12042/2013, 12045/2013 e 12046/2013, de 19 de Setembro, os Despachos n.ºs 12105/2013, 12106/2013, 12108/2013, 12109/2013, 12110/2013, 12111/2013, 12112/2013, 12113/2013 e 12114/2013, de 23 de Setembro, e o Despacho n.º 16264/2013, de 16 de Dezembro), a intervenção das DRAP (serviços periféricos do MAM com atribuições nas áreas da agricultura, do mar e das florestas, nas regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve – *cfr.* o artigo 4.º, n.º 2 do DL n.º 18/2014, de 4 de Fevereiro, que aprova a orgânica daquele Ministério), neste âmbito, fica prejudicada.

⁹⁵ De facto, o despacho a que se referem os artigos 4.º, n.º 7 da LBT e 2.º, n.º 7 do RGBT, deve especificar os actos de gestão operacional da bolsa de terras cuja prática é autorizada (*cfr.* o artigo 6.º, n.º 3, alínea *b*) do RGBT). Entre estes, poderão ser incluídos não só aqueles que se encontram elencados – exemplificativamente – no artigo 4.º, n.º 5 da LBT, mas também todos aqueles que não sejam da competência exclusiva da entidade gestora. Assim, apenas serão insusceptíveis de autorização a promoção e o acompanhamento do procedimento de cedência de terras do Estado que sejam disponibilizadas na bolsa de terras, incluindo a prática dos actos relativos a esse procedimento na qualidade de entidade adjudicante, designadamente a celebração dos contratos de cedência em nome do Estado ao abrigo da delegação de poderes de origem legal constante do artigo 4.º, n.º 3 da LBT (*cfr.* os artigos 4.º, n.º 6, alínea *a*), 12.º, n.º 2 da LBT e 3.º, n.ºs 1, alínea *i*) e 3 do RGBT), bem como o desenvolvimento, coordenação e gestão do SiBT (*cfr.* os artigos 4.º, n.º 6, alínea *b*) da LBT e 3.º, n.ºs 1, alínea *e*) e 3 do RGBT).

CAPÍTULO III

DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE TERRAS PRIVADAS

Assumindo como objectivo estimular os agricultores – quando estes *não tenham capacidade ou condições para explorar as suas terras* – a cedê-las de forma voluntária⁹⁶ a terceiros que as pretendam rentabilizar, a bolsa nacional de terras tem como principal alvo as terras privadas.

Será, de facto, no âmbito da propriedade privada, que a bolsa nacional de terras se revelará como um mecanismo *agregador de oferta*, quase se limitando a *promover o conhecimento das terras disponíveis* e a facilitar *o contacto entre os interessados* na sua exploração⁹⁷.

Para tal, qualquer proprietário poderá disponibilizar os seus prédios rústicos e mistos – de acordo com os registos matriciais⁹⁸ – mediante apresentação de requerimento à entidade gestora da bolsa de terras⁹⁹, no qual identifique o prédio a disponibilizar, o seu uso ou ocupação actual, a sua aptidão (agrícola, florestal ou silvopastroil), o tipo de cedência e valor pretendidos, e indique uma GeOp para a gestão operacional do prédio¹⁰⁰.

Uma vez verificada – pela GeOp designada pelo requerente – a conformidade dos elementos de identificação fornecidos e da situação jurídica do prédio, será celebrado o contrato de disponibilização entre o proprietário e a GeOp¹⁰¹, seguindo-se a disponibilização do prédio no SiBT no prazo de dois dias úteis após a outorga do contrato.

⁹⁶ Assim, o *Programa do XIX Governo Constitucional*, p. 56, disponível em www.portugal.gov.pt.

⁹⁷ Assim, a *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 52/XII, p. 5.

⁹⁸ A disponibilização de prédios na bolsa de terras pressupõe, sempre, a sua inscrição nas matrizes prediais, devendo o proprietário requerente anexar ao pedido de disponibilização a caderneta predial ou certidão matricial actualizada do prédio a disponibilizar – *cf.* os artigos 2.º, n.º 1 e 6.º, n.º 2 da LBT, e 9.º, n.º 4 do RGBT.

⁹⁹ Através de formulário electrónico disponível no SiBT – *cf.* o artigo 9.º, n.º 2 do RGBT.

¹⁰⁰ O proprietário requerente deverá designar uma GeOp de entre aquelas que actuem na área do prédio a disponibilizar, quando existam – *cf.* o artigo 9.º, n.º 3, alínea *d*) do RGBT.

¹⁰¹ A GeOp celebrará o contrato de disponibilização – a que se refere o artigo 5.º, n.ºs 4 e 5 da LBT – em representação da entidade gestora da bolsa de terras – *cf.* os artigos 3.º, n.º 1, alínea *g*), 4.º, n.º 3, alínea *f*) e 9.º, n.º 11 do RGBT – ao abrigo da autorização (concedida por despacho dos membros do governo responsáveis pelas áreas da agricultura e das florestas a que se refere o artigo 4.º, n.º 7 da LBT e 2.º, n.º 7 do RGBT) de que aquelas entidades dispõem para a prática de actos de gestão operacional da bolsa de terras, entre os quais se inclui a celebração daqueles contratos – *cf.* o artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, alínea *f*) da LBT.

CAPÍTULO IV

DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE TERRAS DO ESTADO

Pretendendo a bolsa nacional de terras constituir *uma forma voluntária de rentabilização das terras não utilizadas e das terras abandonadas, bem como de terras cujos proprietários não possam, não queiram ou não tenham capacidade para as utilizar*¹⁰², impunha-se a definição de um regime que possibilitasse a disponibilização das terras do Estado na bolsa de terras, bem como a consagração do procedimento de cedência a particulares que nelas pretendessem desenvolver actividade agrícola, florestal ou silvopastoril.

O objectivo de incluir os meios de produção agro-florestais do sector público foi, aliás, sempre assumido como prioritário, no decurso do processo legislativo tendente à criação da bolsa nacional de terras¹⁰³.

Assim, também o Estado – tal como qualquer outro proprietário – pode disponibilizar os prédios do seu domínio privado¹⁰⁴ na bolsa nacional de terras¹⁰⁵. Para tal, foi estabelecido

¹⁰² Assim, a *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 52/XII, p. 3.

¹⁰³ De facto, o *Programa do XIX Governo Constitucional* estabelece como primeiro objectivo estratégico para o sector da agricultura, *aumentar a produção nacional com vista a contribuir para a auto-suficiência alimentar*, reconhecendo – entre as medidas a promover no sentido de atingir tal desiderato – que *aumentar a produção implica também aumentar a disponibilidade de terras a custo comportável para a agricultura*, pelo que o Governo criaria uma bolsa de terras que permitisse *a concessão aos agricultores, através da celebração de protocolos, das infra-estruturas e terras que não estão a ser aproveitados pelo Estado, dando-se prioridade às associações de agricultores e aos jovens agricultores*.

No mesmo sentido, a *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 52/XII elencava como primeiro objectivo da bolsa de terras *permitir a utilização, pelos agentes económicos dos sectores agrícola, florestal e silvopastoril, dos prédios rústicos e da componente rústica dos prédios mistos pertencentes ao Estado ou às autarquias locais, e ainda dos baldios nos termos permitidos na Lei dos Baldios, relativamente aos quais, em cada momento, não esteja prevista utilização*.

¹⁰⁴ Cumpre-nos efectuar uma referência, em breve nota, à distinção entre os bens do domínio público, por um lado, e os bens do domínio privado da Administração, por outro.

Se os primeiros serão aqueles bens que *“pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público de população e território, são submetidos por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectados, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua incomercialidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública”* (JOSÉ PEDRO FERNANDES, “Domínio Público”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1991, p. 166), aqueles últimos serão, por exclusão, os bens da Administração *“que não se integrem no respectivo domínio público ou que não se achem incorporados no seu domínio privado indisponível”* (BERNARDO AZEVEDO, “O Domínio Privado da Administração”, in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. III, Coimbra, Almedina, 2010, p. 12). Isto é, serão bens do domínio privado da Administração aqueles que – não se encontrando incluídos no elenco do artigo 84.º, n.º 1 da Constituição – não sejam integrados no domínio público por lei (*cf.* o artigo 84.º, n.º 2 da Constituição).

Se os bens do domínio público se encontram, por regra, subtraídos ao comércio jurídico privado, os bens do

um procedimento¹⁰⁶ tendente à identificação e consequente disponibilização dos prédios do domínio privado do Estado que – possuindo aptidão agrícola, florestal ou silvopastoril – *sejam desnecessários ou inadequados à prossecução das atribuições do Estado, e se encontrem livres de exploração ou de outra forma de utilização pelos serviços, organismos ou entidades a que estão afetos*¹⁰⁷. Ademais, motivos de *interesse público reconhecido* podem justificar a disponibilização na bolsa de terras de prédios do Estado que, reunindo os demais requisitos, não se encontrem, porém, livres de utilização¹⁰⁸.

É de realçar que os prédios do domínio privado do Estado que reúnam aquelas condições *devem* ser identificados e, consequentemente, propostos para disponibilização na bolsa de terras. Assim, é cometido ao Estado¹⁰⁹ um dever de identificar aqueles prédios e de desencadear os procedimentos necessários à sua disponibilização na bolsa de terras. De facto – e apesar de a bolsa de terras assentar no princípio da voluntariedade – sempre se dirá que ao Estado não é reconhecido o direito de não disponibilização na bolsa de terras de prédios do seu domínio privado que preencham os requisitos já elencados.

O Estado assumirá, assim, um importante papel de dinamizador da bolsa de terras, cumprindo quer os objectivos gerais de facilitar o acesso à terra e de aumentar a produção nacional, quer o objectivo específico de boa administração do património público,

domínio privado da Administração encontram-se “*sujeitos a um regime de direito comum (constante especialmente do Código Civil), partilhando, portanto, do regime da propriedade privada e estando, por isso, inseridos no comércio jurídico correspondente, baseado na livre disposição pelo seu proprietário*” (*idem, ibidem*, p. 46). É, de facto, esta característica da comerciabilidade que permite a oneração e a alienação destes bens, quando não se encontrem afectos a fins de utilidade pública.

¹⁰⁵ Assim, os artigos 3.º, n.º 2, alínea *a*), 6.º, n.º 1 da LBT, 8.º, n.º 1 e 11.º do RGBT.

¹⁰⁶ O procedimento de identificação e disponibilização de prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos na bolsa de terras – ao qual se refere no artigo 6.º, n.º 2 da LBT – foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2013, de 30 de Dezembro.

¹⁰⁷ *Cfr.* o número 4 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro.

¹⁰⁸ Assim o número 4, alínea *c*) *in fine* da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro. Nestes casos, o despacho que ordena a disponibilização do prédio na bolsa de terras – previsto no artigo 6.º, n.º 3 da LBT – deve reconhecer o *motivo de interesse público* que justifica a disponibilização do prédio não devoluto.

¹⁰⁹ Não é claro qual o ente público ao qual compete identificar e disponibilizar os prédios do Estado na bolsa de terras. O número 6 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, parece atribuir tal competência, concorrentemente, às entidades às quais os prédios se encontrem afectos (*entidades afectatárias*) e à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) ou ao instituto público (quanto a estes dois últimos, respectivamente, quanto aos prédios do domínio privado do Estado e quanto aos prédios do património próprio dos institutos públicos). Esta competência é atribuída independentemente do ente público proprietário.

