

Portugal

SOBRE A REALIZAÇÃO COERCIVA DE OBRAS DE CONSERVAÇÃO EM EDIFÍCIOS EM LOCAÇÃO FINANCEIRA IMOBILIÁRIA

Afonso Choon

Advogado da área de Direito Público da Úria Menéndez-Proença de Carvalho (Portugal)

Sobre a realização coerciva de obras de conservação em edifícios em locação financeira imobiliária

O artigo 89.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação impõe que o proprietário realize obras de conservação do seu edifício, podendo essas obras ser ordenadas pelo município caso não sejam realizadas voluntariamente. No âmbito de contratos de arrendamento, essa obrigação legal continua a recair, em última instância, sobre o proprietário, ainda que seja contratualmente estipulado que as obras ficarão a cargo do arrendatário. No presente texto defenderemos que, nos contratos de locação financeira imobiliária, tal obrigação de conservação é legalmente transferida do proprietário/locador para o locatário e que, conseqüentemente, o município não pode ordenar ao locador que este realize obras de conservação.

PALAVRAS-CHAVE:

CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA IMOBILIÁRIA, CONSERVAÇÃO DE EDIFÍCIOS, OBRAS DE CONSERVAÇÃO, OBRAS ORDENADAS POR AUTORIDADES PÚBLICAS, DECRETO-LEI N.º 149/95, DE 24 DE JUNHO, REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO.

Compulsory conservation works in buildings in real estate finance leasing

Article 89 of the Planning and Building Legal Framework provides that owners must carry out conservation works on their buildings and that the municipal authorities may order them to carry them out if they do not do so themselves. In real estate lease agreements, the owner is responsible for these works, even if the parties

agree that the tenant will carry them out. This article argues that in real estate financial lease agreements, this obligation passes to the lessee by operation of law and, consequently, the municipal authorities cannot order the lessor to carry out conservation works on the leased building.

KEYWORDS:

REAL ESTATE LEASING AGREEMENT, REAL ESTATE FINANCIAL LEASE AGREEMENT, BUILDING CONSERVATION, CONSERVATION WORKS, WORKS ORDERED BY PUBLIC AUTHORITIES, DECREE-LAW 149/95, PLANNING AND BUILDING LEGAL FRAMEWORK.

FECHA DE RECEPCIÓN: 2-7-2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 7-7-2022

Dias, Afonso Choon (2022). Sobre a realização coerciva de obras de conservação em edifícios em locação financeira imobiliária. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 60, pp. 184-191 (ISSN: 1578-956X).

1. Enquadramento da questão

Através do presente texto procuraremos responder a uma questão que nos tem sido colocada recorrentemente nos últimos anos. A pergunta é a seguinte: pode um município ordenar que uma instituição de crédito realize obras de conservação num edifício de que esta última é proprietária por força de um contrato de locação financeira imobiliária? Ou deve tal ordem dirigir-se exclusivamente ao locatário do edifício?

Apesar de a questão se colocar com alguma frequência, a mesma não se encontra tratada de forma detida pela doutrina e pela jurisprudência civil ou administrativa. O presente texto, visa, pois, dar um modesto contributo para o aprofundamento da mesma.

Começemos então pelas suas premissas.

Nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, conforme alterado (RJUE), o proprietário tem a obrigação de proceder à conservação dos seus edifícios. Mais concretamente, o n.º 1 do artigo 89.º do RJUE dispõe que o proprietário deve realizar obras de conservação pelo menos uma vez em cada período de oito anos e que, independentemente desse prazo, deve realizar todas as obras necessárias à manutenção da segurança, salubridade e arranjo estético dos seus edifícios.

Caso o proprietário não realize, voluntariamente, aquelas obras, o município poderá, nos termos do n.º 2 do artigo 89.º do RJUE, ordenar a execução das obras necessárias à conservação do edificado. Se o proprietário não obedecer àquela ordem, o município poderá, por um lado, tomar posse administrativa do edifício e executar, por si, as obras ordenadas (n.º 1 do artigo 91.º do RJUE). Por outro lado, nos termos da alínea s) do n.º 1 e do n.º 4 do artigo 98.º do RJUE, poderá punir a conduta do proprietário (pessoa coletiva) com uma coima graduada de € 1.500,00 até € 250.000,00.

