

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL
Núm. 40 (2017-2018), páxs. 295-303
ISSN: 1130-2682

DOAÇÕES EFETUADAS PELA ADMINISTRAÇÃO
CONJUNTA DE UMA ÁREA URBANA DE GÉNESE
ILEGAL. ANOTAÇÃO AO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA
RELAÇÃO DE LISBOA DE 9 DE NOVEMBRO DE 2017

*DONATIONS EXECUTED BY THE JOINT ADMINISTRATION
OF AN URBAN AREA OF ILLEGAL ORIGIN.
COMMENTARY TO THE DECISION OF THE COURT
OF APPEAL OF LISBON, NOVEMBER 9, 2017*

ANDRÉ ALMEIDA MARTINS*

¹ Assistente na Escola de Direito do Porto da Universidade Católica Portuguesa. Mestre em Direito. Doutorando em Direito. Advogado na Uría Menéndez - Proença de Carvalho. Rua do Campo Alegre, 830 - 3.º, sala 12 4150-171 Porto. Endereços de correio electrónico: andre.almeidamartins@uria.com / a.almeidamartins@gmail.com.

1 BREVE DESCRIÇÃO DO LITÍGIO

A assembleia de proprietários da administração conjunta de uma área urbana de génese ilegal (“AUGI”) deliberou em 22 de fevereiro de 2013, entre outras matérias que constavam da ordem de trabalhos, restituir a uma associação de moradores um montante no valor de € 17.975,00. Este montante correspondia ao valor que, em 2002, a referida associação de moradores havia transferido para a administração conjunta da AUGI, após o haver cobrado aos seus associados para o efeito de participação na futura reconversão e legalização do bairro em que residiam os seus associados.

Dois dos proprietários da AUGI, presentes na referida assembleia geral e discordando da deliberação de restituição daqueles fundos financeiros, intentaram uma ação judicial de anulação de deliberações sociais, na qual pediram que fossem declaradas ilegais e de nenhum efeito as deliberações sociais tomadas na assembleia geral, nomeadamente a de restituição, a título gratuito, daqueles montantes à associação de moradores, que os autores da ação entendiam tratar-se de uma doação ilegal.

O Tribunal de 1.^a instância entendeu que tal pedido em particular era improcedente, decisão com a qual os autores da ação não se conformaram, pelo que interpuseram recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa. O aresto em comentário manteve a decisão da 1.^a instância, sustentando a validade da deliberação em causa, embora com base em fundamentação bastante diferente da que constava da decisão de 1.^a instância.

2 O REGIME JURÍDICO DAS AUGI

Área urbana de génese ilegal (AUGI) é a designação legal atribuída a prédios ou conjunto de prédios contíguos predominantemente ocupados por construções não licenciadas (construções ilegais) ou que tenham sido submetidos a uma operação de parcelamento destinado à construção apesar de não ter sido emitida uma licença de loteamento. Como refere a jurisprudência, “*uma AUGI destina-se a legalizar uma clandestinidade, a reconverter em vários prédios urbanos um ou mais prédios rústicos divididos de facto, não de direito, numa multiplicidade de loteamentos de facto ilegais, onde depois foram construídos, ilegalmente, sem licença, edifícios*” (acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 8/02/2018, disponível em www.dgsi.pt e que, curiosamente, diz respeito à mesma AUGI de que trata o acórdão em comentário).

Esta realidade, que deriva de problemas que datam do período entre 1960 e 1990, é regulada pela Lei n.º 91/95, de 2 de setembro –que conta já com seis

alterações, a mais recente das quais introduzida pela Lei n.º 70/2015, de 16 de julho – que estabelece o regime excecional para as AUGI (para uma análise, ainda que sucinta, da referida lei, veja-se o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 19/04/2012, disponível em www.dgsi.pt e, ainda, RAMOS, V., «Áreas urbanas de génese ilegal: sentido para o caos?», *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 9, Ano V (2002), pág. 157-165).

Com efeito, nos termos da referida lei, consideram-se AUGI os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, e que, nos respetivos planos territoriais, estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável. Por outro lado, são ainda considerados AUGI os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas (artigo 1.º, n.º 2 e 3 da Lei n.º 91/95).

Neste âmbito, compete às Câmaras Municipais, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer interessado, delimitar o perímetro e fixar a modalidade de reconversão das AUGI existentes na área do município (artigo 1.º, n.º 4 da Lei n.º 91/95).

Por outro lado, a reconversão urbanística do solo e a legalização das construções integradas em AUGI constituem dever dos respetivos proprietários ou comproprietários. Este dever inclui, entre outras, a obrigação de participar nas despesas de reconversão, sendo certo que os encargos com a operação de reconversão impendem sobre os titulares dos prédios abrangidos pela AUGI (artigo 3.º, n.º 1 a 4 da Lei n.º 91/95).