Contudo, o preâmbulo do diploma atribui a *todas as entidades públicas afectatárias e gestoras de prédios do domínio privado do Estado* a responsabilidade pela *identificação dos prédios a disponibilizar na bolsa de terras, bem como pela conclusão do respectivo procedimento*. A DGTF interviria, essencialmente, na *fase da decisão de disponibilização* a que se refere o n.º 3 do artigo 6.º da LBT, deixando toda a *fase instrutória do procedimento de identificação e disponibilização* (no qual se incluirão a regularização dos prédios na matriz, a recolha de informação sobre os prédios e o cumprimento dos demais requisitos exigidos para a sua disponibilização no SiBT) para as entidades afectatárias ou gestoras dos prédios (sublinhados nossos).

contribuindo – através da venda – para a diminuição do património predial do Estado (*maxime* do património cuja gestão directa por entidades públicas não se justifique) ou – através do arrendamento – para a rentabilização do património que, sendo considerado desnecessário, o Estado não entenda alienar definitivamente.

1. O procedimento de identificação e disponibilização de prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos

Os prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos que possuam aptidão agrícola, florestal ou silvopastoril, sejam desnecessários ou inadequados à prossecução das atribuições dos entes públicos e que se encontrem livres de utilização, devem ser identificados e propostos para disponibilização na bolsa de terras.

A importância atribuída à colaboração da Administração na promoção e desenvolvimento da bolsa de terras justificou a definição de prazos curtos para que o procedimento de identificação e disponibilização destas terras fosse concluído. Assim, as entidades afectatárias ou gestoras das terras que satisfaçam aqueles requisitos dispunham de três meses – contados desde a data da entrada em vigor da Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2013, de 30 de Dezembro¹¹⁰ – para que promovessem a fase instrutória do procedimento de identificação. Este prazo era, contudo, reduzido a dez dias, quanto aos prédios dos serviços e dos organismos integrados no Ministério da Agricultura e do Mar, que já estivessem referenciados como aptos para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril por terceiros¹¹¹.

¹¹⁰ Nos termos do seu número 18, a RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, entrou em vigor a 31/12/2013.

¹¹¹ Cfr. os números 12 e 13 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro.

Uma vez decorrido o prazo para que as entidades afectatárias identificassem os prédios rústicos e mistos sob a sua gestão *que não tenham exploração ou outra forma de utilização actual*, deverão o ICNF, I.P. e as DRAP proceder à sua referenciação.

Por outro lado, a entidade gestora da bolsa de terras referencia as terras do Estado que se encontrem aptas para disponibilização, e sobre as quais tenha tomado conhecimento *por intermédio das câmaras municipais, das entidades autorizadas para a prática de actos de gestão operacional na bolsa de terras ou de qualquer interessado* (cfr. os números 14 e 16 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro).

Aquela referenciação é comunicada ao membro do Governo responsável pelas áreas da agricultura e das florestas, a quem cabe promover *junto do membro do Governo responsável pela área sectorial em causa, o aprofundamento da averiguação tendente à identificação e disponibilização dos prédios na bolsa de terras* (cfr. o número 15 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro).

Realce-se que, não obstante os prazos estabelecidos para que as entidades afectatárias ou gestoras das terras identificassem os prédios passíveis de serem disponibilizados na bolsa de terras, o procedimento de identificação

Esta fase do procedimento consiste, essencialmente, na recolha de informação sobre o prédio a disponibilizar na bolsa de terras, designadamente dos elementos cuja indicação é necessária para a disponibilização do prédio no Sistema de Informação da Bolsa de Terras (área, localização, aptidão, principais características do solo e eventuais restrições à sua utilização¹¹²). Cabe também nesta fase a *promoção da regularização dos prédios na matriz, quando necessária*¹¹³.

Note-se que este procedimento é acompanhado pela entidade gestora da bolsa de terras, que *colabora reciprocamente*¹¹⁴ com as entidades responsáveis pela identificação dos prédios do Estado.

Uma vez concluída a fase instrutória do procedimento de identificação, as entidades afectatárias ou gestoras remetem à entidade gestora da bolsa de terras os elementos referentes aos prédios a disponibilizar.

A partir desse momento, cabe à entidade gestora promover os trâmites subsequentes do procedimento de disponibilização¹¹⁵, designadamente solicitar ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. ou à Direcção Regional de Agricultura e Pescas territorialmente competente *proposta de valor base de cedência do prédio*¹¹⁶. Uma vez obtida

é contínuo, devendo ser identificadas *todas as terras do Estado e dos institutos públicos que, em cada momento, se encontrem em situação de disponibilização na bolsa de terras* (cfr. o número 17 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro).

¹¹² Cfr. o número 7 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, e o artigo 8.º, n.º 3, do RGBT.

¹¹³ Cfr. o número 6, *in fine*, da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro. A previsão desta norma assume especial relevância se considerarmos que a desactualização das matrizes prediais é um problema que afecta quase exclusivamente os prédios rústicos e mistos – precisamente aqueles aos quais se aplica a bolsa de terras. Em causa estará não só a omissão nas matrizes de inúmeras propriedades rurais, mas também à desactualização dos elementos referentes aos prédios rústicos inscritos. Realce-se que a inscrição na matriz dos prédios é condição necessária à sua disponibilização na bolsa de terras (nesse sentido, o artigo 2.º, n.º 1 da LBT restringe a aplicação do regime *aos prédios rústicos e aos prédios mistos, de acordo com os registos matriciais*; por sua vez o artigo 5.º, n.º 2 da LBT, referente à disponibilização da terras privadas, dispõe que esta *pressupõe a inscrição dos mesmos nas matrizes prediais junto dos serviços de finanças como prédios rústicos ou prédios mistos*).

De referir, ainda, que esta regularização matricial concretiza outro dos objectivos da criação da bolsa de terras – elencado na *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 52/XII: o de *contribuir para a identificação de terras abandonadas e para a recolha de informação relevante para a celebração do cadastro*.

De facto, “*o estado muito deficiente das matrizes prediais em que se registam os elementos necessários à liquidação do imposto*” bem como “*o estado, mais deficiente ainda, do cadastro predial em que elas deveriam assentar tem prejudicado largamente a tributação da propriedade rural*” (assim, SÉRGIO VASQUES, “A fiscalidade da floresta portuguesa”, in *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 25, Instituto Superior de Gestão, Janeiro-Março de 2006, p. 46). A identificação – e consequente inscrição ou actualização na matriz – das terras que o Estado venha a disponibilizar na bolsa de terras, contribuirá certamente para a diminuição do número de prédios rústicos e mistos omissos ou deficientemente inscritos na matriz predial.

¹¹⁴ Assim, o número 8 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro.

¹¹⁵ Elencados no número 9 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro.

¹¹⁶ A norma do número 9, alínea *d*) da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro permite que a entidade gestora

tal proposta, a entidade gestora remete-a à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças para emissão de parecer¹¹⁷, não só quanto ao valor base, mas também quanto ao tipo de cedência¹¹⁸ mais adequada para o prédio a disponibilizar¹¹⁹.

Caberá, igualmente, à entidade gestora, corrigir os elementos em falta ou desactualizados, referentes aos prédios a disponibilizar, fornecidos pelas entidades gestoras ou afectatárias, bem como elaborar e submeter ao membro do Governo responsável¹²⁰ a proposta de despacho que determinará a disponibilização desses prédios na bolsa de terras.

Deverá a entidade gestora, ainda, inserir *a título provisório*, os prédios identificados no SiBT. Para além de se afigurar difícil perceber o concatenamento temporal destes actos¹²¹, não

da bolsa de terras opte por solicitar esta proposta, alternativamente, ao ICNF, I.P. ou à DRAP competente em função da localização do prédio. De facto, a norma não estabelece qualquer critério que permita justificar a opção por uma ou outra entidade no momento da solicitação da proposta de valor base. Contudo, cremos que o legislador terá pretendido reservar ao ICNF, I.P. a competência para elaborar a proposta de valor base de cedência quanto aos terrenos do património florestal do Estado – cuja gestão lhe compete coordenar (*cf.* o artigo 15.º, n.º 2, alínea *e*) do DL n.º 18/2014, de 4 de Fevereiro, que aprova a orgânica do MAM), deixando às DRAP a mesma competência quanto aos demais prédios estatais (aqueles que apresentem aptidão agrícola e silvopastoril).

¹¹⁷ A DGTF dispõe de um prazo de quinze dias para emitir parecer sobre o tipo e o valor base de cedência, *sob pena de se considerar favorável*. Ao contrário, não é estabelecido qualquer prazo máximo para o envio pelo ICNF, I.P. ou pela DRAP da proposta de valor base de cedência após a solicitação pela entidade gestora (*cf.* o número 9, alíneas *d*) e *a*) da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro).

¹¹⁸ Sobre as formas e o procedimento de cedência dos prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos, *vd. infra*, 2.1., *Formas de cedência: especificidades face ao regime geral de arrendamento e venda do património imobiliário público*, pp. 36 ss.

¹¹⁹ O parecer da DGTF deverá prevalecer sobre a proposta apresentada pelo ICNF, I.P. ou pela DRAP. De facto, o número 10 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, prevê que o valor base *é determinado, pelo ICNF, I.P., através dos seus serviços desconcentrados, ou pela DRAP territorialmente competente, e confirmado pela DGTF*. Assim, será sempre necessária a confirmação pela DGTF do valor base proposto pelo ICNF, I.P. ou pela DRAP (sem prejuízo da *confirmação tácita* prevista na alínea *d*) do número 9 daquele diploma).

¹²⁰ A alínea *e*) do número 9 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, apenas se refere *ao membro do Governo responsável pelas áreas da agricultura e das florestas* (numa formulação que parece pressupor que estas duas áreas se encontram sob a responsabilidade do mesmo membro do Governo). Assim, a entidade gestora submete a proposta de despacho apenas àquele(s) membro(s) do Governo, sem prejuízo de a competência para a prolação de tal despacho caber, conjuntamente, aos *membros do Governo responsáveis pelas áreas da agricultura e das florestas, do património imobiliário do Estado e da área sectorial em causa* (assim, o artigo 6.º, n.º 3, da LBT).

¹²¹ De facto, a sequência das cinco alíneas do número 9 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, não parece ter correspondência com uma qualquer sequência temporal desejada pelo legislador. Assim, parecerá lógico que o primeiro acto a praticar pela entidade gestora após a recepção do processo instruído pelas entidades gestoras e afectatárias seja a regularização dos elementos em falta ou desactualizados – alínea *b*) – e só depois se solicite ao ICNF, I.P. ou à DRAP a proposta de valor base de cedência (sob pena de se requerer a estes organismos a emissão de um parecer sobre um prédio em relação ao qual os elementos que dispõe se encontram desactualizados ou se afiguram insuficientes) – alínea *a*). Por outro lado, sendo competência do Governo determinar, por despacho, a disponibilização de prédios do Estado na bolsa de terras (*cf.* o artigo 6.º, n.º 3, da LBT), não deverá uma Direcção-Geral (no caso a DGADR, enquanto entidade gestora da bolsa de terras) ser autorizada a inserir um prédio do Estado no SiBT (ainda que provisoriamente) – alínea *c*) – antes de a sua disponibilização ter sido determinada pelos membros do Governo competentes (aliás, antes de a proposta de despacho que determinará a disponibilização do prédio ser submetida à apreciação do membro do Governo responsável pela área da agricultura e das florestas – alínea *e*)).

se compreende o que será a inserção *a título provisório* de prédios no SiBT¹²².

O procedimento de identificação e de disponibilização de prédios do Estado na bolsa de terras conclui-se com a prolacção – pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da agricultura e das florestas, do património imobiliário do Estado e da área sectorial em causa – do despacho que determina a disponibilização das terras identificadas¹²³. Para além de ordenar a disponibilização do prédio, este despacho estabelece a forma (arrendamento ou venda) e o procedimento a adoptar na cedência (concurso com negociação, concurso sem negociação ou ajuste directo¹²⁴), determinando¹²⁵ ainda o valor da cedência, bem como a afectação da receita que venha a ser obtida¹²⁶.

