

# JURISPRUDÊNCIA CRÍTICA RESOLUÇÃO DE EXPROPRIAR

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo,  
de 20 de Fevereiro de 2020 (1.ª Secção)

*Por José Osvaldo Gomes(\*)*

## *SUMÁRIO:*

**I.** A fundamentação da invalidade da DUP (também por referência à parte do procedimento relativa à resolução de expropriar) não só no art. 10.º, n.º 5 do CE mas também na falta de identificação de um dos proprietários, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito legal, leva a que a sindicância da mesma apenas com um destes fundamentos, mantém a validade da decisão com o outro dos fundamentos. **II.** Impõe-se a notificação nos termos do art. 10.º, n.º 5 do CE ao proprietário devidamente identificado que consta do registo como casado em regime de comunhão geral de bens com a proprietária, por o mesmo não ser um proprietário “aparente”, mas antes o “real” proprietário do imóvel. **III.** A intervenção como participante no procedimento anterior à DUP é diferente da intervenção após a mesma desde logo por uma ser uma fase graciosa e outra uma fase contenciosa, pelo que os motivos e argumentos de intervenção são necessariamente distintos. **IV.** O recurso de revista não comporta a apreciação de questões novas suscitadas nas alegações de recurso que não tenham sido conhecidas nos tribunais de que se recorre e sendo certo que não está aqui em causa qualquer inconstitucionalidade ou matéria de conhecimento oficioso relativamente à qual o tribunal não esteja limitado no seu conhecimento nos termos do n.º 2 do art. 88.º do CPTA/2015<sup>(1)</sup>.

---

(\*) Advogado.

(1) Processo n.º 02433/18.7BEPRT-B, disponível in <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/692930471d56174d8025851f00575f73?OpenDocument>>.

## ACÓRDÃO

“1. MUNICÍPIO DE GONDOMAR vem interpor recurso jurisdicional para este STA, nos termos do art. 150.º do CPTA, do acórdão do TCAN, proferido em 27.09.2019, que negou provimento ao recurso da sentença do TAF do Porto, de 30.05.2019 que — no âmbito da providência cautelar de suspensão de ato administrativo, intentada por A..... e B..... contra o MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA e como contra-interessado o ora Recorrente — ao abrigo do art. 121.º CPTA, antecipando o juízo sobre a causa principal, julgou a ação administrativa totalmente procedente, anulando o ato de declaração de utilidade pública urgente da expropriação da “Parcela 13”.

2. Para tanto alegou, concluindo:

Das alegações de recurso: (...)

I. Fundamento — Da validade do ato administrativo (DUP)

- i) A sentença de 1.ª instância, aliás douta, determinou que o ato administrativo impugnado é inexistente, decisão que foi alterada pelo TCAN apenas no sentido de que o ato é existente mas padece de vícios que determinam a sua invalidade, designadamente a falta de notificação da resolução de expropriar ao autor marido, mas que foi notificada à autora mulher.
- j) Assim, o que releva para efeitos de apreciação em sede de recurso da decisão proferida em 1.ª instância, é o ato administrativo impugnado, a DUP, pois a resolução de expropriar não consubstancia um verdadeiro ato administrativo passível de ser impugnado (Neste sentido ver Salvador da Costa, *in* Código das Expropriações e Estatuto dos Peritos Avaliadores — Anotados e Comentados, 2010, Almedina, pp. 71 a 73, e ainda o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 26/06/2002, proferido no âmbito do processo n.º 047229, disponível em <www.dgsi.pt>).
- k) Portanto, se a resolução de expropriar não se trata de um verdadeiro ato administrativo, a sua obrigação de notificação radica apenas na norma contida no n.º 5 do art. 10.º do CExp e já não nas normas do CPA.