De modo a garantir o cumprimento desse dever de reconversão, a lei determina o regime da administração dos prédios integrados na AUGI, estabelecendo que o prédio ou prédios integrados na mesma AUGI ficam sujeitos a administração conjunta, assegurada pelos respetivos proprietários ou comproprietários. Tal administração conjunta é integrada por uma assembleia de proprietários ou comproprietários e uma comissão de administração, às quais incumbe organizar e dirigir os trâmites do processo de reconversão urbanística, e ainda por uma comissão de fiscalização (artigos 8.º, 10.º e 15.º da Lei n.º 91/95).

Ainda de acordo com a referida lei, a assembleia de proprietários ou comproprietários delibera, nos termos previstos no Código Civil para a assembleia de condóminos dos prédios em propriedade horizontal, com algumas especificidades, podendo tais deliberações ser judicialmente impugnadas por qualquer interessado que as não tenha aprovado, no prazo de 60 dias a contar da data da

assembleia ou da publicação das deliberações produzidas nessa assembleia, consoante aquele haja ou não estado presente na reunião (artigo 12.º da Lei n.º 91/95).

Ora, o caso *sub judice* diz precisamente respeito a uma situação relacionada com a legalização de um bairro que cresceu de forma ilegal e foi posteriormente delimitado como AUGI.

Cerca do final de 1997, os moradores de tal bairro, antes de constituírem qualquer administração conjunta de uma AUGI, constituíram uma associação de moradores cujo objeto social estatutário, era precisamente o de “*a curto prazo, levar a efeito a recuperação urbanística do Bairro, com vista à sua legalização perante as autoridades instituídas, nomeadamente as infra-estruturas básicas para melhoria das condições de vida e habitação dos seus associados ou obtenção de habitação própria, em estreita cooperação com a Junta de Freguesia, Câmara Municipal e outras entidades*”. Para esse efeito, a associação foi cobrando aos seus membros verbas destinadas a aplicar na legalização do bairro.

Sucedo que em outubro de 2002, a Câmara Municipal competente delimitou o referido bairro como AUGI e, na sequência, perto do final de 2002, foi criada a administração conjunta da AUGI do bairro. Nesse momento, a associação de moradores entendeu transferir para a AUGI os montantes cobrados aos seus associados para a legalização do bairro, que na altura totalizavam € 17.975,00.

Foi precisamente esse montante que a assembleia de comproprietários da administração conjunta da AUGI do bairro, realizada em 2013, deliberou restituir, a título gratuito, à associação de moradores, deliberação contra a qual os autores da ação aqui em causa decidiram reagir judicialmente, por considerarem tratar-se de uma doação ilegal por parte da AUGI à associação de moradores.

3 ANÁLISE CRÍTICA DA SOLUÇÃO DADA AO CASO PELO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA

O Tribunal de 1.ª instância entendeu que a deliberação em causa não era ilegal e, por isso, não devida ser anulada, na medida em que a transferência daquele montante por parte da administração conjunta da AUGI a favor da associação de moradores não consubstanciava uma doação, mas sim uma verdadeira restituição de valores de que era titular a associação. Na verdade, fundamentou o Tribunal de 1.ª instância, a verba em causa era proveniente da cobrança de quotas aos membros da associação e, por isso, era uma verdadeira receita da associação e não uma receita no âmbito do processo de reconversão, pelo que não haveria fundamento para a AUGI a reter.

Foi contra esta tese que os autores reagiram, pois consideravam que os montantes em causa haviam sido recolhidos pela associação em vista do objetivo de legalização do bairro, que era precisamente o fim a que a AUGI se destinava e, por isso mesmo é que, aquando da sua constituição, os fundos lhe foram transfe-

ridos pela associação e passaram a ser definitivamente um ativo da AUGI. Nessa perspetiva, a restituição à associação era uma verdadeira doação sem fundamento ou justificação.

Curiosamente, o Tribunal da Relação acabaria por dar razão aos autores na análise que fizeram da transferência dos fundos da associação para a AUGI, bem como na posterior transferência da AUGI para a associação, que o Tribunal qualificou como doação. Contudo, tal doação, ao contrário do que sustentavam os autores, não fora ilegal.

Com efeito, o Tribunal da Relação clarificou que, face à factualidade dada como provada, “a referida verba de €17.975,00, que correspondia ao saldo de caixa da A[ssociação] à data de 31.Dez.2002, não constituía receita proveniente das quotizações dos seus associados, mas uma receita resultante da cobrança efectuada no âmbito do processo de reconversão que passou para a incumbência da AUGI, após a respectiva constituição em 8.Dez.2002. Como tal, e até por força da deliberação da assembleia geral constitutiva da AUGI, de 8 .Dez.2002, uma vez operada a transferência para a AUGI da verba de € 17.975,00, a mesma passou a constituir activo desta entidade”.

