

# EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

---

COMENTÁRIO AO ACÓRDÃO DO SUPREMO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, DE 20 DE  
FEVEREIRO DE 2020 (1.<sup>a</sup> SECÇÃO)

Por Andreia Filipa Lemos Senra

Licenciada em Direito e Mestranda em Ciências Jurídico-Forenses  
na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....	3
2.1. Conceito de expropriação .....	3
2.2. Objeto de expropriação .....	4
2.3. Pressupostos de legitimidade da expropriação por utilidade pública .....	4
2.4. Procedimento de expropriação urgente.....	7
3. ACÓRDÃO .....	11
3.1. Considerações introdutórias.....	11
3.2 Questões a analisar.....	13
3.3. Fundamentação de facto .....	14
4. DO ÂMBITO DA FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA .....	16
4.1. Exigência da notificação da resolução de requerer a declaração de utilidade pública (‘‘resolução de expropriar’’).....	16
4.2. Necessidade de uma fase de audiência dos interessados .....	17
4.3. Notificação de requerimento da declaração de utilidade pública .....	19
4.4. Corolário da omissão das formalidades previstas no artigo 10.º .....	20
BIBLIOGRAFIA .....	22

## 1. INTRODUÇÃO

Foi recentemente proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo o acórdão de 20 de fevereiro de 2020, Proc. n.º 894/08.1BESNT. O acórdão traz a debate o problema da omissão de formalidades legalmente previstas no Código das Expropriações<sup>1</sup>, discutindo-se se a preterição da formalidade de notificação da resolução de expropriar - ou «*resolução de requerer a declaração de utilidade pública*» -, no contexto de uma expropriação urgente, tem eficácia invalidante da própria declaração de utilidade pública.

Aproveitamos o ensejo não só para proferir algumas palavras sobre a questão referida e a decisão do Supremo Tribunal Administrativo, como também para discorrer sobre a pertinência da audiência prévia à declaração de utilidade pública, pelos expropriados e demais interessados, mesmo nos casos de expropriação urgente.

Questão doutrinariamente controversa é a de saber se a mencionada resolução de expropriação se trata de um ato administrativo, pelo que também esta problemática merecerá a nossa atenção.

Afigura-se-nos importante realizar um enquadramento teórico da figura da expropriação, passando pela sua conceitualização, pela análise do objeto de expropriação e dos seus pressupostos legitimantes e ainda por uma breve explicação do procedimento administrativo de expropriação, pelo que discorreremos sobre os referidos temas nas páginas seguintes.

---

<sup>1</sup> As referências a artigos sem expressa indicação do diploma legal respetivo devem considerar-se feitas ao Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro.

## 2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 2.1. Conceito de expropriação

Deparamo-nos perante uma questão que se insere na matéria das expropriações, figura de irrefutável importância na sociedade contemporânea -, estando em causa uma expropriação por utilidade pública, entendida enquanto expropriação em sentido clássico.

A expropriação<sup>2</sup> em sentido clássico<sup>3</sup> por definir-se como um ato de privação ou subtração de um direito de conteúdo patrimonial e na sua apropriação por um sujeito diferente, para a realização de um fim público<sup>4</sup>, na qual intervêm, numa relação tripartida, (1) expropriados e outros interessados, designadamente, os titulares (não expropriados) de um qualquer direito real ou ónus sobre o bem e os arrendatários - ou seja, aqueles que figurem no registo predial, na matriz ou em títulos bastantes de prova ou os que sejam tidos pública e notoriamente como tal; (2) entidade expropriante propriamente dita, no sentido que efetivamente declara a utilidade pública da expropriação, bem como autoriza a posse administrativa do bem<sup>5</sup> e (3) entidade beneficiária da expropriação ou procedimentalmente expropriante, enquanto entidade

---

<sup>2</sup> Figura que se revela, por vezes, de difícil distinção com outras de índole semelhante. Sobre isto, BERNARDO AZEVEDO refere que tal se deve à sua «evolução expansiva»: «*Este embaraço, em estabelecer as fronteiras entre as figuras da servidão de interesse público e da expropriação, é de imputar à «evolução expansiva» que, no contexto do Estado de Direito Social, conhece o instituto da expropriação por utilidade pública, o qual passa a ser entendido, não apenas como «a prerrogativa do Estado que lhe permite, por iniciativa de uma pessoa pública ou privada, com um fim de utilidade pública e mediante o respeito de um certo número de garantias de procedimento e de fundo, constranger uma pessoa pública ou privada a ceder a propriedade de um imóvel ou de um direito real imobiliário a uma pessoa pública ou privada» (J. M. AUBY / P. BON) , mas, igualmente, como a simples mutilação ou «privação (...) de algumas faculdades ou irradiações da propriedade» (F. ALVES CORREIA) . Ora, é exatamente esta dilatação da noção de expropriação que vai dificultar a sua delimitação de outras figuras identicamente ablativas e limitativas do direito de propriedade [...]» in BERNARDO AZEVEDO, *Expropriações e servidões administrativas*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020, p. 166*

<sup>3</sup> Que se opõe à designada «expropriação de sacrifício», caracterizada por uma «destruição ou uma afetação essencial de um posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição», não estando em causa a realização de um interesse público, e à qual falta o momento translativo do direito, bem como a relação tripolar: beneficiário da expropriação; expropriado e autoridade expropriante. Cfr. FERNANDO CORREIA ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. II, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2008, p. 132

<sup>4</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do planeamento à Gestão*. 3ª Edição. Braga: AEDREL, 2018. P. 175

<sup>5</sup> Em regra, é competente o Ministro da tutela; em especial, a competência pode ser deferida às Assembleias municipais, para as expropriações das autarquias locais destinadas concretização de planos de urbanização e de pormenor.

que requer a utilidade pública da expropriação, conduz a dinâmica procedimental e o contencioso indemnizatório<sup>6</sup>.