- l)* Isto posto, como na expropriação urgente não há lugar à aquisição por via do direito privado, fica prejudicada a notificação prevista naquele n.º 5.º do art. 10.º do CExp (neste sentido, Pedro Cansado Paes, Ana Isabel Pacheco e Luís Alvarez Barbosa, Código das Expropriações, Coimbra, 2003, p. 43 e acórdão do STA, de 06/03/2007, proferido no âmbito do processo n.º 01595/03, publicado em <www.dgsi.pt>).
- m)* Isto porque, a notificação prevista no n.º 5 do art. 10.º e no n.º 2 do art. 11.º do CExp é a mesma e, assim, existe apenas uma notificação, plurifuncional, ou seja, por um lado para comunicar ao expropriado e aos demais interessados a resolução de expropriar (10.º, n.º 5) e, por outro, para apresentar proposta de aquisição dos bens, por via de direito privado (11.º, n.º 2), devendo neste último caso incluir a proposta de aquisição privada, salvo nos casos de expropriações urgentes (cf. arts. 11.º, n.º 1 e art. 15.º do CExp).
- n)* Portanto, resulta da leitura conjugada do n.º 5 do art. 10.º e do n.º 2 do art. 11.º do CExp, que há apenas lugar a uma única notificação e, por via da leitura deste último normativo, conjugado com o n.º 1 deste art. 11.º e o art. 15.º do CExp, essa notificação não é obrigatória por se tratar de uma expropriação urgente, onde a aquisição dos bens por via do direito privado não é obrigatória.
- o)* Pelo que, ao decidir nos termos proferidos pelo douto acórdão do TCAN, considerando obrigatória a notificação de resolução de expropriação mesmo tratando-se de uma expropriação com carácter urgente, violaram-se as normas contidas nos arts. 10.º n.º 5, 11.º, n.º 1 e n.ºs 2 e 15.º, todos do CExp.
- p)* Dever-se-á, portanto, interpretar e aplicar as normas referidas no parágrafo anterior no sentido de considerar que a notificação de resolução de expropriação, nas expropriações com carácter urgente, não é obrigatória e, conseqüentemente, a sua omissão não traz qualquer efeito invalidante ao ato administrativo impugnado.
- q)* Resulta provado que a autora mulher interveio sempre na fase procedimental do ato impugnado, esgrimindo os mesmos argumentos que foram vertidos na petição inicial, onde já se encontra acompanhada do seu marido, pelo que se conclui que a intervenção do autor marido na fase procedimental seria inútil, pois limitar-se-ia a insistir com os mesmos argumentos da autora

mulher, e que não foram capazes de alterar ou impedir a prática do ato administrativo (DUP) nos termos que agora contestam.

- r) Na verdade, o que a notificação prevista no n.º 5 do art. 10.º do CExp pretende é que os cidadãos participem na formação das decisões e deliberações que lhes dizem respeito, dando assim cumprimento ao direito constitucional contido no art. 267.º n.º 1 e n.º e da Constituição da República Portuguesa, e consagrado ainda como princípio geral da atividade administrativa no art. 12.º do CPA, ao qual é dado forma no direito de audiência prévia previsto no art. 121.º deste último diploma.
- s) Com a participação da autora mulher na fase procedimental, à qual o autor marido nada acrescentou já na fase de impugnação judicial, leva forçosamente a concluir que não se verifica, no caso concreto, uma afetação das garantias procedimentais e, assim sendo, não existe justificação material para atribuir efeito invalidante ao incumprimento da formalidade de notificação da resolução de expropriar ao autor marido (neste sentido, cf. Acórdão do STA, de 06/03/2007, proferido no âmbito do processo n.º 01595/03 e publicado em <www.dgsi.pt>).
- t) Pelo exposto e ainda que se entenda obrigatória a formalidade de notificação contida no art. 10.º, n.º 5 do CExp, a mesma degradar-se-ia em formalidade não essencial, cuja omissão não determinaria a ilegalidade do ato.
- u) Verifica-se assim, também por esta razão, que o TCAN violou a norma contida no n.º 5 do art. 10.º do CExp, quando interpretada, no presente caso, como uma formalidade essencial que determina a invalidade da DUP.
- v) Pelo que, dever-se-á interpretar a norma referida no parágrafo anterior no sentido de que a sua prática constitui uma formalidade não essencial e, assim, a sua omissão, não tem efeitos invalidantes que se propaguem ao ato impugnado.
- w) Pelo supra exposto, resulta também certo que, mesmo sem o vício que é apontado à DUP (falta de notificação da resolução de expropriar), o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.
- x) Tal situação enquadra-se no previsto na alínea c) do n.º 5, art. 163.º do CPA e, assim, mesmo considerando a DUP anulável, o efeito anulatório não se deverá produzir.

- y) Torna-se claro com o desenrolar da presente demanda, que o único vício apontado à DUP (omissão de notificação da resolução de expropriação ao autor marido) não levaria a que aquele ato fosse praticado de forma diferente, ou que não fosse sequer praticado, pois a intervenção do autor marido, na fase de impugnação judicial, nada de novo trouxe à defesa apresentada pela autora mulher na fase procedimental.
- z) Por esta razão, a interpretação do TCAN no sentido de que a omissão de notificação da resolução ao autor marido tem efeito invalidante da DUP, viola o disposto no art. 163.º, n.º 5 alínea c) do CPA.
- aa) Pelo que se deverá interpretar e aplicar o art. 163.º, n.º 5, alínea c) do CPA no sentido de que, o efeito anulatório da omissão de notificação da resolução de expropriação ao autor marido não se deverá produzir, uma vez que se comprova pelo decurso do procedimento, onde participou a autora mulher e pelo decurso do processo judicial que o ato impugnado teria sempre o mesmo conteúdo.