Assim, à luz destas disposições, vistas isoladamente, parece que seria sempre o proprietário, ainda que locador ao abrigo de contrato de locação financeira imobiliária, o responsável pela realização das obras de conservação.

Sem prejuízo, em sentido aparentemente contrário ou especial, as alíneas *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de junho, conforme alterado, que aprovou o regime jurídico do contrato de locação financeira ("RJCLF"), dispõem que são obrigações do locatário: *(i)* "assegurar a conservação do bem" e *(ii)* "realizar as reparações, urgentes ou necessárias, bem como quaisquer obras ordenadas pela autoridade pública".

De acordo com estas normas parece, pois, que sempre que tenha sido celebrado contrato de locação financeira, a responsabilidade por realizar as obras de conservação, incluindo quando ordenadas por autoridade pública, seria transferida do proprietário/locador para o locatário.

Quid iuris?

2. Da responsabilidade exclusiva do locatário

Na nossa opinião, parece-nos que o entendimento que melhor se coaduna com os elementos literal, sistemático e teleológico das normas em questão é o de que a responsabilidade pela realização de obras de conservação se transfere legalmente, com a celebração do contrato de locação financeira imobiliária, do proprietário/locador para o locatário.

Assim, parece-nos que, mais do que uma mera obrigação contratual — i.e. que produz apenas efeitos entre as partes do contrato de locação financeira —, o dever de realizar obras de conservação por parte do locatário, conforme previsto nas alíneas *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 10.º do RJCLF, constitui uma verdadeira obrigação legal que é transferida do proprietário/locador para o locatário.

Na verdade, como se passará a demonstrar, parece claro que o legislador procurou estabelecer uma nítida distinção entre, por um lado, as obrigações legais do locador e do locatário, nos contratos de locação financeira, e, por outro lado, as obrigações legais do senhorio e do arrendatário, nos contratos de arrendamento.

Efetivamente, nos contratos de arrendamento, apesar de o gozo da coisa ter sido cedido ao arrendatário, o n.º 1 do artigo 1074.º do Código Civil dispõe que caberá ao senhorio (i.e. ao locador) executar todas as obras de conservação, ordinárias ou extraordinárias, requeridas pela lei e pelo fim do contrato. No mesmo sentido dispõe também o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, conforme alterado, ("DL 157/2006"), que "[c]abe ao senhorio efetuar as obras necessárias à manutenção do estado de conservação do prédio arrendado, nos termos dos artigos 1074.º e 1111.º do Código Civil, bem como da legislação urbanística aplicável, nomeadamente do regime jurídico da urbanização e da edificação e do regime jurídico da reabilitação urbana".

Contrariamente, as alíneas *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 10.º do RJCLF são claras em cometer legalmente a obrigação de realizar as obras de conservação, ainda quando ordenadas por autoridades públicas, ao locatário financeiro. Ou seja, nos termos da legislação especialmente aplicável aos contratos de locação financeira o locador não é responsável pela conservação e pela realização

de obras de conservação no imóvel locado, sendo esta obrigação legalmente transferida para o locatário, por força daquelas disposições do RJCLF.

Neste sentido milita, também, a própria função do contrato de locação financeira e as suas principais diferenças em relação ao contrato de locação.

Como reconhece unanimemente a doutrina, o contrato de locação financeira tem por função financiar a aquisição de um determinado bem por parte de um consumidor ou de uma empresa. É, pois, sobretudo, um contrato de crédito.

Como ensina ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO *"a locação financeira é, essencialmente, um negócio de crédito, ainda que vertido nos moldes da velha locação"*¹. No mesmo sentido, refere MIGUEL PESTANA DE VASCONCELOS que este contrato *"desempenha ao mesmo tempo as funções de crédito e garantia"* sendo, no seu entendimento, *"um dos mais importantes instrumentos de concessão de crédito em termos económicos e sociais, tanto empresarial, como ao consumo"*^{2,3}.

Este contrato tem vindo a ser apelidado de um contrato de financiamento, exatamente porque, do lado do locatário, (i) é este que escolhe a coisa a adquirir pelo locador e a ser dada em locação, (ii) usufrui desse bem durante o período de duração do contrato e (iii) no final pode exercer o seu direito potestativo a adquiri-lo por um valor residual. Do lado do locador, este apenas se limita a adquirir a coisa escolhida pelo locatário, (ii) a permitir o seu gozo e (iii) a receber o valor das rendas e do preço residual, para assim reaver o capital investido, acrescido dos respetivos juros. Neste sentido, parece-nos evidente que o locador não pretende explorar economicamente o bem locado, servindo este, apenas e tão-só, como garantia do financiamento concedido⁴.