## 2.2. Objeto de expropriação

A expropriação pode ter por objeto bens imóveis ou direitos relativos a bens imóveis, nos termos do artigo 1.º. Quando se trate de uma expropriação cujo objeto seja um bem imóvel, haverá subtração dos bens objeto do direito de propriedade (terrenos e edifícios), assim como da *res*. Portanto, a expropriação da coisa (do bem imóvel) faz extinguir automaticamente os direitos que incidiam sobre ela, ficando a *res* a expropriar livre de qualquer ónus, havendo uma indemnização a pagar ao proprietário e outra a pagar aos titulares dos restantes direitos que se extinguiram.

De outro modo, a expropriação de direitos relativos a bens imóveis significa a expropriação de direitos reais distintos do direito de propriedade, nomeadamente, direitos reais que têm por objeto não uma *res*, mas uma *utilitas rei* (*direitos reais limitados de gozo* - usufruto, servidões, uso e habitação - e de *garantia* - hipoteca) - bem como direitos obrigacionais ou de crédito (arrendamento) que incidam sobre aqueles bens. Estas situações configuram-se quando o beneficiário da expropriação é já proprietário do imóvel e este está onerado com direitos reais limitados ou com um direito obrigacional, como o arrendamento, ou ainda nas situações em que se pretende a constituição de direitos reais limitados, como uma servidão ou um direito de superfície<sup>7</sup>. Nestes casos, o objeto da expropriação não é o bem imóvel, mas os direitos que o oneram.

## 2.3. Pressupostos de legitimidade da expropriação por utilidade pública

A legitimidade de uma expropriação está condicionada pelo devido respeito pelos princípios da legalidade, utilidade pública, proporcionalidade e indemnização<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Pode tratar-se de uma entidade de direito público ou de direito privado, desde que seja reconhecida utilidade pública à atividade desta, conforme consta dos artigos 12.º, n.º2, 14.º, n.º e 42.º, n.º1.

<sup>7</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra cit.*, p. 177

<sup>8</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, Almedina, 1982. pp. 186 e segs.; FERNANDO ALVES CORREIA, *Direito de propriedade, expropriedade e nacionalização*, in “Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais”, vol. III. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2020, XVII. pp. 2007 e segs.; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra cit.* pp. 177 e segs.

No que concerne ao *princípio da legalidade*, este é um dos pressupostos fundamentais da expropriação. Decorre do n.º 2 do artigo 62.º, da Constituição que a expropriação «só pode ser efetuada com base na lei», portanto, significa isto que nenhuma expropriação será legítima se não tiver como fundamento a própria lei ou regulamento administrativo. Todavia, a expropriação tem de ser concretizada através de um ato administrativo que individualize os bens a expropriar e o fim da expropriação (artigos 13.º, n.º 2 e 17.º, n.º 3).

Em segundo lugar, de acordo com o *princípio da utilidade pública*, o ato expropriativo assenta numa prevalência do interesse público sobre o direito de propriedade privada, no sentido em que não é legítimo expropriar um bem para um fim que não seja de utilidade pública, de interesse público, de interesse comum ou de utilidade geral<sup>9</sup>. *A contrario sensu*, será ilegítima a expropriação para prossecução de um interesse exclusivamente privado, ou seja, um interesse do qual não resultam sequer benefícios para o interesse público.

É a declaração de utilidade pública o verdadeiro ato constitutivo da expropriação concretizador deste importante princípio. Nos casos de *expropriação legal* - em que a declaração de utilidade pública é feita diretamente por um ato legislativo, ou seja, resulta diretamente da lei - o reconhecimento do interesse público a prosseguir é diretamente feito pelo legislador. Por sua vez, nas situações de *expropriação administrativa* - que se fundamenta num ato ou regulamento administrativo, em execução de uma lei que estabeleça as condições do exercício do poder de expropriação -, o legislador reconhece a possibilidade de sacrificar a propriedade privada para um fim de utilidade pública, e compete à Administração verificar, no caso material, se há presença de uma causa legítima de expropriação. Note-se, neste sentido, que a determinação do objeto de expropriação é condicionada: só podem ser objetos neste âmbito aqueles que sejam estritamente indispensáveis para a realização do fim da expropriação.

---

<sup>9</sup> Cit. FERNANDO CORREIA ALVES, *Direito de propriedade, expropriedade e nacionalização*, in “Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais”, vol. III. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2020, XVII, p. 2008

No que concerne ao *princípio da proporcionalidade*, em termos sucintos, impõe-se que todas as medidas ablativas dos direitos dos cidadãos, como a expropriação, estejam subordinadas ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo (artigos 2.º, 9.º, alínea b), 18.º, n.º 2, e 266.º, n.º2 da Constituição). Este princípio desdobra-se em três subprincípios: necessidade, adequação e o da proporcionalidade em sentido estrito.

Dita o subprincípio da *necessidade* da expropriação, na sua dimensão instrumental, que a expropriação apresenta caráter subsidiário em relação aos instrumentos jurídico-privados de aquisição dos bens (artigo 3.º, n.º 1, primeira parte) . É legalmente imposto (artigo 11.º, n.º 1) que a entidade que pretende beneficiar da expropriação tem de tentar adquirir o bem pela via do direito privado; sob os interessados em expropriar impende o dever de provar que desenvolveram as diligências necessárias à aquisição do bem pela via do direito privado, bem como indicar as razões do seu *inêxito* (artigo 12.º, n.º1, alínea b). Não obstante, já não será assim nas situações de expropriação urgente (cfr. artigos 11.º, n.º1 e 15.º) e urgentíssima (artigo 16.º). Numa dimensão territorial, dita que só se expropria a totalidade do terreno objeto de expropriação se não for possível expropriar apenas uma parte, isto é, se o fim deste ato ablativo não puder ser alcançado com a ablação de uma parte (artigo 3.º, n.º 2, *a contrario*)<sup>10</sup>. A vertente modal significa que se deve preferir a constituição de um direito real limitado, ao invés de uma expropriação, se o fim público não exigir a subtração do direito de propriedade. Por fim, a dimensão temporal deste princípio vai no sentido de que o interesse público (que fundamenta a expropriação) tem de se fazer sentir naquele momento em que é emanado o ato de declaração de utilidade pública, e não apenas no futuro (artigo 3.º).<sup>11</sup> A caducidade do ato de declaração pública (artigo 13.º, n.º 3) e a previsão do direito de reversão dos bens expropriados se estes não forem utilizados num certo período de tempo (artigo 5.º, n.º 4, alínea d)) são manifestações desta vertente temporal<sup>12</sup>.