2. O procedimento de cedência de prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos disponibilizados na bolsa de terras

Os prédios do domínio privado do Estado que sejam disponibilizados na bolsa de terras podem ser cedidos a terceiros, para que estes lhes dêem uma utilização agrícola, florestal ou silvopastoril.

Para o efeito, é desencadeado um *procedimento de cedência*¹²⁷, dirigido pela entidade

¹²² O SiBT assume como objecto a prestação de informação *sobre os prédios disponibilizados* (assim, o artigo 3.º, n.º 4, da LBT e, no mesmo sentido, os artigos 8.º, n.º 3, 16.º, n.º 1 e 16.º, n.º 2, al. a) do RGBT).

¹²³ Nos termos previstos no artigo 6.º, n.º 3 da LBT. O Despacho n.º 6559/2014, de 20 de Maio, determinou a disponibilização na bolsa de terras do primeiro conjunto de 25 prédios e parcelas de prédios do domínio privado do Estado identificados como aptos para utilização agrícolas, florestal ou silvopastoril, com uma área total de 730 ha, todos eles destinados a arrendamento por prazos de 7, 10 ou 15 anos, mediante procedimento de concurso sem negociação.

¹²⁴ A fundamentação para a opção pelo ajuste directo – que, como veremos *infra*, assume carácter excepcional no procedimento de cedência de terras do Estado – deve constar do próprio despacho de disponibilização (assim, o número 11 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro).

¹²⁵ A leitura sucessiva dos números 10 e 11 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, suscita a dúvida sobre qual o titular da competência de determinação do valor base de cedência do prédio a disponibilizar: ao ICNF, I.P. ou à DRAP territorialmente competente, mediante confirmação da DGTF? Ou aos membros do Governo que proferem o despacho de disponibilização?

Creemos que o acto administrativo que, efectivamente, determina o valor base para a cedência dos prédios do Estado será o despacho de disponibilização. A *determinação* a que se refere o número 10 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, será apenas a operação de cálculo (de carácter exclusivamente técnico), prévia (e distinta) à decisão conjunta dos membros do Governo, materializada no despacho de disponibilização.

¹²⁶ A determinação, pelos membros do Governo, da afectação da receita que venha a resultar da cedência do prédio a disponibilizar na bolsa de terras, não será mais do que a aplicação das regras que, para tal, se encontrem fixadas no Orçamento do Estado (*cf.* o artigo 12.º, n.º 7 da LBT, e o número 11, *in fine* da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro).

¹²⁷ O procedimento de cedência de prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos através da bolsa de terras – previsto no artigo 12.º, n.º 1 da LBT – foi aprovado pelo DL n.º

gestora da bolsa de terras, que deve garantir a observância dos *princípios gerais da actividade administrativa*, e, ainda, dos princípios da transparência (consubstanciada no direito dos particulares à informação referente ao procedimento, no subjacente dever da Administração de prestar as informações e esclarecimentos requeridos pelos particulares, no dever de fundamentação das decisões da Administração e, ainda, no direito de participação dos interessados – decorrentes do princípio da colaboração da Administração com os particulares consagrado no artigo 268.º, n.ºs 1, 2 e 3 da Constituição e no artigo 7.º do CPA), da universalidade (materializada no direito de acesso ao procedimento de cedência por todos os interessados, no respeito pelos princípios da igualdade – consagrado nos artigos 13.º e 266.º, n.º 2 da Constituição e no artigo 5.º, n.º 1 do CPA – e da imparcialidade – consagrado no artigo 266.º, n.º 2 da Constituição e no artigo 6.º do CPA) e da desmaterialização (decorrente do princípio da desburocratização e da eficiência – consagrado no artigo 267.º, n.º 1 da Constituição e no artigo 10.º do CPA)¹²⁸.

Sendo este um procedimento, em regra¹²⁹, concursal – que não pode deixar de assegurar a boa gestão do património público – o Estado e os institutos públicos – enquanto entidades adjudicantes¹³⁰ – encontram-se ainda vinculados aos princípios da concorrência e da onerosidade¹³¹.

2.1. Formas de cedência: especificidades face ao regime geral de arrendamento e venda do património imobiliário público

A cedência a terceiros dos prédios da Administração que se encontrem disponibilizados na bolsa de terras pode operar-se por arrendamento ou venda – sendo a forma de cedência de cada prédio determinada no respectivo despacho de disponibilização¹³².

21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹²⁸ Assim, o artigo 12.º, n.º 1, *in fine*, da LBT, e o artigo 9.º, alíneas *a)*, *b)* e *e)* do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹²⁹ O procedimento assume, *em regra*, carácter concursal, uma vez que, excepcionalmente, poderá ter lugar por ajuste directo (assim, os artigos 13.º, n.º 2 e 24.º do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro).

¹³⁰ *Cfr.* o artigo 2.º, n.º 1, alíneas *a)* e *d)* do CCP. Note-se, contudo, que o CCP não é aplicável aos contratos que o Estado e os institutos públicos venham a celebrar ao abrigo do procedimento ora em estudo – por via da exclusão consagrada no artigo 4.º, n.º 2, alínea *c)* do CCP.

¹³¹ *Cfr.* o artigo 9.º, alíneas *c)* e *d)* do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹³² Assim, o artigo 6.º, n.º 3 da LBT, o número 11 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, e o artigo 3.º do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

O Regime Jurídico do Património Imobiliário Público – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, sucessivamente alterado – prevê já a cedência onerosa a título precário (artigos 53.º a 58.º), o arrendamento (artigos 59.º a 66.º), a constituição de direito de superfície (artigos 67.º a 72.º), a venda (artigos 77.º a 106.º) e a permuta (artigo 107.º a 111.º) dos prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos, designadamente quando estes não sejam necessários à prossecução de fins de interesse público. O procedimento de cedência ora em estudo apresenta especificidades relativamente àquele regime, não deixando, contudo, de para ele remeter, *com as necessárias adaptações*, no que respeita à denúncia pelo Estado do contrato de arrendamento – bem como à decorrente indemnização devida ao arrendatário –, ao pagamento antecipado de rendas, à sujeição da venda a condições suspensivas ou resolutivas e, ainda, ao procedimento por concurso¹³³.

Concretizando os objectivos do regime da bolsa nacional de terras, a cedência de terras do Estado e dos institutos públicos a terceiros pressupõe que o adjudicatário afecte o prédio cedido a uma utilização agrícola, florestal ou silvopastoril. Justifica-se, assim, que a não afectação a esses fins do prédio arrendado constitua fundamento da resolução do contrato¹³⁴. O mesmo princípio justifica a sujeição da venda dos prédios da Administração a uma cláusula de reversão, objecto de registo, pelo prazo de 25 anos, que pode ser exercida pelo Estado ou pelo instituto público com fundamento na não afectação do prédio aos fins da bolsa de terras¹³⁵.

Além do *supra* exposto, o arrendamento dos prédios do domínio privado da Administração que se encontrem disponibilizados na bolsa de terras, rege-se pelo regime do

¹³³ *Cfr.* os artigos 4.º, n.º 4, 5.º, n.º 1 e 13.º, n.º 3 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹³⁴ Constitui igualmente fundamento de resolução a cessação da utilização do prédio. Neste caso, bem como no caso de não afectação da terra a fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, as referidas causas de resolução não operam quando *se devam a facto não imputável ao arrendatário* (*cfr.* o artigo 4.º, n.º 5 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro). Por outro lado, não é permitida ao arrendatário – sob pena de resolução do contrato – a cedência a terceiro – a qualquer título – da utilização do prédio, sem que para tal tenha obtido prévio consentimento do ente público proprietário (*cfr.* o artigo 4.º, n.º 6 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro).

¹³⁵ O direito de reversão – que pode ser exercido dentro do prazo de um ano a partir da data em que o ente público alienante tomou conhecimento do facto – pode, ainda, ter fundamento no *incumprimento culposo por parte do adquirente de condição ou encargo* fixado no despacho que autorizou a venda do prédio (*cfr.* o artigo 5.º, n.º 5 e 6 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro). O exercício do direito de reversão depende de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da agricultura e das florestas, do património imobiliário do Estado e, ainda, quando esteja em causa prédio do domínio privado dos institutos públicos, da área sectorial respectiva.

O prédio sobre o qual tenha sido exercido o direito de reversão regressa ao domínio privado da Administração livre de quaisquer encargos que lhe tenham sido impostos após a cedência. Ademais, não terá o adquirente direito à restituição de quaisquer importâncias pagas (designadamente ao preço da venda) ou à indemnização por benfeitorias que haja realizado (*cfr.* o artigo 5.º, n.º 7 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro).

2.2. Formas do procedimento e critérios preferenciais na adjudicação

O procedimento de cedência a terceiros de prédios do domínio privado da Administração disponibilizados da bolsa de terras deve garantir *transparência e acesso universal*¹³⁸. Concretizando esse imperativo, o Decreto-Lei n.º 21/2014, de 11/02, estabelece, como regra, a realização do procedimento por via concursal¹³⁹.

O procedimento por concurso – que pode admitir a negociação do preço, do prazo de pagamento¹⁴⁰ ou da prestação de garantias – inicia-se com a publicação¹⁴¹ do anúncio de

¹³⁶ Aprovado pelo DL n.º 294/2009, de 13 de Outubro. Realce-se que o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público remete já para a lei civil (designadamente para o regime do arrendamento rural, quando esteja em causa *a locação, total ou parcial, de prédios rústicos para fins agrícolas, florestais, ou outras actividades de produção de bens ou serviços associadas à agricultura, à pecuária ou à floresta*) a regulação do arrendamento de imóveis do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos (*cf.* o artigo 63.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro).

¹³⁷ É, ainda, digna de referência outra especificidade do regime de arrendamento de prédios do domínio privado da Administração disponibilizados na bolsa de terras, face ao regime do arrendamento rural: no regime civil, o contrato – que assuma a natureza de arrendamento agrícola (sendo este o tipo de arrendamento rural supletivamente aplicável, nos termos do disposto no artigo 3.º, n.º 3 do Regime do Arrendamento Rural, quando as partes não expressem a sua vontade de submeter o contrato ao regime do arrendamento florestal ou do arrendamento de campanha) – é renovável automaticamente por iguais períodos, enquanto não for denunciado, (*cf.* o artigo 9.º, n.º 3 do Regime do Arrendamento Rural); no regime da bolsa de terras, o contrato apenas se renova por acordo expreso dos contraentes (*cf.* o artigo 4.º, n.º 2, do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro).

O consentimento do contraente público para a renovação do contrato manifestar-se-á por acto administrativo da entidade gestora da bolsa de terras (*cf.* o artigo 8.º do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro), e não por despacho do Governo (contrariamente ao que acontece, designadamente, nos casos de denúncia do contrato antes do termo do prazo – nos termos do artigo 4.º, n.º 4, do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro, e do artigo 64.º, n.º 1 e 4 do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro – ou de modificação contratual que importe uma alteração substancial das condições definidas no despacho que terminou a cedência do prédio – nos termos do artigo 8.º, n.º 1, *in fine* do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro).

¹³⁸ Assim, o artigo 12.º, n.º 1, da LBT e o artigo 9.º, alíneas *a*) e *b*) do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹³⁹ *Cfr.* o artigo 13.º, n.º 1 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹⁴⁰ A modalidade de pagamento do preço em prestações implicará o vencimento de juros sobre o capital em dívida (calculados à taxa em vigor para o diferimento de pagamentos de dívidas ao Estado), não podendo o período de pagamento exceder quinze anos (*cf.* o artigo 5.º, n.ºs 2 e 3 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro).

