

ASSUNTO:	Freguesia – Concessão de autorização para constituição de hipoteca
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_12235/2024
Data:	27.11.2024

Pela Exma. Senhora Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer acerca da seguinte questão:

“A 17 de Maio do corrente ano, foi realizada escritura de Constituição de Direito de Superfície, após aprovação em Assembleia de Freguesia, na qual a Junta cedeu o direito de superfície ao Centro Social (...) (CSSPVP), de um prédio urbano, no qual está a ser implementado uma ERPI (Estrutura Residencial para Idosos).

Sucedendo que, o CSSPVP necessita de financiamento bancário para conclusão da ERPI, pretendendo dar como garantia o citado Direito de Superfície, pelo que pediu à Junta de Freguesia autorização para constituição de Hipoteca.

Assim, procuramos junto de V/ Exas. entender se a Junta de Freguesia pode dar autorização para a constituição de Hipoteca sobre o Direito de Superfície e caso o possa fazer, se tal tem de ser aprovada em Assembleia de Freguesia.

A junta analisou previamente o art. 55.º n.º 7 do Regime de Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, que veda às freguesias a concessão de garantias pessoais e reais. Contudo, em bom rigor, não será a Junta a prestar qualquer garantia, e sim autorizar que um terceiro ao qual foi cedido o Direito de Superfície a constituir hipoteca.

Face o exposto, solicitamos o vosso douto entendimento sobre a legitimidade da Junta de Freguesia para autorizar a constituição de hipoteca”

Cumpr, pois, informar:

I

A Constituição da República Portuguesa (CRP) ¹ estabelece, no seu artigo 238.º, que *“as autarquias locais têm património e finanças próprios”* (n.º 1) e que *“as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”* (n.º 3).

Nesse seguimento, estabelece igualmente o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais ², que a atividade financeira das autarquias locais se desenvolve com respeito pelo princípio da autonomia financeira, de acordo com o qual as autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos (cf. artigo 3.º n.º 2 alínea c) e artigo 6.º n.º 1 e n.º 2 alínea b) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

Como se refere, a este propósito, no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 31.08.2018 (Processo n.º P000071999):

“As autarquias têm, portanto, património próprio, isto é, «gozam de capacidade para adquirir e fruir de bens, móveis ou imóveis (autonomia patrimonial). O património tanto pode incluir bens sujeitos ao domínio privado como ao domínio público (bens do domínio público das autarquias).»

E têm as autarquias, entre outras, competência para gerir e administrar o seu património (cfr. artigos 15º, 27º, 39º e 51º da LAL).

Numa aceção objectiva, entende-se por domínio público o conjunto das coisas que, pertencendo ao Estado, às regiões autónomas ou às autarquias locais [artigo 84, nº 2, da Constituição], «são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua incomerciabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública».

Estes bens, por integrarem o domínio público, consideram-se fora do comércio e não podem ser objecto de direitos privados (artigo 202º, nº 2, do Código Civil).

A par dos bens integrados no seu domínio público, os entes públicos territoriais possuem igualmente um domínio privado, integrado pelos «bens que, por não se encontrarem integrados no domínio público, estão, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, conseqüentemente, submetidos ao comércio jurídico correspondente»; os bens do domínio privado costumam ser classificados em bens do domínio privado disponível ou do património financeiro e bens do domínio privado indisponível ou do

¹ Aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976, alterado pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 08 de julho, pela Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro, pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro, pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho, e pela Lei Constitucional Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto.

² Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 132/2015, de 04 de setembro, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro, pela Lei n.º 29/2023, de 04 de julho, e pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

património administrativo (os bens desta segunda categoria – a que pertencem os indispensáveis ao funcionamento dos serviços públicos – estão sujeitos a um regime que os aproxima dos bens do domínio público)”.

II

Nesta senda, verifica-se que a junta de freguesia cedeu, ao Centro Social identificado, o direito de superfície de um seu prédio urbano, com a finalidade de que, no mesmo, fosse implementada uma ERPI (Estrutura Residencial para Idosos).

Tendo o Centro Social necessidade de um financiamento bancário para conclusão da ERPI, e pretendendo dar como garantia o citado direito de superfície, veio o mesmo solicitar à Junta de Freguesia autorização para constituição de hipoteca.

A hipoteca constitui um direito real de garantia que resulta da faculdade, atribuída ao credor hipotecário, de realizar o seu crédito à custa do bem que serve de garantia.

Conforme resulta do artigo 686.º do Código Civil ³, a hipoteca confere também ao credor a preferência sobre o produto de venda da coisa hipotecada, em relação aos demais credores

Como se refere no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto – Processo n.º 1430/14.6T8PRT-B.P1 – de 25/01/2024 ⁴:

“A hipoteca, que constitui um direito real de garantia que incide sobre coisas imóveis ou equiparadas do devedor ou de terceiro e confere ao credor o direito de ser pago pelo valor de tais coisas imóveis, ou equiparadas, com preferência sobre os demais credores que não gozem de privilégio especial ou de prioridade de registo – artigo 686.º, n.º 1, do Código Civil.