Em *sentido estrito*, o princípio da proporcionalidade dita que entidade expropriante proceda a um balanço dos custos-benefícios resultantes da expropriação, cumprindo à Administração o dever realizar um balanço meios e fins antes de emitir a

---

<sup>10</sup> Prevê-se, contudo, uma exceção no artigo 3.º, n.ºs 2 e 3 (expropriação total).

<sup>11</sup> Os desvios possíveis a este subprincípio encontram-se na parte final do n.º 1, do artigo 3.º, e no artigo 4.º.

<sup>12</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra cit.*, p. 179

DUP, para verificar o equilíbrio entre ambos: se o balanço for claramente negativo, há invalidade da medida expropriativa.

Por seu turno, o subprincípio da *adequação* expressa a necessidade da expropriação dever ser um meio apto a prosseguir o fim de utilidade pública que fundamenta e legitima o ato ablativo.

Por último, mas não menos relevante, cumpre referir a indemnização enquanto pressuposto de legitimidade de expropriação, apoiando-nos, desde logo, no artigo 62.º, n.º 2 da Constituição de acordo com o qual a expropriação por utilidade pública só pode ser efetuada mediante o pagamento de uma justa indemnização.

É claro que, ao estabelecer que a expropriação só pode ser efetuada com fundamento na lei e mediante o pagamento de um justa indemnização, a Constituição consagra o princípio da justa indemnização como *pressuposto de legitimidade do ato expropriativo*<sup>13</sup>, e não como *efeito* da expropriação. Trata-se, pois, simultaneamente, de um elemento essencial e condição de legitimidade da mesma.

Neste sentido, nas expropriações clássicas significa que não operam os efeitos extintivo e aquisitivo do direito produzida pela expropriação enquanto não for paga a indemnização. Assim, por um lado, até ao pagamento da indemnização não está finalizado o procedimento expropriativo e, por outro lado, exige-se que esta seja justa.

Nas restantes expropriações (de sacrifício) significa que a expropriação só será legítima se houver lugar ao pagamento da indemnização.

#### **2.4. Procedimento de expropriação urgente**

Seguimos o entendimento de FERNANDO CORREIA ALVES e FERNANDA PAULA OLIVEIRA de encarar o procedimento de expropriação como constituído por dois momentos: um *procedimento administrativo*, integrado por um conjunto de atos que gravitam em torno do ato de declaração de utilidade pública; e por um *processo judicial* - de ocorrência eventual - que abrange atos relacionados com a discussão litigiosa do valor da indemnização, cometida aos tribunais judiciais.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra Cit.*, p. 181

<sup>14</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Ibidem.*, p. 181 e Cfr. FERNANDO CORREIA ALVES, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. II, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2010, p. 374



Todavia, consideramos que o procedimento administrativo da expropriação não abrange os atos necessários para a sua instauração, ou seja, necessários para se dar início ao mesmo, tal como a resolução de expropriar (artigo 10.º) e o ato de aquisição do bem por via do direito privado (artigo 11.º) - sendo este último dispensado nas situações de *expropriação urgente* (artigo 11.º, n.º1, segunda parte)<sup>15</sup>. Estes atos enquadram-se, portanto, no designado “pré-procedimento expropriativo”, o qual é constituído por um conjunto de atos promovidos pela entidade que pretende beneficiar da expropriação (isto é, entidade de direito público ou de direito privado, desde que seja reconhecida utilidade pública à atividade desta - artigo 12.º, n.º2, 14.º, n.º 5, 42.º, n.º1).

Relativamente à *resolução de expropriar*, esta constitui um ato conformador apenas do procedimento expropriativo<sup>16</sup>, na medida em que o Código das Expropriações preceitua expressamente que nos casos previstos no artigo 15.º - expropriações urgentes - a entidade interessada, antes de requerer a declaração de utilidade pública, é dispensada de diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado (artigo 11.º, n.º 1, segunda parte). Para além destas situações em que se excetua a necessidade de aquisição por via do direito privado, o mesmo se prevê para as situações em que, jurídica ou materialmente, não é possível a aquisição por essa via - seja por desconhecimento dos titulares do bem ou por existirem de dúvidas sobre a titularidade do mesmo.

Todavia, para que seja atribuído carácter de urgência a um procedimento de expropriação - situação em que teremos uma expropriação urgente - é imperativo que a entidade expropriante o requeira à entidade responsável pela declaração de utilidade pública, na medida em que, de acordo com o artigo 15.º, no próprio ato declarativo da utilidade pública pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação para obras de

---

<sup>15</sup> Se assim for, a entidade expropriante fica imediatamente na posse administrativa dos bens expropriados (nos termos previstos nos artigos 20.º e seguintes, na parte aplicável). Portanto, quem tem competência para declarar a urgência da expropriação é a entidade responsável pela declaração de utilidade pública, porquanto se refere «No próprio ato declarativo da utilidade pública, pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação». Todavia, coloca-se aqui a seguinte questão: se o beneficiário da expropriação não é, neste contexto, legalmente obrigado a tentar adquirir o bem pela via do direito privado (dada a situação excepcional de se tratar de uma expropriação de urgência), então permite-se que seja ele próprio, numa fase prévia à declaração de utilidade pública, a decidir se se trata de uma expropriação urgente e, subsequentemente, a «auto dispensar-se deste trâmite prévio». Impõe-se, neste sentido, uma harmonização e conciliação dos artigos 15.º e 11.º, n.º1, segunda parte. FERNANDA PAULA OLIVEIRA sugere que a entidade com competência para a declaração de utilidade pública, entendendo que não se trata (efetivamente) de um situação de emergência, deverá remeter o processo ao beneficiário da expropriação para que dê cumprimento à fase de aquisição por via de direito privado. Deve permitir-se que o beneficiário da expropriação requeira a DUP com carácter de urgência, mas não descurando a importante fase de aquisição por via do direito privado quando não se preveja urgência na expropriação. Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra Cit.*, pp. 185 e segs.