¹⁴¹ Em concretização do princípio da desmaterialização do processo – previsto no artigo 9.º, alínea *e*) do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro – o anúncio de abertura do procedimento é disponibilizado no SiBT (*cf.* o artigo 15.º, n.º 1 do diploma citado). É também através do SiBT que são apresentadas as candidaturas e as propostas, através de formulário electrónico, em modelo a aprovar pela entidade gestora (*cf.* os artigos 11.º, n.º 1, alínea *b*) e 17.º, n.º 1 daquele diploma).

O SiBT, aliás, *centraliza e assegura* a tramitação e decisão do procedimento, devendo todos os actos a praticar – quer pela entidade gestora, quer pelos candidatos ou proponentes – ser realizados por via electrónica (assim, o artigo 15.º do diploma citado, que remete para portaria – ainda não publicada – dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da agricultura e das florestas e do património público, a regulamentação da tramitação electrónica deste procedimento. Note-se que, transitoriamente, e apenas enquanto o SiBT não se encontrar *totalmente operacional*, admite-se a realização dos actos e o envio de documentos *através de outros*

abertura do procedimento, do qual devem constar, nomeadamente, os elementos de identificação do prédio, a forma, prazo e condições de cedência, a forma, prazo e condições de apresentação das candidaturas e das propostas, bem como os critérios que determinarão a adjudicação, o desempate e a exclusão das candidaturas e das propostas¹⁴².

A entidade gestora – a quem compete a promoção e a instrução do procedimento, a admissão e a exclusão das candidaturas e das propostas, bem como a decisão de adjudicação¹⁴³ – promoverá, no concurso com negociação, separadamente com cada um dos concorrentes, *sessões de negociação*, nas quais são *livremente negociáveis* as condições apresentadas nas propostas¹⁴⁴.

Sendo o concurso o procedimento-regra de cedência de prédios da Administração disponibilizados na bolsa de terras, admite-se, excepcionalmente, que o procedimento tenha lugar por ajuste directo. O recurso a este procedimento – que, naturalmente, restringe a *participação dos interessados*, coloca em causa o *livre acesso de todos os interessados à utilização dos imóveis*, e limita a concorrência, não garantindo a *efectiva comparabilidade* de candidaturas¹⁴⁵ – exige a existência de *motivo de interesse público, devidamente fundamentado, que desaconselhe a cedência na decorrência de concurso*¹⁴⁶. Por outro lado, a

meios de comunicação (cfr. o artigo 28.º do referido diploma).

¹⁴² Cfr. os artigos 15.º, n.º 1 e 16.º do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹⁴³ Havendo possibilidade de reclamação das decisões da entidade gestora que determinem a exclusão de concorrentes ou propostas, a extinção do procedimento ou a adjudicação, e sendo as suas decisões finais directamente impugnáveis perante os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal (cfr. o artigo 11.º do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro).

¹⁴⁴ Assim, o artigo 102.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto (aplicável *ex vi* do artigo 13.º, n.º 3 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro). Realce-se que as negociações deverão assegurar idênticas oportunidades aos diversos proponentes, não podendo delas resultar condições globalmente menos favoráveis para a entidade adjudicante do que as inicialmente apresentadas.

¹⁴⁵ Não assegurando, portanto, a observância dos princípios consagrados no artigo 9.º, alíneas *b*) e *c*) do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro (facto que o legislador parece ter reconhecido, quando determina que *o procedimento por ajuste directo não dispensa a observância dos princípios gerais enunciados nas alíneas a), d) e e) do artigo 9.º* – cfr. o artigo 24.º, n.º 3, daquele diploma).

¹⁴⁶ Cfr. o artigo 24.º, n.º 1 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro. Ao contrário do que ocorre no regime da contratação pública, o procedimento de cedência de prédios da Administração disponibilizados na bolsa de terras não possibilita o recurso ao ajuste directo com fundamentação na não apresentação de candidaturas ou propostas em anterior concurso (cfr. o artigo 24.º, n.º 1, alínea *a*) do CCP).

Assim, quando o concurso fique deserto por falta de apresentação de candidaturas ou de propostas, a entidade gestora pode iniciar outro concurso – após ter promovido a determinação de novo valor de cedência, apurado nos termos do artigo 12.º do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro – mantendo as condições de cedência estabelecidas no despacho que determinou a cedência do prédio (cfr. os artigos 22.º, n.º 1, alínea *a*) e 23.º, n.º 1 do diploma citado).

Quando o concurso haja sido extinto por desistência dos concorrentes ou por não terem sido apresentadas candidaturas ou propostas em condições de serem aceites, a entidade gestora deve iniciar novo concurso – no prazo de dois meses – mantendo as condições de cedência estabelecidas no despacho que determinou a cedência. Neste caso permite-se que não seja iniciado novo concurso, quando *sobrevenham circunstâncias que determinem*

fundamentação do recurso ao ajuste directo deve constar do despacho que determina a cedência dos prédios disponibilizados¹⁴⁷. Realce-se que o procedimento de ajuste directo não dispensa a comprovação da situação tributária e contributiva do adjudicatário¹⁴⁸, que sempre deverá preceder a decisão de adjudicação.

Os critérios de adjudicação devem ser concretizados *através de factores objectivos e quantitativos de valoração, que assegurem a comparabilidade das candidaturas e propostas*¹⁴⁹. Entre aqueles, destaque-se a consideração como critério de preferência o facto de a candidatura ou proposta ser apresentada por agricultor com mais de 18 e menos de 40 anos de idade. No caso de ser concretizada a cedência, mediante arrendamento, a agricultor desta faixa etária, o mesmo pode ser isento do pagamento de renda, por um período máximo de dois anos¹⁵⁰.

Também aos proprietários agrícolas ou florestais de propriedades confinantes, às pessoas que desenvolvam actividade agrícola ou florestal em propriedade confinante, às organizações de produtores, cooperativas, sociedades de agricultura de grupo, agrupamentos complementares de exploração agrícola e aos membros de organização de produtores, é atribuído critério de preferência na adjudicação.¹⁵¹

a alteração da forma ou das condições de cedência, ou que impeçam a utilização do prédio por terceiros (cfr. os artigos 22.º, n.º 1, alíneas b) e c) e 23.º, n.º 2 daquele diploma). A ocorrência de tais circunstâncias supervenientes, poderá justificar o recurso ao ajuste directo, verificando-se a existência de motivo de interesse público enquadrado na previsão do artigo 24.º, n.º 1 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro, e desde que tal procedimento seja autorizado, em novo despacho do Governo, que contenha a respectiva fundamentação.

¹⁴⁷ Assim, os artigos 3.º, n.º 2 e 24.º, n.º 2 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro, e o número 11 da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro.

¹⁴⁸ Tal como no procedimento por concurso, também no procedimento por ajuste directo é exigido ao adjudicatário que comprove ter a sua situação tributária e contributiva regularizada. Tal prova deve ser efectuada aquando da apresentação das candidaturas e das propostas – no procedimento por concurso – e em momento posterior à recepção do convite para contratar mas necessariamente anterior à decisão de adjudicação – no procedimento por ajuste directo (cfr. os artigos 16.º, alínea f), iii), 17.º, n.º 1 e 25.º do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro).

¹⁴⁹ Cfr. o artigo 16.º, alínea g) do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹⁵⁰ Assim, o artigo 4.º, n.º 3 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro. Note-se que a possibilidade de concessão da isenção a jovens agricultores deve encontrar-se prevista no despacho que determina a cedência do prédio.

¹⁵¹ Cfr. o artigo 12.º, n.º 3 da LBT. Desde o primeiro momento o projecto da bolsa nacional de terras pretendeu atribuir prioridade às associações de agricultores e aos jovens agricultores. Isso mesmo resulta, designadamente, do *Programa do XIX Governo Constitucional: pretende-se permitir a concessão aos agricultores, através da celebração de protocolos, das infra-estruturas e terras que não estão a ser aproveitados pelo Estado, dando-se prioridade às associações de agricultores e aos jovens agricultores*. No mesmo sentido, a *Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 52/XII* identificava como um dos objectivos da bolsa de terras *criar melhores condições para o início da actividade de novos agricultores, nomeadamente dos mais jovens, promovendo o rejuvenescimento do tecido produtivo agro-florestal*. Tal desiderato foi sucessivamente reafirmado nos preâmbulos da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro, e do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro. Por outro lado, o associativismo dos agricultores merece protecção constitucional (cfr. o artigo 93.º, n.º 1, alínea e) da

CAPÍTULO V

DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE TERRAS DAS AUTARQUIAS

Os prédios do Estado e dos institutos públicos não serão as únicas propriedades de natureza pública cuja disponibilização e cedência a bolsa de terras pretende incentivar. De facto, também os prédios pertencentes às autarquias locais se encontram incluídos no âmbito deste regime¹⁵².

Tal como acontece em relação aos prédios do Estado e dos institutos públicos, estarão aqui em causa, somente, os prédios do domínio privado das autarquias. Quanto à sua disponibilização na bolsa de terras – e posterior cedência a terceiros – o regime jurídico na bolsa nacional de terras remete para *os termos previstos na lei*¹⁵³. Cumpre, assim, analisar tal remissão, uma vez que – contrariamente ao que aconteceu em relação à disponibilização e cedência de prédios do Estado e dos institutos públicos – o legislador não estabeleceu procedimentos próprios tendentes à disponibilização e cedência, através da bolsa de terras, de prédios das autarquias locais.

Por outro lado, o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público¹⁵⁴ – que, como vimos, se aplica *com as necessárias adaptações* a diversos elementos do procedimento de cedência de prédios do Estado e dos institutos públicos na bolsa de terras – não poderá ser aplicável aos prédios do domínio privado das autarquias. De facto, aquele diploma apenas

Constituição).

Refira-se, ainda, que a prioridade atribuída aos proprietários de propriedades confinantes, contribui para a concretização do objectivo, expresso na *Exposição de Motivos* da referida Proposta de Lei, de *contribuir para o aumento da dimensão das explorações agrícolas, florestais e silvo-pastoris, conferindo-lhes escalas de produção mais consentâneas com a redução dos seus custos de produção, e para o aumento do seu grau de competitividade* (no mesmo sentido, o Preâmbulo da RCM n.º 96/2013, de 30 de Dezembro refere pretender-se o *redimensionamento de explorações já instaladas, que sejam confinantes* com as terras da Administração). Note-se, ainda, que a *racionalização das estruturas fundiárias* constitui um dos objectivos da política agrícola, enunciado no artigo 93.º, alínea *b*) da Constituição, sendo certo que o preceito do artigo 12.º, n.º 3, alínea *b*) da LBT poderá contribuir para o objectivo de *redimensionamento do minifúndio*, a que se referem os artigos 80.º, alínea *h*) e 95.º da Constituição.

¹⁵² A *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 52/XII elencava como primeiro objectivo da bolsa de terras *permitir a utilização, pelos agentes económicos dos sectores agrícola, florestal e silvopastoril, dos prédios rústicos e da componente rústica dos prédios mistos pertencentes ao Estado ou às autarquias locais, e ainda dos baldios nos termos permitidos na Lei dos Baldios, relativamente aos quais, em cada momento, não esteja prevista utilização* (sublinhado nosso).

¹⁵³ Cfr. os artigos 7.º, n.º 1 e 13.º da LBT.

¹⁵⁴ Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, sucessivamente alterado.

regula a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, bem como a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, não versando, portanto, pelo património imobiliário do domínio privado das autarquias.