## II. Fundamento — Da exceção dilatória de falta de indicação de contrainteresados

- bb) E lícito ao tribunal de recurso a apreciação de qualquer questão de conhecimento oficioso ainda que esta não tenha sido decidida ou sequer colocada na instância recorrida (cf. Acórdão da Relação de Évora, de 26/01/2017, proferida no âmbito do processo n.º 1654/15.9T8PTG.E1).
- cc) Isto posto, os autores identificaram como contrainteresado apenas o aqui recorrente Município de Gondomar.
- dd) Porém e desde logo como resulta dos motivos expostos em sede de apreciação preliminar, a construção do interceptor de rio Tinto permitiu reabilitar o emissário existente numa extensão de 1.950 metros e construir um exutor com 4.100 metros que liga as estações de tratamento das águas residuais (ETAR) do Meiral, em Gondomar, e do Freixo, no Porto, que no total servem mais de 140 mil habitantes, permitindo ainda a construção de 6,5 quilómetros de passadiço para ligar o Parque Oriental, em Campanhã, no Porto, ao novo Parque Urbano de Rio Tinto.

- ee)* Pelo que dúvidas não existem que o Município do Porto tem interesse na manutenção do ato administrativo impugnado.
- ff)* A par do Município do Porto, outros contrainteressados que não foram identificados pelos autores na petição inicial são os proprietários dos terrenos vizinhos, na medida em que, como também é referido em sede de apreciação preliminar do presente recurso, além do passadiço e da reabilitação do rio, quer ao nível hidráulico quer de vegetação em redor, a obra inclui pequenas zonas de fruição como a praça na zona do Pêgo Negro, no Freixo, e o melhoramento de acessos às habitações.
- gg)* Interrompendo-se parte do passadiço, designadamente na parte referente à parcela 13, o melhoramento de acesso às habitações fica comprometido, pelo menos em relação aos prédios vizinhos.
- hh)* Violou assim o acórdão do TCAN as normas da Lei processual contidas nos arts. 57.º e 89.º do CPTA.
  - ii)* Ora, a falta de indicação de contrainteressados constitui uma exceção dilatória nos termos do art. 89.º, n.º 4, alínea *e)* do CPTA, a qual é de conhecimento oficioso e obsta a que o tribunal conheça do mérito da causa, dando lugar à absolvição da instância, conforme dispõe o n.º 2 do mesmo artigo.

Nestes termos e nos melhores de direito, requer-se a V. Ex.<sup>as</sup> se dignem conceder provimento à presente revista e, por via disso, revogar o acórdão recorrido, com a consequente improcedência da ação de impugnação do ato administrativo, mantendo-o assim válido.

Caso assim não se entenda, deverão V. Exas. tomar conhecimento da exceção dilatória de conhecimento oficioso de falta de indicação de contrainteressados e, por via disso, absolver o réu da instância sempre, em qualquer dos casos, fazendo inteira e sã Justiça”.

**3.** O ora Recorrido deduziu contra-alegações, não apresentando conclusões, pugnando pela improcedência do recurso, se se decidir pela admissão da revista, hipótese que também discorda.

**4.** O recurso de revista foi admitido pela formação deste STA por acórdão de 12.12.2019.

5. Uma vez notificado, nos termos dos arts. 146.º e 147.º do CPTA, o MP não emitiu parecer.

6. Com dispensa de vistos legais, dada a natureza urgente do processo, (art. 36.º, CPTA) cumpre decidir.

## FUNDAMENTAÇÃO

**Matéria de facto** fixada pelas instâncias com relevância para a decisão da causa: (...)

### Do Direito

1. Pretende o recorrente que ocorre erro da decisão recorrida ao julgar obrigatória a notificação de resolução de expropriação mesmo tratando-se de uma expropriação com carácter urgente, pondo, assim, em causa as normas contidas nos arts. 10.º, n.º 5, 11.º, n.º 1 e n.º 2 e 15.º, todos do CExp.

Para tanto alega que a resolução de expropriar não se trata de um verdadeiro ato administrativo, pelo que a obrigação de notificação radica apenas na norma contida no n.º 5 do art. 10.º do CExp e já não nas normas do CPA, a qual fica prejudicada na aquisição por via do direito privado já que esta notificação e a prevista no n.º 2 do art. 11.º do CExp (apresentar proposta de aquisição dos bens, por via de direito privado) (11.º, n.º 2) são a mesma.