<sup>16</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Ibidem.*, p. 185

interesse público, de forma fundamentada. Explicita ainda o artigo 12.º, n.º 1, alínea d) que, no caso de urgência da expropriação, o requerimento da declaração da utilidade pública deve ser remetido com os documentos referentes à programação dos trabalhos elaborada pela entidade expropriante, bem como a fundamentação do carácter urgente.

Relativamente à declaração de utilidade pública, refira-se que esta é o ato central/constitutivo da expropriação, através do qual opera uma oneração real dos bens que identificados nessa declaração - ou seja, os bens descritos (artigo 13.º, n.º 2). A partir deste momento, o bem fica adstrito ao fim específica da expropriação<sup>17</sup>. Efetivamente, é a declaração de utilidade pública que confere poderes ao beneficiário da expropriação, nomeadamente o de desencadear judicialmente o processo expropriativo<sup>18</sup>.

A declaração de utilidade pública (com carácter de urgência), refira-se que no próprio ato declarativo da utilidade pública pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação para obras de interesse público, obrigatoriamente fundamentado (artigo 15.º, n.º 1). Nestas situações, há desnecessidade de se requerer a posse administrativa dos bens expropriados, na medida em que ela é conferida de imediato à entidade expropriante (artigo 15.º n.º 2) com dispensa inicial de depósito (artigo 20.º, n.º 5).

Posteriormente, seguem-se a publicação, notificação, averbamento e publicitação. salvo ocorrendo motivo devidamente fundamentado, as obras na parcela têm de se iniciar no prazo fixado no programa de trabalhos (referido no artigo 12.º), sob pena de caducidade do carácter de urgência, designadamente, do ato que o atribui (artigo 15.º, n.º 3). Não operando a caducidade automaticamente, esta deve ser requerida pelo expropriado ou por qualquer outro interessado ao tribunal competente para conhecer do recurso da decisão arbitral ou à entidade que declarou a utilidade pública, sendo a decisão que for proferida notificada a todos os interessados (artigo 13.º, n.º 4, por remissão do artigo 15.º, n.º 4). Todavia, a caducidade da atribuição do carácter

---

<sup>17</sup> Não é a doutrina unânime quanto à sua natureza. Há autores que consideram que esta declaração extingue o direito de livre disposição do proprietário, ficando o particular obrigado a ceder o bem à entidade beneficiária da expropriação. Outros, como o Doutor Fernando Alves Correia, considera que extingue o direito de propriedade, porquanto este se converte num direito de indemnização - o particular deixa de ser proprietário, passa a ser detentor de um direito de indemnização. Contudo, só há extinção do direito na EJ do proprietário com a adjudicação do bem após o pagamento da indemnização. Desta feita, quanto a nós, seguimos o entendimento dos Doutores Fernanda Paula Oliveira e Osvaldo Gomes (cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra cit.*, pp. 188 e segs.

<sup>18</sup> OSVALDO GOMES, *Expropriações por Utilidade Pública*, Lisboa, Texto Editora, 1997, pp. 359 e segs.

urgente não obsta à ulterior autorização da posse administrativa, nos termos dos artigos 19.º e seguintes (artigo 15.º, n.º 5).

### 3. ACÓRDÃO

#### 3.1. Considerações introdutórias

A necessidade da análise proposta surge na esteira do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo<sup>19</sup>, de 20 de fevereiro de 2020 (1.ª Secção), processo n.º 894/08.1BESNT 0684/18<sup>20</sup>.

Da análise do duto aresto em anotação constatamos, em primeiro lugar, que foi intentada, no TAF de Sintra, ação administrativa especial contra o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e as Contrainteressadas “C.....”, ACE” e “LusoLisboa-AutoEstradas da Grande Lisboa, S.A.”, impugnando o despacho do Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações que declarou a utilidade pública, com carácter de urgência, da expropriação, entre outras, de uma parcela (n.º 175), propriedade da primeira Autora e locada à segunda Autora, tendo em vista a construção de sublanço referente à obra da autoestrada A16-IC30. A ação foi então julgado procedente pelo TAF de Sintra, que anulou o despacho impugnado na parte relativa à referida parcela n.º 175, pelo facto de considerar que *não foram cumpridos os requisitos legais exigidos nas alíneas a), b) c) e d) do n.º 1 do artigo 10.º do Código das Expropriações* aplicável (Lei 168/99, de 18/9), e ainda por verificar *falta de cumprimento da notificação aos interessados da “Resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação”*, nos termos exigidos no artigo 10.º, n.º 5, na medida em que a proprietária da parcela apenas foi notificada após a emissão da DUP.

Contudo, as Autoras, não satisfeitas com a decisão do TAF de Sintra, que não lhes deu razão relativamente à existência de todas as questões por elas apontadas (mesmo tendo obtido ganho de causa), recorreram do Acórdão do TAF de Sintra. Por sua parte, As Contrainteressadas “C.....” e “LusoLisboa”, inconformadas com a anulação do despacho impugnado, interpuseram recurso de apelação daquele Acórdão do TAF de Sintra.