Contrariamente, no contrato de arrendamento, o senhorio já é proprietário do imóvel aquando da celebração do contrato. Assim, pretendendo explorá-lo economicamente ou rentabilizá-lo, o senhorio concede o seu gozo a um terceiro a troco de uma remuneração, nunca tendo qualquer intenção de se desfazer da sua propriedade⁵.

Verifica-se, pois, que no primeiro caso o imóvel serve de garantia a um financiamento concedido a um terceiro. Já no segundo caso, o imóvel serve de fonte de rendimento ao seu proprietário.

É esta distinção funcional que explica, entre outras, as seguintes diferenças de regime entre os dois tipos de contrato:

- i. Na locação financeira, o locador não responde pelos vícios do bem locado ou pela sua inadequação face aos fins do contrato (artigo 12.º do RJCLF), ao contrário do que sucede na simples locação (artigos 1032 e 1033.º do Código Civil); e
- ii. Na locação financeira, é o locatário que corre o risco de perda ou deterioração do bem (artigo 15.º do RJCLF), ao passo que na locação esse risco recai, sobretudo, sobre o locador (artigo 1044.º do Código Civil)⁶.

Ora, na nossa opinião — e aparentemente no entendimento da maioria da doutrina que se pronunciou sobre o tema —, é também essa distinção funcional que justifica porque é que o legisla-

dor, como adiantámos *supra*, previu que, nos contratos de arrendamento, o dever de conservar o edifício recai sobre o locador/senhorio (n.º 1 do artigo 1074.º do Código Civil e no n.º 1 do artigo 2.º do DL 157/2006); ao passo que, nos contratos de locação financeira imobiliária, previu que esse mesmo dever recai legalmente, até quando decorre de ordem de autoridade pública, sobre o locatário (alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 10.º do RJCLF)⁷.

Com efeito, se é o locatário que escolhe o imóvel a adquirir, faz uso do mesmo e é sobre ele que recai o risco de deterioração e perda do imóvel — ao ponto de se entender que é este que detém a propriedade económica sobre o imóvel⁸ — é evidente que será sobre o locatário que recairá, também e exclusivamente, a obrigação de realizar obras de conservação sobre o edifício locado.

Neste exato sentido, entende JOÃO CALVÃO DA SILVA que:

“Por um lado, a vocação principal do locador é a de intermediário financeiro, de “capitalista” financiador. Por outro lado, foi o locatário que fez a prospecção do mercado, que escolheu o equipamento destinado à sua empresa e é ele que o vai utilizar, com opção de compra findo o contrato. Nada mais natural, portanto, do que a transferência legal para o locatário dos riscos e responsabilidades conexos ao gozo e disponibilidade material da coisa que passa a ter após a entrega, incluindo a sua manutenção e conservação (art. 10.º, n.º I, als. q) e f), do Decreto-Lei n.º149/95) e o risco do seu perecimento ou da sua deterioração (ainda que) imputável a força maior ou caso fortuito (art. 15.º do Decreto-Lei n.º149/95). No fundo é co-natural ao leasing que a sociedade locadora se obrigue a adquirir e a conceder o gozo da coisa ao locatário mas se desinteresse ou exonere dos riscos e da responsabilidade relativos à sua utilização” (sublinhado nosso)⁹.

A este propósito e de forma semelhante, note-se que relativamente à obrigação prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 10.º do RJCLF — *i.e.* a obrigação que impende sobre o locatário de pagar, em caso de locação de fração autónoma, as despesas de condomínio — o Supremo Tribunal de Justiça tem decidido de forma unânime que, por força desta disposição, essa obrigação impende exclusivamente sobre o locatário do imóvel, não podendo ser exigida ao proprietário/locador¹⁰.

Isto, apesar de o n.º 1 do artigo 1424.º do Código Civil estatuir que “[s]alvo disposição em contrário, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes comuns do edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum são pagas pelos condóminos [*i.e.* pelos proprietários] em proporção do valor das suas fracções” (sublinhado nosso).