Assim, será o Regime Jurídico das Autarquias Locais¹⁵⁵ a definir os termos segundo os quais poderão as autarquias disponibilizar e ceder prédios do seu domínio privado através da bolsa de terras.

Naqueles termos, caberá à Junta de Freguesia a competência para alienar os bens imóveis *de valor até 220 vezes a remuneração mínima mensal garantida (RMMG) nas freguesias até 5000 eleitores, de valor até 300 vezes a RMMG nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20000 eleitores e de valor até 400 vezes a RMMG nas freguesias com mais de 20000 eleitores*, bem como *alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia de freguesia, bens imóveis de valor superior aos referidos na alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respectiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia de freguesia em efectividade de funções*¹⁵⁶. Nos restantes casos, a competência para autorizar a alienação de bens imóveis caberá à Assembleia de Freguesia, a quem competirá ainda *definir as respectivas condições gerais, podendo determinar o recurso à hasta pública*¹⁵⁷.

Por outro lado, será da competência da Câmara Municipal, determinar a alienação de *bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG*, e, ainda, *de alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia municipal, bens imóveis de valor superior àquele desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respectiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia municipal em efectividade de funções*¹⁵⁸. Nos restantes casos, a alienação de bens imóveis do domínio privado do Município depende de autorização da Assembleia Municipal, que fixará *as respectivas condições gerais, podendo determinar o recurso à hasta pública*¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

¹⁵⁶ Assim, o artigo 16.º, n.º 1, alíneas *c*) e *d*) da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

¹⁵⁷ Assim, o artigo 9.º, n.º 1, alínea *e*) da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

¹⁵⁸ Assim, o artigo 33.º, n.º 1, alíneas *g*) e *h*) da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

¹⁵⁹ Assim, o artigo 25.º, n.º 1, alínea *i*) da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

A disponibilização dos prédios das autarquias na bolsa de terras segue, *com as necessárias adaptações*, o regime previsto para a disponibilização de terras privadas¹⁶⁰. Deste modo, aquela efectua-se através da celebração de contrato entre o proprietário (a Freguesia ou o Município) e a entidade gestora de bolsa de terras, que especifique *as condições, os direitos e as obrigações das partes*, bem como as causas e os efeitos da sua cessação¹⁶¹.

Note-se que, diferentemente do que acontece com os prédios do Estado e dos institutos públicos (onde, como vimos, impende sobre a Administração um dever de identificar os prédios do seu domínio privado que reúnam os requisitos para serem disponibilizados na bolsa de terras e, conseqüentemente, de desencadear os procedimentos necessários à sua disponibilização), a disponibilização de terras das Autarquia depende da vontade¹⁶² da pessoa colectiva pública, manifestada através dos respectivos órgãos.

Nos termos expostos, a cedência dos prédios das Autarquias deverá ser necessariamente realizada mediante hasta pública quando – tendo a alienação do imóvel sido determinada por deliberação do órgão executivo, em execução das opções do plano aprovadas por maioria de dois terços dos membros do órgão deliberativo em efectividade de funções – estejam em causa bens imóveis de valor igual ou superior a 220 vezes, 300 vezes ou 400 vezes a remuneração mínima mensal garantida (consoante se trate de freguesia com um número de eleitores, respectivamente, até 5000, até 20000, ou superior a 20000) ou de valor igual ou superior a 1000 vezes a remuneração mínima mensal garantida (relativamente aos municípios). Nas demais situações, a autarquia não se encontrará obrigada a adoptar o procedimento de hasta pública, podendo, designadamente, determinar a cedência por ajuste directo.

¹⁶⁰ Assim, o artigo 7.º, n.º 2 da LBT.

¹⁶¹ Cfr. o artigo 5.º, n.º 4, *in fine*, e n.º 5 da LBT.

¹⁶² Cfr. o artigo 3.º, n.º 3 e 5.º, n.º 4 da LBT

CAPÍTULO VI

DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE BALDIOS

Os terrenos baldios podem ser disponibilizados na bolsa nacional de terras, nos termos da respectiva lei¹⁶³. De facto, os baldios assumem, por natureza, uma vocação agrícola, florestal ou silvopastoril¹⁶⁴, pelo que a sua disponibilização e cedência através da bolsa de terras poderia assumir, naturalmente, um relevante papel no sucesso deste regime.

Todavia, considerando que qualquer acto ou negócio jurídico de apropriação ou apossamento que tenha por objecto terrenos baldios é nulo¹⁶⁵ – excepto quando se enquadre nos casos expressamente previstos na LB – e tendo em conta os restritos termos em que a lei reguladora das propriedades comunitárias admite a sua cedência, a aplicação do regime da bolsa de terras terá, neste âmbito, uma aplicação deveras limitada¹⁶⁶.

Assim, face ao regime actualmente em vigor, apenas é compatível com a natureza do baldio a cessão da sua exploração, para efeitos de povoamento ou exploração florestal¹⁶⁷, ou para fins de exploração agrícola¹⁶⁸. Em qualquer dos casos, deverá ser garantido que, *tanto quanto possível* não é colocada em causa *a tradicional utilização do baldio pelos compartes*,

¹⁶³ Cfr. o artigo 8.º, n.º 1 da LBT, que remete para a Lei dos Baldios (Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, alterada pela Lei n.º 89/97, de 30 de Julho). O regime jurídico da bolsa de terras limita-se a incluir os baldios no seu âmbito de aplicação, não prevendo uma especial regulação dos procedimentos de disponibilização e cedência destes terrenos, aos quais se aplicarão, *com as necessárias adaptações* – designadamente as que sejam necessárias à compatibilização com o específico regime jurídico dos baldios – o regime previsto para as terras privadas (cfr. os artigos 7.º, n.º 2, 14.º, n.º 2 da LBT, 10.º e 13.º, n.ºs 1 e 2 do RGBT).

¹⁶⁴ Estes terrenos, possuídos e geridos por comunidades locais, *constituem, em regra, logradouro comum, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas ou de matos, de culturas e de outros aproveitamentos dos recursos daqueles espaços rurais* – assim, os artigos 1.º, n.º 1 e 3.º da LB.

¹⁶⁵ Nos termos gerais de direito e do artigo 4.º da LB.

¹⁶⁶ Os baldios motivaram, aliás, a primeira iniciativa legislativa tendente à alteração do regime jurídico da bolsa de terras. Efectivamente, a 28/03/2014, deu entrada no Parlamento o Projecto de Lei n.º 547/XII, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, intitulado *Revoga as disposições relativas aos Baldios na Bolsa de Terras (primeira alteração à Lei n.º 62/2012, de 10 de Dezembro)*. Esta iniciativa – que veio a ser rejeitada em votação na generalidade – partia da natureza de bem comunitário insusceptível de apropriação individual intrínseca ao baldio, para defender a sua incompatibilidade com o regime da bolsa de terras, retirando estes terrenos do âmbito de aplicação da LBT.

¹⁶⁷ A cessão de exploração para fins florestais será limitada às partes do baldio que não possuam aptidão para aproveitamento agrícola – assim, o artigo 10.º, n.º 1, *in fine* da LB.

¹⁶⁸ A cessão de exploração para fins agrícolas será limitada aos compartes do respectivo baldio, devendo ser assegurado o *princípio da igualdade de tratamento dos propositos cessionários* – assim, o artigo 10.º, n.º 2 da LB. O cumprimento desta exigência deverá determinar a necessidade de recurso à hasta pública (entre os compartes) para a escolha do cessionário de exploração do baldio (neste sentido, JAIME GRALHEIRO, *Comentário à Nova Lei dos Baldios*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 133).

e ser tido em conta *o seu previsível impacte ambiental*, estando a cessão limitada a períodos máximos de 20 anos (sucessivamente prorrogáveis por iguais períodos),¹⁶⁹. Para o efeito, caberá à assembleia de compartes¹⁷⁰, deliberar sobre a cessão de exploração do baldio¹⁷¹.

Contudo, prevemos, para breve, o alargamento do âmbito de aplicabilidade do regime de bolsa de terras aos baldios, na decorrência do projecto de alteração à Lei dos Baldios recentemente aprovado¹⁷², que possibilitará que os baldios possam ser objecto, no todo ou em parte, de arrendamento ou de cessão de exploração, tendentes ao *aproveitamento dos recursos* daqueles espaços, *no respeito pelo disposto na lei e nos programas e planos territoriais aplicáveis*, e uma vez tal exploração se efective *de forma sustentada, sem prejuízo da tradicional utilização do baldio pelos compartes, de acordo com os usos e costumes locais*¹⁷³.

Por outro lado, a alteração aprovada à Lei dos Baldios prevê o não uso, fruição ou administração, *nomeadamente para fins agrícolas, florestais, silvopastoris ou para outros aproveitamentos dos recursos dos respectivos espaços rurais*, por período igual ou superior a 15 anos, como causa de extinção dos baldios, em termos a regulamentar¹⁷⁴. Além do mais, assim que decorridos três anos sem que aos baldios seja dada tal utilização, fruição ou administração, poderá a respectiva junta ou juntas de freguesia, disponibilizá-los na bolsa de terras¹⁷⁵, *inclusive cedendo a terceiros a sua exploração precária*.

¹⁶⁹ Cfr. o artigo 10.º da LB.

¹⁷⁰ É à assembleia de compartes – órgão deliberativo do baldio, constituído por todos os compartes – que compete *deliberar sobre a alienação ou a cessão de exploração de direitos sobre baldios*, nos termos do disposto na LB, dependendo a eficácia de tal deliberação da sua votação por maioria qualificada de dois terços dos membros presentes (cfr. o artigo 15.º, n.º 1, alínea j) e n.º 2 da LB), eventualmente sob proposta do conselho directivo. A este último órgão caberá *emitir parecer sobre propostas de alienação ou a cessão de exploração de direitos sobre baldios* (cfr. o artigo 21.º, alínea f) da LB).

¹⁷¹ Uma vez adoptada tal deliberação, o baldio será representado, no momento de celebração dos respectivos contratos de disponibilização e de cedência, pelo seu conselho directivo. De facto, é a este órgão que cumpre *dar cumprimento e execução às deliberações da assembleia de compartes que disso careçam* – assim, o artigo 21.º, alínea a) da LB – sendo certo que quando este não exista, *a assembleia de compartes assume a plenitude da representação e gestão do baldio, regulamentando a forma de suprimento das competências deste* (cfr. o artigo 15.º, n.º 3 da LB).

¹⁷² Referimo-nos ao Projecto de Lei n.º 528/XII, dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e do CDS – Partido Popular, apresentado a 07/03/2014 e aprovado em votação final global a 10/07/2014, que, no momento da conclusão do presente estudo, aguardava promulgação.

¹⁷³ Cfr. o artigo 10.º da LB, na redacção do texto final do Projecto de Lei n.º 528/XII. Mantém-se a competência da assembleia de compartes para *deliberar sobre a alienação, o arrendamento ou a cessão de exploração de direitos sobre baldios*, bem como a exigência de aprovação por maioria qualificada de dois terços dos membros presentes como condição de eficácia da deliberação (cfr. o artigo 15.º, n.º 1, alínea j) e n.º 2 da LB, na redacção do mencionado Projecto de Lei). Realce-se que a alteração aprovada à Lei dos Baldios passa a elencar como competência da assembleia de compartes a deliberação sobre a disponibilização de terrenos integrantes do baldio na bolsa de terras (assim, o artigo 15.º, n.º 1, alínea s), na redacção daquele Projecto de Lei).

¹⁷⁴ Cfr. o artigo 26.º, c) da LB, na redacção aprovada pelo Projecto de Lei n.º 528/XII.