A decisão do TAF de Sintra foi, todavia, confirmada pelo TCAS (Acórdão de 15/03/2018), mantendo-se a anulação do despacho impugnado. Invocaram-se, como fundamento, as mesmas razões que o TAF de Sintra, contrariando este último apenas na

---

<sup>19</sup> Doravante, «STA»

<sup>20</sup> Disponível para consulta em « [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) ».

parte em que considerou cumprida a exigência da alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do CE. (referente à menção da causa de utilidade pública a prosseguir e da norma habilitante).

Perante o sucedido, as partes continuam inconformadas com o desfecho dos processos, pelo que vieram as Contrainteressadas “C.....” e “LusoLisboa” interpor recurso de revista (ao abrigo do artigo 150.º, do CPTA), tendo sido esta excecionalmente admitida pelo Acórdão do STA, 22 de outubro de 2018<sup>21</sup>.

A 20 de fevereiro de 2020 decidiu o Venerando Supremo Tribunal Administrativo negar provimento ao recurso de revista deduzido pelas Recorrentes/Contrainteressadas “C....., ACE” e “LusoLisboa, S.A.”, mantendo-se, assim, o Acórdão TCAS recorrido.

Cumpre-nos agora analisar o objeto e fundamentos desta sentença.

---

<sup>21</sup> Disponível para consulta em «[www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)»

### 3.2 Questões a analisar

Da apreciação preliminar sumária do STA relativamente à admissibilidade do recurso de revista, reuniram-se determinadas questões sobre as quais o Tribunal se deveria debruçar.

Em primeiro lugar, questionou a Secção Preliminar se terá de se considerar (necessariamente) como inválida uma declaração de utilidade pública, quando na anterior resolução de expropriar (a designada resolução de requerer a declaração de utilidade pública) se verifiquem omissões de menções legalmente impostas pelo Código das Expropriações (cfr. artigo 10.º). Isto é, sendo certo que a resolução de expropriar tem de ser fundamentada por determinados pontos (de acordo com o artigo 10.º), quando tal não se verifique, reconhece-se que há uma omissão. O TCA de Sintra admitiu que dessa omissão resultaria a invalidade, «*ex necessitate*» e por propagação, da declaração de utilidade pública subsequente. Porém, esta Secção não concorda que omissões na resolução da expropriação levem, necessariamente, à invalidade da declaração de utilidade pública, quando os dados fundamentais em falta na «resolução de expropriar» estiverem seguidamente na DUP. Desta feita, considerou-se necessária a superação desta dúvida, que passaria também pela natureza — e, portanto, pela função (indiscutivelmente preparatória) — da «resolução de expropriar».

Não obstante, a ofensa do artigo 10.º, n.º5 - exigência de que se notifique «ao expropriado e aos demais interessados» a dita resolução de expropriar - constituiu a segunda causa de anulação do ato. A propósito deste preceito, a jurisprudência do STA tem ido no sentido de que a notificação prevista no artigo 10.º, n.º5 visa permitir aos notificados uma participação na formação da decisão a tomar, influenciando a existência ou o «sentido» desta. Todavia, a verdade é que o CE não prevê que, à notificação do artigo 10.º, n.º5, se siga, por parte do expropriado e dos demais interessados, uma intervenção qualquer (como audiência dos interessados) - salvo nos casos em que se abra uma tentativa de aquisição pela via do direito privado. Concluiu, assim, que o instituto da notificação não tem um sentido tão claro com poderia parecer, e seria necessário analisar.

Diante do exposto, declarou-se no Acórdão em análise que as questões a decidir seriam:

- *se a preterição da notificação da “Resolução de requerer a expropriação”, prevista no nº 5 do art. 10º do Código das Expropriações/99, com as menções referidas nas alíneas b), c) e d) do nº 1 do mesmo artigo, é suscetível de se projetar na invalidade do ato de “DUP” (“declaração de utilidade pública”) – ato administrativo impugnado nos presentes autos; e*
- *em caso afirmativo, se pode/deve recusar-se tal eficácia invalidante no caso concreto dos autos, atendendo ao circunstancialismo fático apurado (eventual conhecimento, pelas expropriadas, antes da “DUP”, da projetada expropriação).*

### 3.3. Fundamentação de facto

A fim de se poder analisar corretamente os pontos acima referidos, centremo-nos no circunstancialismo do presente caso, tal como resultante do probatório.

A resolução de expropriar<sup>22</sup> por utilidade pública e com carácter de urgência todas as parcelas de terreno necessárias à construção dos lanços objeto do contrato de Concessão da Grande Lisboa **foi tomada a 19.07.2007**, pelo Conselho de Administração da LusoLisboa — «Autoestradas da Grande Lisboa, S.A.».

Por sua vez, a utilidade pública, com carácter de urgência, foi declarada (“DUP”) por despacho de **30.04.2008**, o qual mais declarou autorizar a concessionária “LusoLisboa, S.A.” a tomar posse administrativa das parcelas em causa.

Neste período compreendido entre os dois atos, a **01.04.2008** – ou seja, cerca de 8 meses e meio após a “Resolução de Expropriar” e cerca de 29 dias antes da declaração de utilidade pública, por ofício, **notificaram (apenas) a locatária B (2.ª autora)** de que o Conselho de Administração tinha deliberado requerer a expropriação por utilidade pública com carácter de urgência; (b) tinha sido feita uma avaliação à parcela n.º 175, e apresentava-se uma proposta de aquisição no valor de 214.500€ (c) pretendia-se a expropriação de uma parcela de terreno com a área de 2155m<sup>2</sup>, a destacar do prédio identificado.

Todavia, à proprietária (**1.ª autora**) nada foi notificado, pelo que, inconformada, esta enviou a **17.04.2008** uma carta à «C.....» informando a sua qualidade de

---

<sup>22</sup> Cfr. Artigo 10.º.

proprietária do prédio em questão, e solicitou ser também ela notificada da proposta de expropriação (enquanto proprietária).