Sendo assim, tudo estava em saber se a deliberação de aprovação da restituição daquela quantia à associação seria nula, por determinar a realização de uma doação e este tipo de negócio gratuito estar vedado à administração conjunta da AUGI.

A resposta a esta questão implicava analisar a natureza jurídica da AUGI e qual o regime jurídico pelo qual se determina a validade dos seus atos.

O ponto de partida desta análise teria necessariamente de ser a verificação da concessão à administração conjunta da AUGI, por parte do ordenamento jurídico, de personalidade jurídica. E neste âmbito o Tribunal sucintamente afirma que a administração conjunta da AUGI não goza de personalidade jurídica, tratando-se meramente de um “*um substrato organizacional, sem personalidade jurídica, que não tem por fim o lucro económico dos seus associados, antes prossegue um relevante interesse social (o urbanismo)*”.

Efetivamente, a administração conjunta da AUGI não tem personalidade jurídica, embora fique sujeita, nos termos do artigo 8.º, n.º 6 e 7 da Lei n.º 91/95, à inscrição no Registo Nacional de Pessoas Coletivas para efeitos de identificação e lhe seja atribuída personalidade judiciária (vide a este propósito, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 89/2003/T. Const., publicado no Diário da República n.º 73/2003, Série II de 2003-03-27).

Na verdade, como salientou o Tribunal da Relação de Lisboa, em acórdão de 28/11/2006, disponível em www.dgsi.pt, “*a AUGI é criada apenas com vista à reconversão urbanística e a actuação dos seus órgãos é concebida dentro dos limites desta*”. E essa atuação dos seus órgãos está perfeitamente delimitada na

Lei n.º 91/95: à assembleia compete, em geral, acompanhar o processo de reconversão e fiscalizar os atos da comissão de administração, tendo ainda uma série de outras competências mais específicas (artigo 10.º); à comissão de administração compete no plano externo, nomeadamente, participar na tramitação do processo de reconversão, celebrar os contratos para execução de projetos e obras, constituir e movimentar contas bancárias, pleitear em juízo e dar cumprimento às deliberações da assembleia (artigo 15.º); e, finalmente, à comissão de fiscalização cabe emitir pareceres e opiniões sobre matérias em que seja convidada pelos outros órgãos (artigo 16.º-B).

Em face desta análise, o Tribunal da Relação de Lisboa, no citado aresto de 2006, conclui que “Não pode, pois, dizer-se que caiba aos órgãos da administração conjunta o exercício de poderes gerais de administração, designadamente os de gestão, conservação e manutenção da coisa comum, antes cabendo aos diversos proprietários ou comproprietários o exercício, nos termos gerais, dos poderes respeitantes a essa matéria.”

Ora, uma vez feita esta análise parece-nos que, face à questão colocada no caso *sub judice* – recorde-se, saber se a administração conjunta da AUGI poderia deliberar efetuar uma doação de um seu ativo à associação de moradores –, cabia ao Tribunal tentar encontrar enquadramento para o ato em causa nas competências, gerais ou específicas, da assembleia ou no limite, num plano mais alargado, da administração conjunta da AUGI.

Ora, não consta do acórdão qualquer análise nesses termos, uma vez que o Tribunal salta da constatação rápida e sem grandes considerações da ausência de personalidade jurídica da administração conjunta da AUGI, para a sustentação de que a circunstância de se estar perante um substrato organizacional que não tinha por fim o lucro económico, autorizava, sem mais, a aplicação analógica à administração conjunta da AUGI das disposições que regem as associações, nomeadamente, os artigos 158.º a 166.º e 167.º a 184.º do Código Civil.

A partir da aplicação analógica do regime das associações, o Tribunal sustenta que o caso se deve resolver sob a égide do artigo 160.º, n.º 1 do Código Civil, que consagra o princípio da especialidade do fim: “A *capacidade das pessoas colectivas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins.*” (vide a anotação ao artigo 160.º CCiv de ANTÓNIO AGOSTINHO GUEDES, na obra coletiva, coordenada por LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOSÉ BRANDÃO PROENÇA (coord.) e outros, *Comentário ao Código Civil. Parte geral*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2014, pp. 351-354).