Para o efeito tem entendido o Supremo Tribunal de Justiça que:

“I) – O contrato de locação financeira (imobiliária) (leasing) por alguns considerado um contrato de crédito ao consumo, não obstante pressupor que em campos jurídicos distintos se situam o dono/locador da coisa e o locatário financeiro/fruidor, constitui uma realidade económica que tendo de muito relevante o financiamento da aquisição de bens, estabelece um regime legal que visa, em função do nodal aspecto de fruição económica em vista da expectativa de aquisição do direito de propriedade, que constitui um direito potestativo do locatário contra o qual o locador nada pode, impõe ónus e riscos que, na pura lógica do direito de propriedade, ainda que comprimido, por outro direito real ou obrigacional, mal se compreenderiam.

(...)

IV) – Sendo traço comum da locação financeira, mobiliária e imobiliária, a fruição onerosa e temporária de um bem, o legislador quis colocar a cargo do locatário de fracção autónoma o pagamento das despesas comuns do edifício e os serviços de interesse comum, certamente em homenagem à vocação do tipo contratual, que visa o financiamento do locatário” (sublinhado nosso)¹¹.

Ou seja, na sua jurisprudência, o Supremo Tribunal de Justiça entendeu que o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º do RJCLF, mais do que consagrar uma obrigação contratual do locatário, importa, na verdade, uma transferência legal da obrigação de pagamento do condomínio do proprietário / locador para o locatário.

Ora, à luz do exposto *supra*, parece-nos que esta doutrina, *mutatis mutandis*, tem plena aplicação no que diz respeito às obrigações previstas nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 10.º do RJCLF.

Neste exato sentido decidiu o único — ao que sabemos — Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte que se pronunciou expressamente sobre o tema. Com efeito, no seu Acórdão de 11 de fevereiro de 2010 (processo n. 2311/06.2BERPT) o Tribunal Central Administrativo Norte decidiu que:

“Com efeito, a situação dos autos não é de contrato de arrendamento, mas sim de contrato de locação [financeira] e, em relação a este contrato de locação, a lei é explícita no sentido de regular expressamente e de forma especial esta matéria, imputando de forma directa a responsabilidade deste tipo de obras ao locatário.

Esta imputação de responsabilidade é a nosso ver perfeitamente perceptível, pois, o contrato de locação financeira rege-se por cláusulas substancialmente diferentes daquelas que estão subjacentes a um contrato de arrendamento, designadamente, o direito potestativo que o legislador colocou a cargo do locatário de comprar o bem pelo valor residual, no fim do contrato.

Ora, como supra se deixou referido apesar do locatário não ser proprietário do bem locado, e nessa perspectiva não ter que assumir a responsabilidade da realização das obras de conservação, a verdade é que o DL n.º 149/95 (...) que regula a locação financeira, é claro ao transferir esta responsabilidade para o locatário, nesta parte específica de quaisquer obras impostas pela autoridade pública”¹².

Assim, e em conclusão, entendemos que as alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 10.º do RJCLF devem ser interpretadas no sentido de que é sobre o locatário que impende a obrigação de realizar obras de conservação no imóvel locado — incluindo as que sejam determinadas por uma autoridade pública — não podendo, portanto, exigir-se ao locador o cumprimento daquela obrigação.

3. Em jeito de conclusão: da invalidade da ordem municipal

Considerando o exposto, parece-nos que se, ao abrigo do n.º 2 do artigo 89.º do RJUE, um município ordenar a um locador que realize obras de conservação num edifício adquirido ao abrigo de um contrato de locação financeira, tal ordem padecerá do vício de violação de lei. Mais concretamente tal ordem violará as alíneas *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 10.º do RJCLF que, como observámos, transferem para o locatário o dever de realizar obras de conservação no edifício locado.

Assim, caso tal suceda, será tal ordem anulável, nos termos do n.º 1 do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo. Para obter essa anulação deverá o locador intentar a respetiva ação administrativa de impugnação, no prazo de três meses, nos termos do artigo 58.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Visto, porém, que a impugnação não suspende, por si só, os efeitos produzidos pela ordem do município, poderá ser ponderada a propositura de uma providência cautelar para suspender esses efeitos. No nosso entender, em face da urgência em determinar quem será responsável pela realização das obras de conservação, a via cautelar poderá até servir para obter uma resposta final mais célere por parte do Tribunal ao abrigo do n.º 1 do artigo 121.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, que permite antecipar o juízo sobre a causa principal no âmbito do processo cautelar.