Em **20.05.2008**, a locatária comunicou à «C.....» que, na sequência da carta de 1.04.2008, **não tinha sido remetida a cópia da resolução de expropriação com todos os elementos referidos no artigo 10.º/1 CE** e, como tal, a omissão desses dados impossibilita a análise da situação bem como o exercício dos seus direitos nesta fase do procedimento.

Apenas a **30.05.2008** (um mês depois da declaração de utilidade pública) foram notificadas **tanto a proprietária, como a locatária**. Esta notificação informava da declaração de utilidade pública; que a Concessionária (a expropriante) ficava autorizada a tomar a posse administrativa; que no dia 16.05.2008 se realizava a vistoria "ad perpetuum rei memoriam" e ainda que depois iria então proceder-se à investidura na Posse Administrativa.

Contudo, a **06.06.2008** a locatária comunicou que não lhes foi remetida **cópia da resolução de expropriação**, com os elementos referidos no artigo 10º/1 do Código das Expropriações, reforçando novamente que «a referida omissão impossibilita a análise da situação bem como o exercício dos n/ direitos nesta fase do procedimento».

Entretanto, a **16.06.2008** realizou-se vistoria ad perpetuum rei memoriam à parcela em causa e, **21.07.2008** a C tomou posse administrativa da parcela em questão, nº 175, tendo notificado, na mesma data, as Autoras do auto de posse administrativa da parcela expropriada a seu favor.

Finalmente, em **31.07.2008** – ou seja, **cerca de 3 meses após a “DUP” e 10 dias após a tomada de posse administrativa** - foi finalmente enviada às Autoras cópia da "Resolução de Expropriação".



#### 4. DO ÂMBITO DA FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

##### 4.1. Exigência da notificação da resolução de requerer a declaração de utilidade pública (“resolução de expropriar”)

Contrariamente ao entendimento defendido pelas recorrentes - segundo o qual a omissão de notificação da “Resolução” prevista no artigo 10.º, n.º5 não tem qualquer consequência, nomeadamente de invalidação de atos subsequentes, como a “DUP”, pois que dessa omissão não resulta preterido qualquer direito dos proprietários e demais interessados, por não serem os destinatários dessa resolução a resolução de requerer a expropriação, mas somente a Entidade Administrativa com competência para a DUP, pelo facto de a resolução de requerer a expropriação não ser um ato administrativo impugnável, destinando-se apenas a preparar o ato de declaração de utilidade pública (ato ablativo dos direitos dos proprietários e demais interessados) - **o STA afirmou que a notificação aos proprietários e demais interessados é legalmente imposta, sendo obrigatória inclusivamente nos casos de expropriação urgente, não estando limitada à finalidade da aquisição do bem pela via do direito privado.**

Ademais, refere o Venerando STA - e com razão - que esta notificação se trata de uma formalidade essencial porquanto permite a concretização do direito constitucional de “participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito”, previsto no artigo 267.º, n.º 5 da CRP, sendo um ato necessário (mas não o único, como veremos adiante) para uma participação efetiva dos particulares, cujos bens ou direitos poderão ser expropriados.

Relativamente a este ponto, parece-nos de aplaudir este entendimento. Efetivamente, a resolução de expropriar prevista no artigo 10.º, constitui nas designadas expropriações urgente um ato conformador do procedimento expropriativo<sup>23</sup>.

Ora, este ato conformador do procedimento expropriativo, apesar de não tocar a esfera dos particulares, não alterando a sua posição, nem produzindo efeitos externos negativos ou positivos (através da criação, modificação ou extinção de uma situação

---

<sup>23</sup> Na medida em que o Código das Expropriações preceitua expressamente que nos casos previstos no artigo 15.º - expropriações urgentes - a entidade interessada, antes de requerer a declaração de utilidade pública, é dispensada<sup>23</sup> de diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado (artigo 11.º, n.º 1, segunda parte. Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra cit.*, p. 185

jurídica)<sup>24</sup>, exprime já a intenção da entidade beneficiária de requerer a expropriação e, inclusivamente, apresenta-se como este como um ato prejudicial na condução dos demais passos que integram este procedimento. Neste sentido, mesmo que a lei não exigisse a sua notificação, é inegável que a preterição da mesma teria provoca nos particulares expropriados uma agressão aos seus direitos fundamentais. A expropriação trata-se de *procedimento ablativo* de direitos fundamentais e que envolve uma agressão à esfera patrimonial do expropriado em nome do interesse público, pelo que é de todo o interesse comunicar ao expropriado o conteúdo da resolução de requerer a declaração de utilidade pública, dando-lhe conhecimento do início do procedimento de expropriação com antecedência em relação ao momento da declaração de utilidade pública, por forma a permitir-lhe defender nele adequadamente os seus interesses, designadamente poder influenciar a própria declaração de utilidade pública<sup>25</sup>.

#### 4.2. Necessidade de uma fase de audiência dos interessados

Não obstante, e não descurando a relevância da notificação da resolução de expropriar, será de defender a existência de uma «audiência prévia dos interessados» previamente à emissão da declaração de utilidade pública, apesar desta figura não estar prevista no Código das Expropriações atual.

O n.º 1 do artigo 13.º, refere que a declaração de utilidade pública deve ser devidamente fundamentada e obedecer aos demais requisitos fixados no Código das

---

<sup>24</sup> Esta será uma nota caracterizadora de um ato administrativo, e não do ato de resolução de requerer a declaração de utilidade pública. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, na esteira deste pensamento, denota que este ato de resolução de expropriar não se coaduna com o conceito de ato administrativo, na medida em que não apresenta / não cumpre as notas caracterizadoras de um ato administrativo decorrentes, desde logo, da noção constante no artigo 148.º do Código de Procedimento Administrativo - *consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta* - e da noção avançada por ROGÉRIO SOARES - *estatuição autoritária* (que regula diretamente de forma unilateral situações jurídicas) *relativa a um caso concreto* (isto é, de uma situação determinada ou determinável), *praticado por um órgão da administração, no uso de poderes administrativos e que visa produzir efeitos jurídicos externos, positivos ou negativos* (ou seja, que afetam a esfera jurídica dos particulares).