¹⁷⁵ Assim, o artigo 27.º, n.º 1 da LB, na redacção aprovada pelo Projecto de Lei n.º 528/XII. É, contudo,

CAPÍTULO VII

DISPONIBILIZAÇÃO E CEDÊNCIA DE *TERRAS ABANDONADAS*

*A bolsa de terras integra, sempre de forma absolutamente voluntária, quaisquer terras, independentemente de quem seja o seu proprietário*¹⁷⁶. Este princípio da voluntariedade – expressamente consagrado no regime da bolsa de terras¹⁷⁷ – será, contudo, restringido quando estejam em causa as *terras abandonadas sem dono conhecido*.

Estas terras – que, cumulativamente, não tenham dono conhecido e não estejam a ser utilizadas para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris – serão um alvo especial do regime que temos vindo a analisar. Por outro lado, o procedimento de disponibilização e cedência a terceiros destas terras, bem como a sua compatibilização com o direito de propriedade, constitui um dos aspectos de maior interesse neste novo regime de Direito Administrativo Agrário.

De facto, o não uso das terras com potencialidades agrícolas, florestais ou silvopastoris – não raras vezes deixadas ao abandono pelos seus proprietários¹⁷⁸ – foi identificado pelo legislador do regime da bolsa de terras como um dos principais entraves à potenciação do território rural e à estimulação da agricultura nacional¹⁷⁹.

garantido o direito da comunidade local sobre o baldio, cessando a utilização precária no momento em que os compartes deliberem regressar ao uso e normal fruição do baldio, designadamente operando a caducidade dos contratos que hajam sido celebrados, salvo se os compartes mantiverem interesse na sua manutenção, caso em que poderão suceder na posição contratual da junta ou juntas de freguesia.

¹⁷⁶ Cfr. a *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 52/XII, pp. 4-5.

¹⁷⁷ Vd. os artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 3 e 5.º, n.º 1 da LBT.

¹⁷⁸ O êxodo rural terá assumido especial relevo na década de sessenta do século XX, como salienta JOÃO PACHECO DE AMORIM: “*sabe-se que a origem desses emigrantes era eminentemente rural, sendo a maioria deles pequeníssimos proprietários rurais que tiveram que trocar o cultivo das suas diminutas «leiras» por um posto de trabalho nos países de destino*” (cfr. JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Direito de Propriedade Privada e Garantia Constitucional de Propriedade...*, cit.).

¹⁷⁹ A *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 52/XII preocupa-se em clarificar o conceito de *terras abandonadas* para o efeito do regime da bolsa de terras (aquelas que, não tendo dono conhecido, não se encontrem a ser utilizadas para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris), distinguindo-o de outras acepções de *abandono de terra*, designadamente as que reflectem a utilização de *sistemas de exploração menos intensivos* – como as pastagens e os prados permanentes. De facto, para a consideração de determinada terra como *abandonada*, será necessária a verificação de “*uma conduta omissiva, de não uso e não fruição*”, consubstanciadora de uma “*situação objectiva de não exploração*” de determinado meio de produção (no caso do regime em estudo, de uma terra com aptidão agrícola, florestal ou silvopastoril). Tal conduta terá, necessariamente, de consistir numa “*total abstenção do exercício de direitos inerentes ao direito de propriedade*”, que não se verificará pela simples afectação da terra a outro fim que não o de exploração

Apesar da difícil quantificação daquelas terras, a existência de uma área significativa do território com aptidão agrícola em situação de abandono é genericamente reconhecida, pelo que a adopção de políticas públicas tendentes ao seu aproveitamento trará manifestos benefícios ao desenvolvimento do sector agro-florestal, pelo potenciamento das capacidades produtivas ainda por explorar.

Contudo, a intervenção directa do Estado na integração das *terras abandonadas* no sistema produtivo comportará óbvias limitações ao direito de propriedade dos seus titulares. Por um lado, a bolsa de terras constitui um incentivo aos proprietários para a colocação no mercado dos prédios com aptidão agrícola, florestal e silvopastoril que estes não queiram, ou não possam, explorar directamente – através da disponibilização voluntária das terras privadas e da sua cedência a terceiros, que, querendo, as aproveitarão. Mas, por outro, o procedimento previsto para as terras sem dono conhecido constitui uma intromissão directa do Estado na esfera jurídica dos particulares seus proprietários.

Tentando a compatibilização entre os dois interesses em causa – o do Estado em ver aproveitadas as terras que se encontram em situação de abandono, e o dos particulares em garantir o seu direito a não serem privados dos seus bens – o regime da bolsa de terras estabelece um *processo de reconhecimento da situação de prédio sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris* – ainda por regulamentar¹⁸⁰.

Tal processo inicia-se pela identificação de prédios que se encontrem em situação de abandono – fase na qual contribuirão essencialmente as autarquias¹⁸¹ e as DRAP – e pela comunicação da sua existência à entidade gestora – à qual caberá promover uma *ampla divulgação* de que o processo de reconhecimento (isto é, de procura de proprietário da terra identificada como *abandonada*) se encontra em curso, bem como verificar a situação dos

produtiva (neste sentido, RUI GUERRA DA FONSECA, *op. cit.*, p. 447 e JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Direito de Propriedade Privada e Garantia Constitucional de Propriedade...*, *cit.*).

¹⁸⁰ Este processo será regulado em lei própria (*cf.* o artigo 9.º, n.º 2 da LBT) ainda inexistente à data de conclusão do presente estudo.

¹⁸¹ *Maxime*, as Freguesias, pela sua maior proximidade ao território e às populações, mas onde não deixarão de ter relevante papel os Municípios, hoje dotados de sistemas de informação geográfica que poderão constituir valiosas ferramentas na identificação das terras abandonadas.

prédios identificados como *abandonados*, designadamente pelo confronto¹⁸² com as matrizes e com as bases de dados de registo predial¹⁸³.

Assim, findo o prazo fixado para o decurso do processo de reconhecimento¹⁸⁴ sem que tenha sido feita prova de propriedade pelo *proprietário ausente*, caberá à entidade gestora informar a entidade responsável pela elaboração e actualização do cadastro predial, para que seja reconhecida a situação de abandono de determinado prédio¹⁸⁵.

Tendo este processo de reconhecimento o objectivo de promover o aproveitamento da capacidade produtiva dos terrenos abandonados que possuam aptidão agrícola, florestal, ou silvopastoril – através da sua disponibilização na bolsa de terras – o regime em estudo permite a gestão pelo Estado das terras que, não tendo dono conhecido, tenham sido identificadas como abandonadas, ainda antes de concluído o processo tendente ao reconhecimento da situação de abandono. Efectivamente, em simultâneo com a tramitação do processo de reconhecimento da situação do prédio, poderá já a entidade gestora, a título de gestora de negócios¹⁸⁶, disponibilizá-lo na bolsa de terras e cedê-lo a terceiros (designadamente mediante a celebração de contrato de arrendamento, por prazo não superior a um ano¹⁸⁷).

¹⁸² Note-se que, em concretização do “*princípio da presunção da verdade registral*”, o registo predial definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que o registo o define – *cf.* o artigo 7.º do Código do Registo Predial (o mesmo não acontecendo com a inscrição matricial, que apenas constitui presunção de propriedade para efeitos tributários – *cf.* o artigo 12.º, n.º 5 do CIMI) – nada impedindo que tal presunção seja ilidida, mediante prova em contrário, nos termos do artigo 350.º do Código Civil (nesse sentido, *cf.* J. DE SEABRA LOPES, *Direito dos Registos e do Notariado*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2007, p. 428). Por outro lado, mesmo um prédio sobre o qual se encontre registado o direito de propriedade a favor de determinada pessoa, poderá *não ter dono conhecido*, por exemplo, se quem consta no registo como titular do direito já tiver falecido – sendo desconhecidos os seus herdeiros – ou estiver em paradeiro incerto.

¹⁸³ *Cfr.* o artigo 9.º, n.ºs 2, 3 e 4, 1.ª parte, da LBT.

¹⁸⁴ Prazo que virá a ser fixado pelo diploma a que se refere o artigo 9.º, n.º 2 da LBT (*cf.* o artigo 9.º, n.º 4 da LBT).

¹⁸⁵ *Cfr.* o artigo 9.º, n.º 4 da LBT.

¹⁸⁶ O regime da *gestão de negócios* estabelecido pelos artigos 464.º ss. do Código Civil, aplica-se à gestão, pelo Estado, dos prédios sobre os quais decorre um processo de reconhecimento da situação de abandono, com as especificidades previstas no artigo 9.º, n.ºs 7 a 10 da LBT. Entre as particularidades do regime em estudo face ao regime civil, destacamos a eficácia do contrato de arrendamento que, no decurso do período de gestão, haja sido celebrado entre o Estado e um terceiro, mesmo após a prova da propriedade do prédio pelo proprietário, assumindo este a posição de locador, independentemente de ratificação (*cf.* o artigo 9.º, n.º 9 da LBT e os artigos 471.º e 268.º do Código Civil). Por outro lado, quando ocorra a restituição do prédio ao proprietário que tenha efectuado prova da sua propriedade, o Estado entregará àquele tudo o que haja recebido de terceiros no exercício da gestão (designadamente a título de rendas), deduzido do montante despendido quer a título de despesas e benfeitorias necessárias realizadas no prédio, quer a título de taxa por custos de gestão da bolsa de terras (*cf.* o artigo 9.º, n.º 8 da LBT; sobre a referida taxa, *vd. infra*, capítulo VIII, *Regime tributário da bolsa nacional de terras*, pp. 50 e ss.).

¹⁸⁷ Tal limitação à duração dos eventuais contratos de arrendamento a celebrar pelo Estado decorre naturalmente do carácter precário da gestão de negócios.

Uma vez que o prédio alvo do processo de reconhecimento tenha sido apropriado pelo Estado, o mesmo será disponibilizado¹⁸⁸, e cedido, através da bolsa de terras¹⁸⁹. Apesar de a cedência destes prédios seguir, por regra, o regime estabelecido para as terras do Estado¹⁹⁰, são dignas de realce as especificidades previstas para as *terras abandonadas*.

De facto, estes prédios não poderão ser definitivamente transmitidos ou onerados no prazo de 15 anos após a data do reconhecimento da sua situação de *abandono*. Por outro lado, os contratos de cedência que venham a ser celebrados sobre aqueles prédios não podem exceder tal prazo de 15 anos, não obstante a sua renovação, no seu termo.

¹⁸⁸ Se ainda não o tiver sido, uma vez que, como vimos, se prevê a possibilidade de disponibilização do prédio na bolsa – bem como a sua cedência precária – pelo Estado, ainda antes de concluído o processo de reconhecimento.

¹⁸⁹ *Cfr.* o artigo 9.º, n.º 5 da LBT.

¹⁹⁰ Assim, o artigo 15.º, n.º 1, *in fine*. Sobre o regime de cedência de terras do Estado, *vd.*, *supra*, pp. 35 e ss.

CAPÍTULO VIII

REGIME TRIBUTÁRIO DA BOLSA NACIONAL DE TERRAS

1. Taxa por custos de gestão da bolsa de terras

A disponibilização de um prédio na bolsa de terras para arrendamento, venda ou outro tipo de cedência, pressupõe a prestação, pelo Estado, de um serviço público.