O seu efeito principal consiste na satisfação do direito de crédito garantido através do bem hipotecado, sendo puramente instrumental o seu interesse, na medida em que tem por finalidade assegurar o cumprimento de outro direito (o de crédito).

Como tal, pode ser caracterizada como um direito acessório do direito de crédito a que serve de garantia.

³ Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966, na sua atual redação, com a sua última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 48/2024, de 25 de julho.

⁴ Acessível em

<http://www.gde.mj.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/5ccaa4a9862bbdf180258ad6003531ee?OpenDocument>

Como direito real, a hipoteca goza de preferência e da seqüela, o que significa que, em princípio, prevalece sobre os direitos reais de garantia posteriormente constituídos e segue a coisa onerada nas suas transmissões, podendo sempre o credor hipotecário fazer valer o seu direito.

Os dois principais efeitos da hipoteca traduzem-se, com efeito, no direito de seqüela (o direito segue a coisa, persegue-a, acompanha-a, podendo fazer-se valer seja qual for a situação em que a coisa se encontre) e direito de preferência. Também ao credor hipotecário, ao titular do direito real de garantia, assiste a possibilidade de continuar a dar à execução a coisa, objecto do seu direito, independentemente de esta pertencer ainda ao seu proprietário que constitui a hipoteca, ou já a um posterior adquirente”.

Nestes termos, quanto à possibilidade de a junta de freguesia autorizar um terceiro a constituir uma hipoteca sobre um seu bem cedido em regime de direito de superfície importa chamar à colação o disposto no artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o qual dispõe o seguinte:

“Artigo 55.º

Regime de crédito das freguesias

1 - As freguesias podem contrair empréstimos de curto prazo obrigatoriamente denominados em euros e utilizar aberturas de crédito, junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, que devem ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados.

2 - As freguesias podem celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis, por um prazo máximo de cinco anos.

3 - As freguesias podem celebrar contratos de locação financeira de bens imóveis com duração anual, renovável até ao limite de dez anos, e desde que os respetivos encargos sejam suportados através de receitas próprias.

4 - A celebração de contratos de empréstimos de curto prazo, de aberturas de crédito e de locação financeira compete à junta de freguesia, mediante prévia autorização da assembleia de freguesia ou do plenário de cidadãos eleitores.

5 - Os empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 20 /prct. do FFF respetivo.

6 - Constituem garantia dos empréstimos contraídos as receitas provenientes do FFF.

7 - É vedado às freguesias quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças, a concessão de garantias pessoais e reais e a contração de empréstimos de médio e longo prazos, exceto o disposto no n.º 4.

8 - O montante das dívidas orçamentais das freguesias a terceiros, excluindo as relativas a contratos de empréstimo de curto prazo ou aberturas de crédito, não pode ultrapassar 50 /prct. das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior.

9 - Quando o endividamento a fornecedores não cumpra o disposto no número anterior, o montante da dívida deve ser reduzido em 10 /prct., em cada ano subsequente, até que o limite se encontre cumprido.

10 - No caso previsto no número anterior, compete ao órgão executivo elaborar o plano de redução da dívida até ao limite de endividamento previsto no n.º 7 e apresentá-lo à assembleia de freguesia para a aprovação”.

Em face do teor desta disposição legal, mormente do seu n.º 7, resulta, pois, que é vedado às freguesias a concessão de garantias reais, pelo que não é possível à freguesia autorizar a constituição de uma hipoteca (garantia real) que incida sobre um bem imóvel sua propriedade, a favor de um terceiro, para garantia de um financiamento bancário a contrair por este.

Idêntica conclusão foi igualmente expressa no Parecer Jurídico n.º 39 / CCDR-LVT / 2012, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P. (CCDR LVT, I.P.)⁵ onde se concluiu que:

“Em face do teor destas disposições legais, torna-se evidente, por um lado, que só em situações muito excecionais é que as freguesias podem contrair empréstimos, por outro lado que, o legislador optou por vedar às freguesias a concessão de garantias reais.

Pelo que, tendo em consideração que, como já afirmado, a hipoteca é uma garantia real, à freguesia está vedada a concessão deste tipo de garantia, não podendo, assim, a junta deliberar dar de hipoteca a favor de terceiro as frações autónomas para garantia de um crédito concedido à IPSS”.

III

Em conclusão:

1. A hipoteca constitui um direito real de garantia que resulta da faculdade, atribuída ao credor hipotecário, de realizar o seu crédito à custa do bem que serve de garantia.
2. Decorre do n.º 7 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que é vedado às freguesias a concessão de garantias reais, pelo que não é possível à freguesia autorizar a constituição de uma hipoteca (garantia real) que incida sobre um bem imóvel sua propriedade, a favor de um terceiro, para garantia de um financiamento bancário a contrair por este.

⁵ Acessível em <https://www.ccdr-lvt.pt/wp-content/uploads/2022/03/0344a42ce65338b6fbeca5fe01a5b07d5b15c1d6.pdf>