Assim, no caso da resolução de DUP, por um lado, não há obrigatoriedade de ser praticado por um órgão da administração, podendo ser proferida por várias entidades não integradas na Administração ou não qualificadas como entidades públicas, como concessionários, sempre que estes tenham legitimidade para requerer a declaração de utilidade pública e possa ser beneficiária da expropriação (artigos 12.º, n.º2, e 14.º, n.º5).

Por outro lado, como referido, este ato não toca a esfera dos particulares.

Por fim, a verdade é que não desemboca necessariamente numa expropriação, podendo-se adquirir-se o bem pela via do direito privado (sendo a sua tentativa obrigatória).

Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra cit.*, pp. 183 e segs.

<sup>25</sup> Acórdão STA, de 20 de fevereiro de 2020, Proc. 894/08.1BESNT 0684/18

Expropriações e *demais legislação aplicável*, independentemente da forma que revista, pelo que se coloca a questão de saber se é aplicável o artigo 100.º do Código de Procedimento Administrativo, relativo à audiência prévia (no caso) do expropriado e demais interessados. É sabido que o previsto no anterior código era que o requerente, antes de enviar o requerimento, notificava-o ao eventual expropriado e publicitava-o para que qualquer interessado pudesse pronunciar-se sobre a legalidade ou oportunidade da expropriação, contudo, não se faz hodiernamente qualquer referência no CE relativamente a esta possibilidade.

Do nosso ponto de vista, é de todo o interesse que se promova a audiência dos interessados - dos titulares dos bens a expropriar - previamente à emissão do ato de declaração de utilidade pública, inclusivamente nos processos urgentes. Refere-se no artigo 2.º, n.º 3, do CPA, que os princípios gerais da atividade administrativa e as disposições do Código que concretizam preceitos constitucionais *são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração Pública*, pelo que retiramos daqui que os preceitos dos artigos 121.º e ss («*Da audiência dos interessados*») aplicam-se, conseqüentemente, aos procedimentos de expropriação.

Não obstante esta interpretação, releva também o facto deste procedimento se tratar de um *procedimento ablativo* de direitos fundamentais e que envolve uma agressão à esfera patrimonial do expropriado em nome do interesse público<sup>26</sup>, pelo que se justifica a sua prévia audição. Note-se que, no procedimento expropriativo a audiência prévia do titular dos bens a expropriar poderá ser o único momento em que aquele tem o ensejo de se pronunciar sobre as razões que fundamentam a expropriação e sobre a sua legalidade ou ilegalidade; mesmo nos casos em que há lugar a tentativa de aquisição por via do direito privado, nos termos do artigo 11.º, as negociações entre as potenciais entidade expropriante e expropriado não consistem, verdadeiramente, numa forma de participação - não constituindo, conseqüentemente, uma forma de garantir a participação do expropriado no procedimento expropriativo<sup>27</sup>. No momento em que se realizam as aludidas negociações não está ainda a decorrer nenhum procedimento expropriativo<sup>28</sup>, pelo que as partes visam somente adquirir os bens por via do direito

---

<sup>26</sup> *Supra*, p. 13

<sup>27</sup> Numa posição diferente, com a qual não concordamos pelas razões já dadas a conhecer, José Osvaldo Gomes afirma que «*A possibilidade de os interessados se pronunciarem na fase inicial do processo expropriativo só se encontra formalmente prevista na fase da aquisição por via de direito privado*». Cfr. OSVALDO GOMES, “Jurisprudência Crítica, Resolução de Expropriar”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 80, Lisboa, Jul./Dez. 2020, p. 540

<sup>28</sup> Pois situa-se no âmbito do pré-procedimento expropriativo. *Vide supra*, p. 7

privado, evitando o recurso à expropriação. Haverá certamente uma preocupação com o ajuste do preço, e não com a legalidade ou oportunidade de uma eventual expropriação. Na fase do procedimento expropriativo do seu bem, depois da primeira fase falhar, aí sim o potencial expropriado tem de vir pronunciar-se sobre a legalidade e oportunidade da expropriação.

Particularmente, e com maior relevância para o nosso estudo, no que diz respeito às expropriações declaradas urgentes, entendemos que também deverá ser concedida aos titulares dos bens a expropriar a oportunidade de uma audiência prévia. Servimo-nos do artigo 124.º, n.º 1, alínea a) do CPA, nos termos do qual o responsável pela direção do procedimento pode não proceder à audiência dos interessados quando a decisão seja urgente. Resulta daqui que, se a entidade competente tem a faculdade de não promover a audiência prévia, também tem a faculdade legalmente concedida o fazer, ou seja, trata-se de uma faculdade, não de uma obrigatoriedade. Neste sentido, a natureza urgente do procedimento não interfere com a necessidade de realização da formalidade, apenas permitindo, fundamentadamente, a sua dispensa<sup>29</sup>. A entidade competente pode proceder à audiência dos interessados - e, a nosso ver, não só pode como deve.

#### **4.3. Notificação de requerimento da declaração de utilidade pública**

Refere o artigo 110.º, do CPA que o início do procedimento é notificado às pessoas cujos direitos ou interesses legalmente protegidos possam ser lesados pelos atos a praticar e que possam ser desde logo nominalmente identificadas, configurando a notificação uma garantia procedimental, condicionante da legalidade da declaração de utilidade pública.