Efectivamente, com a outorga do contrato de disponibilização de prédios na bolsa de terras – celebrado entre o proprietário, a autarquia local, ou o órgão de gestão do baldio e a entidade gestora da bolsa de terras – esta última obriga-se perante aquele, designadamente, a divulgar no SiBT a informação relativa ao prédio disponibilizado, a desenvolver as acções necessárias à promoção do conhecimento da disponibilidade do prédio e a facilitar o contacto entre o proprietário e os potenciais interessados no prédio disponibilizado tendo em vista a sua cedência a terceiros.¹⁹¹

Assim, em contrapartida pela prestação de tais serviços, é devido pelo proprietário o pagamento à entidade gestora de uma *taxa por custos de gestão*¹⁹², apurada na data da cedência do prédio, e que será devida quer a cedência tenha ocorrido durante a vigência do contrato de disponibilização do prédio na bolsa de terras, quer a cedência se tenha concretizado durante o período de um ano contado da cessação daquele contrato¹⁹³. Apesar de ser cobrada¹⁹⁴ pela entidade gestora, e constituir receita desta, o produto da taxa será repartido

¹⁹¹ No caso de disponibilização de prédios do domínio privado do Estado a entidade gestora soma àquelas obrigações as de praticar, na qualidade de entidade adjudicante, todos os actos relativos ao procedimento de cedência, incluindo a celebração dos respectivos contratos de cedência (assim não será a respeito dos prédios do património próprio dos institutos públicos, quanto aos quais a competência para a celebração dos contratos de cedência cabe aos respectivos órgãos de direcção) – *cf.* os artigos 4.º, n.º 6, alínea *a)*, 12.º, n.º 2 da LBT, 3.º, n.º 1, alínea *i)* do RGBT, 6.º, n.º 2, 8.º, n.º 1, 11.º, 23.º, 26.º, n.ºs 1 e 2 e 27 do DL n.º 21/2014, de 11 de Fevereiro.

¹⁹² A taxa foi fixada pelo RGBT, ao abrigo do disposto no artigo 17.º da LBT, que previa a possibilidade da sua fixação, e estabelecia como seu montante máximo o correspondente a 2% do valor de cedência. Dentro desse limite, foi fixada a taxa em 0,2% do valor de cedência, quando se trate de transmissão definitiva de propriedade, e em 1% do valor de cedência, nos demais casos. Contudo, até 29/05/2015, a disponibilização de prédios na bolsa de terras encontra-se isenta do pagamento da taxa – *cf.* o artigo 2.º da Portaria n.º 197/2013, de 28 de Maio. Por outro lado, não serão cobradas ou retidas taxas de montante inferior a € 5 (*cf.* o artigo 28.º, n.º 2 do RGBT).

¹⁹³ *Cf.* o artigo 27.º, n.º 2 do RGBT.

¹⁹⁴ Ou retida, no caso de cedência de prédios do Estado e dos institutos públicos (*cf.* os artigos 12.º, n.º 7 da LBT, 27.º, n.º 4 e 28.º, n.º 1 do RGBT).

com a GeOp que tenha intervindo no processo de disponibilização e cedência do prédio¹⁹⁵.

2. Benefícios fiscais e reduções emolumentares para dinamização da bolsa de terras

Acompanhando a criação da *bolsa nacional de terras*, o legislador estabeleceu um regime de benefícios fiscais à utilização de terras agrícolas, florestais e silvopastoris, incentivando a dinamização destes sectores e estimulando o desenvolvimento da bolsa de terras¹⁹⁶.

O regime instituído pela Lei n.º 63/2012, de 10 de Dezembro, não limita, contudo, o seu âmbito de aplicação aos prédios que sejam disponibilizados na bolsa de terras. De facto, para além do estímulo à inclusão voluntária de terras na bolsa de terras, este diploma procura prosseguir o objectivo de dinamização da terra pela concessão de benefícios fiscais, também, a qualquer prédio (rústico ou misto – e, quanto a estes últimos, somente na sua parte rústica) que estejam a ter uma utilização agrícola, florestal ou silvopastoril.

Assim, prevê-se a redução de 50% na taxa de Imposto Municipal Sobre Imóveis para os prédios rústicos e para a parte rústica dos prédios mistos que estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, bem como para os prédios que sejam disponibilizados na bolsa de terras. Este benefício fiscal poderá ser elevado por deliberação da Assembleia Municipal, que terá a faculdade de fixar uma percentagem de redução superior a 50% ou, até, de isentar aqueles imóveis em sede de IMI¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Assim, os artigos 17.º, n.º 2, *in fine* da LBT, 28.º, n.º 1 e 29.º, n.º 1, alínea *a*) do RGBT.

¹⁹⁶ Constituinto uma derrogação às regras gerais de tributação – e, portanto, revestindo carácter excepcional – os benefícios fiscais deveriam ser utilizados com parcimónia, enquanto instrumentos de política económica com objectivos determinados que fundamentem a sua consagração. Não colocando em causa que o fim que se pretende atingir com a consagração destes benefícios fiscais (o incentivo à utilização agrícola, florestal e silvopastoril dos prédios rústicos e da parte rústica dos prédios mistos, e a dinamização da bolsa de terras) possa assumir valor hierarquicamente superior ao da igualdade de todos os contribuintes (valor com o qual contende, por natureza, qualquer benefício fiscal), concordamos que os benefícios fiscais não devem “*germinar como cogumelos no Outono*”, colocando em causa princípios fundamentais do Direito Tributário como a igualdade fiscal, a neutralidade, a transparência e a simplicidade do sistema fiscal. Neste sentido, JOSÉ CASALTA NABAIS, *Direito Fiscal*, 6.ª edição, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 444 ss., MANUEL HENRIQUE DE FREITAS PEREIRA, *Fiscalidade*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 355 ss. e GLÓRIA TEIXEIRA, *Manual de Direito Fiscal*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2010, p. 253 ss.

¹⁹⁷ Assim, a taxa de IMI incidente sobre os prédios que se encontrem a ser utilizados para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, ou que sejam disponibilizados na bolsa de terras, será *obrigatoriamente reduzida* entre 50% e 100%.

Sendo certo que cabe aos Municípios fixar, anualmente, a percentagem de redução a aplicar, sempre se aplicará a redução mínima de 50% quando a Assembleia Municipal não comunique à Autoridade Tributária e Aduaneira, até ao dia 30 de Novembro de cada ano, a percentagem de redução a aplicar no ano seguinte – *cfr*: os

O reconhecimento do benefício opera de forma diferente consoante estejamos perante um prédio disponibilizado na bolsa de terras ou de um prédio que esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris. No primeiro caso, o benefício fiscal é automaticamente reconhecido mediante comunicação da entidade gestora da bolsa de terras à Autoridade Tributária e Aduaneira de que determinado prédio se encontra disponibilizado na bolsa nacional de terras¹⁹⁸. No segundo caso, o reconhecimento do benefício fiscal depende da apresentação, pelo sujeito passivo (que é, em sede de IMI, consoante os casos, o proprietário, o usufrutuário, o superficiário, o titular do uso ou fruição do prédio, ou a herança indivisa)¹⁹⁹, de requerimento junto do chefe do serviço de finanças da área da situação do prédio, acompanhado de documento comprovativo da sua utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, tomando por referência o ano anterior.²⁰⁰

Em ambos os casos a manutenção do benefício dependerá, anualmente, da confirmação da situação de disponibilização do prédio na bolsa de terras pela entidade gestora – no primeiro caso – ou da apresentação de novo requerimento pelo sujeito passivo – no segundo caso.

Especificamente quanto aos prédios disponibilizados na bolsa de terras cumpre salientar o regime de extinção do benefício fiscal. O proprietário deixará de beneficiar da

artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 1 e 4.º, n.ºs 1 e 3 da LFBFT.

Note-se que, apesar de ser admitido ao Município fixar as percentagens de redução por freguesia, aquele quantitativo será *único e igual dentro da mesma freguesia* (cfr. o artigo 4.º, n.º 2 da LFBFT), que se assume como a unidade territorial mínima para efeitos de definição da taxa de IMI (assim, o artigo 112.º, n.º 5, *in fine*, do CIMI).

Por outro lado, se cabe à Assembleia Municipal, sobre proposta da Câmara Municipal, a competência para a fixação anual do valor da taxa de IMI a aplicar na sua circunscrição, e, bem assim, de estabelecer majorações, reduções e isenções – quando legalmente admissível (cfr. os artigos 112.º, n.ºs 5, 6, 7, 8, 9 e 12 do CIMI e 25.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro) – o diploma que ora analisamos faz depender a fixação, em concreto, do benefício fiscal, de deliberação da Assembleia Municipal sob proposta da respectiva Assembleia de Freguesia (cfr. o artigo 4.º, n.º 1 da LFBFT). Consequentemente, ficará prejudicada a fixação da percentagem da redução a aplicar aos prédios situados na área territorial de determinada Freguesia, quando o respectivo órgão deliberativo não tenha submetido tal proposta à Assembleia Municipal. Nestes casos, contudo, aplicar-se-á supletivamente a redução de 50% sobre a taxa de IMI em vigor para a Freguesia em causa.

¹⁹⁸ A comunicação da situação de disponibilização do prédio pela entidade gestora à Autoridade Tributária e Aduaneira deverá ser efectuada até ao final do mês de Fevereiro de cada ano, tomando como referência a situação do prédio a 31 de Dezembro do ano anterior – cfr. o artigo 3.º, n.º 2 da LFBFT.

¹⁹⁹ Cfr. o artigo 8.º do CIMI. “*O sujeito passivo do imposto é por regra o proprietário do prédio a 31 de Dezembro do ano a que o imposto respeitar, presumindo-se proprietário quem figure como tal na matriz ou quem tenha a posse do prédio, à falta de inscrição*” – assim, SÉRGIO VASQUES, *op. cit.*, p. 45.

²⁰⁰ O modelo de requerimento a apresentar pelo sujeito passivo que pretenda ver reconhecido o benefício fiscal previsto no artigo 2.º da LFBFT, bem como o prazo para a sua entrega, carecem ainda de regulamentação, a efectuar *por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da agricultura e das florestas*, que definirá ainda qual será a entidade emitente do documento comprovativo da utilização agrícola, florestal ou silvopastoril do prédio, necessário à instrução daquele pedido – cfr. o artigo 3.º, n.º 2 do referido diploma.

redução da taxa de IMI, quando *o prédio seja retirado da bolsa de terras, bem como quando rejeite oferta de cedência de montante igual ou superior ao valor patrimonial tributário do prédio, em caso de venda, ou de montante igual ou superior a 1/15 do valor patrimonial tributário, em caso de arrendamento*²⁰¹. Tal como ocorre com o processo reconhecimento, a extinção do benefício deverá operar automaticamente por comunicação da entidade gestora à Autoridade Tributária e Aduaneira da alteração da situação de disponibilização do prédio, justificativa da extinção do benefício.

Mas o insucesso da tentativa de cedência do prédio através da bolsa de terras traduzido na verificação de uma das causas de extinção do benefício fiscal em sede de IMI é sancionado com a obrigação imposta ao contribuinte de pagar a diferença entre a taxa normal prevista no artigo 112.º, n.º 1, alínea *a*) do CIMI e a taxa reduzida que tenha sido aplicada durante o período²⁰² de disponibilização do prédio. Todavia, tal pagamento não será devido caso o sujeito passivo demonstre que a retirada do prédio da bolsa de terras (ou a rejeição das ofertas de cedência) se deveu à decisão de explorar o prédio para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris. Apesar de a lei não especificar de que forma poderá o sujeito passivo efectuar tal demonstração, será de adoptar o procedimento previsto no seu artigo 2.º, n.ºs 2 e 3. Nesse caso – e comprovando-se que o prédio está a ter aquela utilização – o sujeito passivo não só obviará ao pagamento da diferença de imposto, como poderá voltar a beneficiar da redução de taxa de IMI – assim o requeira – com fundamento na utilização actual do prédio²⁰³.