Notas

- 1 CORDEIRO, António Menezes (2015). *Direito Bancário*, Almedina, 5.ª edição revista e atualizada, p. 722.
- 2 VASCONCELOS, Miguel Pestana de (2017). *Direito Bancário*, Almedina, pp. 263 e 264.
- 3 Ainda no mesmo sentido, dando nota da função financiadora do contrato de locação financeira, entre muitos outros, vide DUARTE, Rui Pinto (1983). *A locação financeira (Estudo jurídico do leasing financeiro)*, Editora Danubio, Lda., p. 12; VASCONCELOS, Duarte V. Pestana de (1985). *A Locação Financeira*, Separata da *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 45, Lisboa, p. 266; SILVA, João Calvão da (2001). *Direito Bancário, Programa, Conteúdos e Métodos de Ensino*, Almedina, p. 425; PASSINHAS, Sandra (2000). *A Assembleia de Condóminos e o Administrador na Propriedade Horizontal*, Almedina, p. 209.
- 4 Assim, VASCONCELOS, Duarte V. Pestana de (1985). *A Locação Financeira*, *op. cit.*, p. 277; CAMPOS, Diogo Leite de (1994). *A Locação Financeira*, Lex Edições Jurídicas, pp. 68 e 69; VASCONCELOS, Miguel Pestana de (2017). *Direito Bancário*, *op. cit.*, p. 274; e SILVA, João Calvão da (2001). *Direito Bancário...*, *op. cit.*, p. 426.
- 5 Neste sentido, VASCONCELOS, Miguel Pestana de (2017). *Direito Bancário*, *op. cit.*, p. 274.
- 6 Assim, VASCONCELOS, Miguel Pestana de (2017). *Direito Bancário*, *op. cit.*, p. 274; e SILVA, João Calvão da (2001). *Direito Bancário...*, *op. cit.*, pp. 425 e 426.
- 7 Aparentemente no mesmo sentido, VASCONCELOS, Miguel Pestana de (2017). *Direito Bancário*, *op. cit.*, p. 274; PASSINHAS, Sandra (2000). *A Assembleia de Condóminos...*, *op. cit.*, p. 209; DUARTE, Rui Pinto (1983). *A locação financeira...*, *op. cit.*, p.12; CAMPOS, Diogo Leite de (1994). *A Locação Financeira*, *op. cit.*, pp. 68 e 69; e VASCONCELOS, Duarte V. Pestana de (1985). *A Locação Financeira*, *op. cit.*, p. 277.
- 8 Assim, MORAIS, Fernando Gravato (2014). A justa repartição dos riscos na locação financeira. *Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, Tomo LXVIII, n.º 335, pp. 251 e 252.
- 9 SILVA, João Calvão da (2001). *Direito Bancário...*, *op. cit.*, p. 425. Sem prejuízo, tal não significa que o locador não mantenha, ainda assim, um certo interesse no imóvel dado em locação, visto que este continua a ser o principal garante do financiamento em causa. É por isso que mantém, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 9.º do RJCLF, o direito de examinar o bem e defender a sua integridade.
- 10 Neste sentido, vide os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 10 de julho de 2008 (processo n.º 08A1057), de 6 de novembro de 2008 (processo n.º 08B2623) e ainda de 2 de março de 2010 (processo n.º 5662/07.5YYPRT-A.S1). Defendendo ainda esta solução, vide ainda os Acórdãos da Relação do Porto de 11 de fevereiro de 2020 (processo n.º 26112/17.3T8LSB.P1) e de 28 de janeiro de 2021 (processo n.º 2672/19.3T8LOU-A.P1). Em sentido contrário, vide Acórdão da Relação de Coimbra de 28 de junho de 2022 (processo n.º 1489/20.7T8VIS.C1) e Acórdãos da Relação de Guimarães de 10 de maio de 2018 (processo n.º 501/15.6T8PTL.G1) e 4 de novembro de 2021 (processo n.º 216/20.3T8GMR.G1).
- 11 Acórdão de 2 de março de 2010 (processo n.º 5662/07.5YYPRT-A.S1).
- 12 Acórdão não disponível no site:www.dgsi.pt. Está, porém, disponível o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo que decidiu recusar preliminarmente a admissão do recurso de revista deste mesmo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de junho de 2010, processo n.º 0475/10).