Ora, nas situações de expropriação não urgente, se o proprietário e demais interessados recusarem a proposta, no âmbito da tentativa de aquisição dos bens por via de direito privado (artigo 11.º, n.º1) ou simplesmente se limitarem a não responder à notificação para resolução de expropriação, pode a entidade interessada na expropriação, no prazo estabelecido, apresentar o requerimento para a declaração de utilidade pública, *mas notificando aqueles que tiverem respondido* (artigo 11.º, n.º 6). Porém, nas situações de expropriação urgente - como a que nos deparamos *in casu* -

---

<sup>29</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra cit.*, p. 190

havendo dispensa de adquirir os bens pela via do direito privado (artigo 11.º, n.º 1, que remete para o artigo 15.º), o Código não dispõe que terá lugar qualquer notificação para além da referida no artigo 10.º, n.º5.

Neste sentido, tendo o potencial expropriado já sido notificado da resolução de requerer a declaração de utilidade pública, bem como os «demais interessados cuja morada seja conhecida», podia dizer-se que não faria sentido notificarem-se estes sobre o requerimento da declaração de utilidade pública. Contudo, defendemos ser efetivamente necessária esta notificação, ou seja, que deve o particular ser notificado do requerimento, mesmo não estando previsto expressamente na Código, visto que se trata de duas notificações diferentes e com valores distintos<sup>30</sup>. Desta forma fica satisfeito o artigo 110.º, do CPA e o artigo 10.º.

#### **4.4. Corolário da omissão das formalidades previstas no artigo 10.º**

Deu-se como provado nos autos a concreta omissão da notificação da resolução de requerer a declaração de utilidade pública às Autoras, ora recorridas, na medida em que, como foi referido anteriormente, estas foram notificadas somente após ser declarada a utilidade pública (nos termos do artigo 13.º) e até mesmo depois da tomada de posse administrativa da parcela em causa. Além do mais, parece-nos que o cumprimento desta formalidade se deveu ao facto de as “lesadas” insistentemente solicitarem cópia da resolução, e não da vontade de respeitar a lei, por parte das entidades competentes.

Contudo, demonstrou-se ainda (nas instâncias anteriores) a inobservância do disposto no artigo 10.º, n.º 1, alíneas b), c) e d) do C.E./99, porquanto não foram mencionados expressamente os bens a expropriar, os proprietários e demais interessados conhecidos; a previsão do montante dos encargos a suportar com a expropriação e o previsto em instrumento de gestão territorial para os imóveis a expropriar e para a zona da sua localização.

Neste sentido, concluiu o STA no duto aresto que o incumprimento da notificação imposta pelo artigo 10º, nºs 1 b), c) e d) e 5 do C.E./99 resulta na invalidade do ato impugnado de declaração de utilidade pública de expropriação em questão.

---

<sup>30</sup> Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Obra cit.*, p. 188

Também neste ponto acompanhamos o entendimento deste tribunal. Tendo ficado demonstrado, pelos factos trazidos ao processo, não foi atempadamente notificada ao expropriado e demais interessados a resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação, incorreram numa violação da lei que se tem de repercutir em invalidade da declaração de utilidade pública, porquanto não tiveram as partes oportunidade de exercício atempado do direito de participação.

Nem seria defensível, inclusivamente, que a falta de notificação tem fundamento ou justificação na necessária celeridade processual do processo expropriativo, porquanto a expropriação é um ato dirigido contra os direitos patrimoniais do particular, que vêm os seus bens jurídicos sacrificados; logo, é justo (e legalmente imposto, pois decorre expressamente da lei) que os proprietários tenham conhecimento dos termos da possível expropriação que sobre os seus bens ou direitos impende. Não é compreensível que entidades públicas possam extinguir o direito à propriedade privada, reconhecido pela Constituição no artigo 62.º, com concomitante tomada de posse administrativa, sem qualquer aviso prévio.

A função primordial da referida notificação é precisamente comunicar ao expropriado o conteúdo da resolução de requerer a declaração de utilidade pública, pelo que é de concluir que essa notificação visa, em primeira linha, dar ao expropriado conhecimento do início do procedimento de expropriação, com antecedência em relação ao momento da declaração de utilidade pública, por forma a permitir-lhe defender nele adequadamente os seus interesses, designadamente poder influenciar a própria declaração de utilidade pública<sup>31</sup>.

A única exceção a esta exigência, ou seja, a dispensa de prévia notificação da resolução de expropriar aos titulares de direitos reais ou ónus sobre o bem a expropriar e respetivos arrendatários, está prevista pra os casos de expropriações urgentíssimas reguladas pelo artigo 16.º do CE99 e, ainda, nos casos previstos na Lei 59/2020, de 12 de Outubro.<sup>32</sup>

Neste sentido, a preterição da formalidade fora dos casos tipicamente previstos na lei assume, efetivamente, carater invalidante e causa de anulação da subsequente declaração de utilidade pública.

---

<sup>31</sup> Cfr. Acórdão 20.02.2020 (1.ª Secção), Proc. 2433/18.7BEPRT-B. Disponível em « dgsi.pt ».

<sup>32</sup> OSVALDO GOMES, ‘Jurisprudência Crítica, Resolução de Expropriar’ *Obra cit.*, p. 540

## **BIBLIOGRAFIA**

AZEVEDO, BERNARDO, *Expropriações e servidões administrativas*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020

CORREIA, FERNANDO ALVES

- *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, Almedina, 1982

- *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. II, 4.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Almedina, 2010

- *Direito de propriedade, expropriedade e nacionalização*, in “Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais”, vol. III. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2020, XVII

GOMES, OSVALDO

- *Expropriações por Utilidade Pública*, Lisboa, Texto Editora, 1997

- “Jurisprudência Crítica, Resolução de Expropriar”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 80, Lisboa, Jul./Dez. 2020

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA

- *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, Braga, AEDREL, 2018

- "Expropriar, para o plano executar. Comentário ao Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 7 de Maio de 2009, Processo n.º 5719/08-3". *RevCEDOUA* 27 (2011): 121-148