²⁰¹ *Cfr.* o artigo 3.º, n.º 3 da LFBFT. A previsão destas causas de extinção do benefício fiscal compreende-se pela necessidade de evitar a utilização fraudulenta do instituto, designadamente a disponibilização de prédios na bolsa de terras com o objectivo único de beneficiar da redução da taxa de IMI. Apesar do que ficou dito, não podemos deixar de alertar para a inadequação do critério estabelecido para determinar a inadmissibilidade – para efeitos de manutenção do benefício – da rejeição da oferta de cedência. Por um lado, é comumente aceite a constatação da situação de sub-avaliação matricial em que se encontra, em geral, a propriedade rústica (ou não o reconhecesse a própria LFBFT quando difere a entrada em vigor da maioria das suas normas para momento posterior à *avaliação geral dos prédios rústicos* – *cfr.* o artigo 6.º, alínea *b*) do citado diploma). Por outro lado – e mesmo que consideremos a realização, para breve, de tal *avaliação geral* – sempre se dirá que o valor patrimonial tributário não tem de reflectir o valor de mercado (ou sequer o valor justo de venda) do imóvel a que se refere (veja-se que, nos termos do artigo 17.º do CIMI, *o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos corresponde ao produto do seu rendimento fundiário pelo factor 20, arredondado para a dezena de euros imediatamente superior*)...

²⁰² O pagamento daquela diferença é exigido com o limite de três anos (*cfr.* o artigo 3.º, n.º 4 da LFBFT). Não havendo limite ao período de tempo durante o qual um prédio pode estar disponibilizado na bolsa sem que seja conseguida a sua cedência (pelo que poderá, plausivelmente, ultrapassar três anos), a norma do artigo 3.º, n.º 4 da LFBFT levanta a questão de saber quais os três anos que serão considerados para efeitos de cálculo da diferença de imposto a pagar ao Estado, quando o benefício fiscal tenha sido aplicado por um período superior a três anos, a determinado prédio.

²⁰³ Por último, merece ainda destaque a redução em 75% – já em vigor – dos emolumentos devidos pela realização de actos de registo referentes a prédios a disponibilizar ou disponibilizados na bolsa de terras que estejam *relacionados com a finalidade dessa disponibilização* (*cfr.* o artigo 5.º da LFBFT).

CONCLUSÃO

O não aproveitamento das terras com potencialidades agrícolas, florestais e silvopastoris não constitui, apenas, um entrave ao desenvolvimento económico do país. Mais do que isso, apresenta-se como um problema estrutural do nosso território rural, com consequências transversais: terrenos abandonados dificultam o correcto ordenamento do espaço, criando *ghettos* esquecidos aos quais as pessoas não desejam aproximar-se, especialmente vulneráveis à prática de factos ilícitos violadores do ambiente, como o depósito de resíduos e a provocação de incêndios florestais.

O regime jurídico da bolsa nacional de terras – ao facilitar a cedência de terras cujos proprietários não possam ou não queiram utilizar, permitindo o encontro entre estes e os agricultores que procurem terrenos para afectar à produção – apresenta um potencial não menosprezável na minimização do problema do não uso – leia-se, da não exploração para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris – dos prédios com tais aptidões.

Para além daquele mérito – que só o será na medida em que a bolsa de terras venha a ter uma ampla divulgação, junto dos seus destinatários (proprietários e empresários dos sectores agrícola, florestal e silvopastoril), condição essencial ao sucesso que se pretende este mecanismo venha a alcançar²⁰⁴ – o regime jurídico que analisámos no presente estudo tem ainda a virtuosidade de operar o reconhecimento, pelo Estado, da parte de responsabilidade que lhe cabe no problema do abandono de terras. Efectivamente, o Estado (tal como as Autarquias), continua a ser um grande proprietário rural, sem que se compreenda a relação entre a manutenção de tais meios de produção no sector público e o prosseguimento das

²⁰⁴ De acordo com o ponto de situação divulgado pela entidade gestora, a bolsa de terras dispunha, a 15 de Julho de 2014, de 255 prédios disponíveis, correspondentes a 12.441,61 ha (dos quais 142 prédios, correspondentes a 1.243,73 ha, eram propriedade de privados, e 113 terras, correspondentes a 11.197,88 ha, eram propriedade do Estado e de outras entidades públicas). No total, desde o início da operacionalização da bolsa, foram já disponibilizados 277 prédios, correspondentes a 13.647,56 ha, tendo 22 deles sido objecto de cedência, num total de área cedida correspondente a 1.205,95 ha (sendo 18 dos prédios cedidos de natureza privada, correspondentes a 312 ha, e 4 propriedade do Estado e de outros entes públicos, correspondentes a 893,95 ha). A maior oferta verifica-se nos Distritos de Castelo Branco, Évora e Beja (com, respectivamente, 36%, 33% e 11% da área total de prédios disponíveis), tendo sido nos Distritos de Beja, Castelo Branco e Santarém que se registou a maior área cedida através da bolsa (respectivamente 65%, 27% e 6% da área total de prédios cedidos).

Destacamos, ainda, a predominância de prédios com aptidão florestal (correspondentes a 79% da área total de prédios disponibilizados na bolsa e a 27% da área de prédios cedidos), e de regadio (correspondentes a 12% da área total disponibilizada e a 19% da área cedida). Por outro lado, os terrenos com aptidão silvopastoril e de sequeiro, apesar de representarem, apenas, 5% e 4% da área de prédios disponibilizados, foram responsáveis por 41% e 13% da área total cedida.

atribuições constitucionalmente cometidas ao Estado (tanto mais que, na maioria dos casos, este se abstém de sobre tais terras exercer os actos de gestão próprios de um proprietário, não as explorando directamente, nem cedendo a sua exploração aos agentes económicos que o queiram fazer).

De facto, incumbindo prioritariamente ao Estado assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público²⁰⁵, deve a Administração dar o exemplo, não obstaculizando o desenvolvimento de um sector-chave para a economia nacional, mantendo sob a sua gestão terras que não pretende explorar. Neste sentido, o regime previsto para a disponibilização e cedência de terras do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos através da bolsa de terras – ao qual dedicámos especial atenção – assumirá central relevância na concretização dos objectivos subjacentes à Lei n.º 62/2012.

Se o estudo dos mecanismos encontrados pelo legislador para atingir os fins que acabámos de enunciar não bastasse para justificar a pertinência da análise do regime da bolsa de terras, sempre encontraríamos motivo no facto de, pela primeira vez, se ter procedido à regulação da apropriação pelo Estado dos meios de produção em situação de abandono, no uso da autorização concedida pelo artigo 88.º da Constituição – aspecto merecedor de ponderação, à luz da protecção dada pelo nosso ordenamento constitucional ao direito de propriedade, potencialmente afectado pelo regime de reconhecimento da situação de prédio sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris, previsto (e ainda não regulamentado) na legislação que instituiu a bolsa de terras.

Por tudo – e não ignorando as questões que, ao longo do estudo que agora terminamos, fomos colocando sobre aspectos particulares deste novo regime jurídico – não podemos deixar de realçar o mérito da iniciativa de criação da *bolsa nacional de terras*, desejando que consiga cumprir os objectivos a que se propôs, em benefício do progresso económico sustentável do país e do desenvolvimento integrado do nosso território.

²⁰⁵ Cfr. o artigo 81.º, alínea c) da Constituição.

LISTA DE ABREVIATURAS

cfr.	confrontar
CIMI	Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis
Coord.	Coordenação
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CCP	Código dos Contratos Públicos
DGADR	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
Dir.	Direcção
DL	Decreto-Lei
DRAP	Direcções Regionais de Agricultura e Pescas
GeOp	Entidades autorizadas para a prática de actos de gestão operacional da bolsa de terras
ICNE, I.P.	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
LB	Lei n.º 68/93, de 04/09, alterada pela Lei n.º 89/97, de 30/07 (Lei dos Baldios)
LBT	Lei n.º 62/2012, de 10/12 (Cria a bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada por «Bolsa de terras»)
LFBFT	Lei n.º 63/2012, de 10/12 (Aprova benefícios fiscais à utilização das terras agrícolas, florestais e silvopastoris e à dinamização da «Bolsa de terras»)
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
op. cit.	obra citada
p. (pp.)	página(s)
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RGBT	Regulamento de Gestão da Bolsa Nacional de Terras (aprovado pelo artigo 1.º, n.º 1 da Portaria n.º 197/2013, de 28/05)
RFDUP	Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto
SiBT	Sistema de Informação da Bolsa de Terras
ss.	seguintes
vd.	ver
vol.	volume

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, J. Duarte, “Reforma Agrária”, in João Bigotte Chorão (Dir.), *Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura*, vol. 24, Lisboa/São Paulo, Editorial Verbo, 2002.

AMORIM, João Pacheco de,

- “A Constituição Económica Portuguesa – Enquadramento Dogmático e Princípios Fundamentais”, in *RFDUP*, ano VIII, Porto, Faculdade de Direito da Universidade do Porto/Coimbra Editora, 2011.

- “Direito de Propriedade Privada e Garantia Constitucional de Propriedade de Meios de Produção”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Avelãs Nunes*, Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no prelo.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.^a edição, Coimbra, Almedina, 2009.

AZEVEDO, Bernardo, “O Domínio Privado da Administração”, in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. III, Coimbra, Almedina, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.^a edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

CAUPERS, João, “Estado de Direito, Ordenamento do Território e Direito de Propriedade”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, Coimbra, Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente/Almedina, 1995.

FERNANDES, José Pedro, “Domínio Público”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1991.

- FERREIRA, José Medeiros, “A reforma agrária na geografia da revolução”, in José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*, vol. 8, *Portugal em Transe (1974-1985)*, Círculo de Leitores, 1994.
- FONSECA, Rui Guerra da, *Comentário à Constituição Portuguesa*, Paulo Otero (Coord.), II vol.: *Organização Económica (artigos 80.º a 107.º)*, Coimbra, Almedina, 2008.
- FRANCO, A. L. de Sousa, “A Revisão da Constituição Económica”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 42, Lisboa, Setembro-Dezembro 1982.
- GRALHEIRO, Jaime, *Comentário à Nova Lei dos Baldios*, Coimbra, Almedina, 2002.
- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Meneses, *Direitos Reais*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2012.
- LOPES, J. de Seabra, *Direito dos Registos e do Notariado*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2007.
- MASSENO, Manuel David, “Da afectação de terrenos agrícolas no Direito Português: a Reserva Agrícola Nacional”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 4, Coimbra, Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente/Almedina, 1995.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV: *Direitos Fundamentais*, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui,
- *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.
- *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006.
- MONCADA, Luís S. Cabral de, *Direito Económico*, 5.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.
- NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 6.ª edição, Coimbra, Almedina, 2011.
- PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas, *Fiscalidade*, Coimbra, Almedina, 2005.

- ROQUE, Miguel Prata, “O nascimento da administração electrónica num espaço transnacional (breves notas a propósito do projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo)”, in *E-Pública: Revista Electrónica de Direito Público* <www.e-publica.pt>, n.º 1, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Janeiro de 2014.
- ROSAS, Fernando, “Salazarismo e Desenvolvimento Económico”, in António Costa Pinto (Coord.), *Portugal Contemporâneo*, Madrid, Sequitur, 2000.
- SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Direito Económico*, 5.ª edição, Coimbra, Almedina, 2008.
- TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2010.
- VASQUES, Sérgio, “A fiscalidade da floresta portuguesa”, in *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 25, Instituto Superior de Gestão, Janeiro-Março de 2006.
- VAZ, Manuel Afonso, *Direito Económico – A Ordem Económica Portuguesa*, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1998.