Com efeito, face ao entendimento dominante sobre a interpretação de tal princípio, que permite sustentar que a prática esporádica de doações por uma associação, a favor de terceiros, determinada por fundamentos de solidariedade social,

é legítima desde que tais liberalidades sejam adequadas à capacidade económica da associação, o Tribunal conclui que a doação em causa nos autos é válida, pois *“tendo em conta a existência de uma certa comunhão entre o fim e o objecto social da Administração Conjunta da AUGI e o fim e o objecto social da associação de moradores A... (também proprietários e comproprietários na AUGI) só pode ser vista como sendo necessária e conveniente à prossecução desse fim social comum.”* Assim, e considerando ainda que o montante que a administração conjunta da AUGI iria transmitir seria aplicado pela associação na *“na promoção e realização de iniciativas de ordem social, cultural, recreativa e desportiva e outras actividades previstas na lei e, desde logo, na exploração e funcionamento de um equipamento de significativa relevância social para o Bairro...: o Polo Cívico e Comunitário..., que irá prestar cuidados básicos, designadamente à população mais jovem e mais idosa do Bairro...”*, a doação em causa seria legítima e a deliberação da assembleia que a aprovou totalmente válida.

Ora, não se pode concordar com o raciocínio expendido e conclusões alcançadas pelo Tribunal da Relação.

Em primeiro lugar, do ponto de vista metodológico e do processo de aplicação da lei, não se percebe como é que o Tribunal passa da constatação da existência de um substrato organizacional, sem personalidade jurídica, para afirmação da existência de uma lacuna no regime excecional para as AUGI e procede à integração da referida lacuna com recurso à analogia com o regime das associações, sem sequer procurar uma solução nas normas da lei que regem a administração conjunta da AUGI e determinam a competência dos órgãos que a compõem. Com efeito, antes de partir para a referida analogia, havia que perscrutar as normas acima referidas sobre a competência dos órgãos que compõem a administração conjunta da AUGI e, só se nestas não se encontrasse solução, partir para uma solução de integração de lacunas. Por outro lado, no plano substantivo, subscrevendo-se a interpretação que este mesmo Tribunal firmou no acórdão de 2006, segundo a qual *“a AUGI é criada apenas com vista à reconversão urbanística e a actuação dos seus órgãos é concebida dentro dos limites desta”*, do que decorre que os órgãos da administração conjunta da AUGI não têm quaisquer outras competências para além daquelas que a lei lhes atribui, carecendo, nomeadamente de poderes gerais de administração, entende-se que a assembleia carecia de competência para deliberar doar parte do ativo da administração conjunta da AUGI a um terceiro, independentemente do concreto contexto em que o referido ativo deu entrada na conta da administração conjunta da AUGI. E isto já para não falar da contradição que constitui a afirmação de capacidade jurídica de um substrato sem personalidade jurídica, para além das competências expressamente definidas na lei para os seus órgãos.

Em suma, entende-se que ao decidir como decidiu, com recurso à analogia e aplicação das regras das associações, o Tribunal da Relação foi demasiado vo-

luntarioso, por ventura em face do contexto subjacente ao caso, bem explicado no já citado acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 8/02/2018: “*No ac. do TRL de 09/11/2017, proc. 3844/13.0TCLRS.L1-6, referente à mesma AUGI destes autos (BVF), julgou-se válida uma transferência de verbas da AUGI para a associação de moradores que antes dela tinha feito obras de reconversão do Bairro (a execução das infra-estruturas básicas: asfaltagem, esgotos, canalizações, etc.), verba que seria aplicada na promoção e realização de iniciativas de ordem social, cultural, recreativa e desportiva e outras actividades previstas na lei e, desde logo, na exploração e funcionamento de um equipamento de significativa relevância social para o Bairro: o Polo Cívico e Comunitário, que irá prestar cuidados básicos, designadamente à população mais jovem e mais idosa do Bairro; verba essa que correspondia a uma outra que a associação de moradores tinha transferido para a AUGI na data da constituição desta (2002) e que tinha resultado das participações dos proprietários para as despesas de reconversão/legalização do Bairro desde 1997. O que se tratou, materialmente, de uma forma indirecta de pagamento de despesas feitas com obras de reconversão da área antes mesmo da existência do processo de reconversão. E que naturalmente foi aceite pelo tribunal.*” Eventualmente, terá sido este contexto de aparente justiça relativa subjacente ao pagamento indireto de despesas adiantadas, a principal motivação para a solução criativa que o Tribunal da Relação pretendeu dar ao caso *sub judice*, mas que, do nosso ponto de vista, não corresponde à correta interpretação e aplicação da lei.

BIBLIOGRAFIA

- LUÍS CARVALHO FERNANDES e JOSÉ BRANDÃO PROENÇA (coord.) e outros, *Comentário ao Código Civil. Parte geral*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2014.
- VÍTOR RAMOS, «Áreas urbanas de génese ilegal: sentido para o caos?», *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 9, Ano V (2002), pág. 157-165).