Conclui que da leitura conjugada do n.º 5 do art. 10.º e do n.º 2 do art. 11.º do CExp, há apenas lugar a uma única notificação, a qual, por força do art. 15.º do CExp, não é obrigatória quando se está perante uma expropriação urgente, onde a aquisição dos bens por via do direito privado não é obrigatória.

E que, mesmo que se impusesse essa notificação e, por isso, preterição de formalidade «a mesma degradar-se-ia em formalidade não essencial, cuja omissão não determinaria a ilegalidade do ato» face ao disposto no art. 163.º, n.º 5, al. c) do CPA.

A decisão recorrida tinha mantido a decisão de 1.ª instância, de anulação da resolução/DUP, embora com o fundamento de que dos arts. 10.º, n.ºs 1, al. b), 3 e 5, 17.º, n.º 3, ambos do CE, derivam os deveres «de identificar os proprietários (e outros interessados) do bem a expropriar, quer na resolução ..., quer na DUP» e o «de notificar os proprietários (e outros

interessados) do ato de resolução de expropriar», deveres esses que, impendendo sobre a entidade expropriante, foram infringidos e que impediram o A. marido do exercício dos respetivos direitos de participação no procedimento expropriativo.

Ou seja, a decisão recorrida entendeu, também, que foi preterido o art. 10.º, n.º 3 do CE concluindo pela invalidade quer da resolução de expropriar quer da DUP com o fundamento da falta de identificação do 1.º autor, que também é proprietário.

Parte esta que não vem sindicada pelo aqui recorrente.

A este propósito disse-se na decisão recorrida:

*“(...) O art. 10.º, n.º 1, al. b) e 3, e o art. 17.º, n.º 3, do Código das Expropriações (CE, doravante) são bem explícitos quanto ao dever que impende sobre a entidade expropriante de identificar os proprietários (e outros interessados) do bem a expropriar quer na resolução de expropriar, quer na DUP (sendo estes os que constam dos documentos oficiais de cariz matricial e registal — cf. art. 9.º, n.os 1 e 3).*

*E o CE é também bem assertivo quanto ao dever de a entidade expropriante notificar os proprietários (e outros interessados) do ato de resolução de expropriar (cf. art. 10.º, n.º 5 do CE). (...)*

*Quanto à argumentação do Recorrente em torno da violação pela sentença recorrida dos arts. 37.º, n.º 5 e 40.º do CE, adianta-se também que improcedem “in totum”. Dispõem estes artigos o seguinte: O n.º 5 do art. 37.º: “Salvo no caso de dolo ou culpa grave por parte da entidade expropriante, o aparecimento de interessados desconhecidos à data da celebração da escritura ou do auto apenas dá lugar à reconstituição da situação que existiria se tivessem participado no acordo, nos termos em que este foi concluído ... O art. 40.º: “1 — Têm legitimidade para intervir no processo a entidade expropriante, o expropriado e os demais interessados. 2 — A intervenção de qualquer interessado na pendência do processo não implica a repetição de quaisquer termos ou diligências”.*

A sentença recorrida não violou essas disposições legais, que, manifestamente, nada têm a ver com a situação *in casu* (pois, no caso, o Autor B... já era conhecido no início do procedimento, dado que era possível identificá-lo através dos registos oficiais), mas com situações em que os interessados aparecem só na pendência do procedimento (ou por não serem conhecidos, ou, por, sendo-o, não terem voluntariamente intervindo antes), destinando-se a regular como devem ser integrados no procedimento.

Em suma, sendo o Autor B..... pessoa conhecida de acordo com o conteúdo dos documentos oficiais de cariz matricial e registal, não restava aos Recorridos outra atitude senão a de proceder a essa subjectivização, quer no ato endo-procedimental de resolução de expropriação quer na DUP e de proceder às competentes notificações. (...).



Ao não o terem feito incorreram em violação de lei que se repercutiu no ato impugnado e que é determinante da sua anulação, pois impediu que o Autor B..... exercesse o seu direito de participação no procedimento expropriativo (não tendo sido alegados nem provados factos concretos que permitissem concluir que, pese embora esta falha, a DUP sempre teria idêntico teor).

É certo que a sentença recorrida não se limita a dizer que há uma causa de invalidade associada à falta da oportunidade do exercício direito de participação por parte deste Autor, que se projeta na DUP e a invalida. Vai mais longe, dizendo que a falta da indicação do nome do Autor na resolução de expropriar e na DUP acarreta a inexistência do título expropriativo relativamente a este.

Não podemos concordar nesta parte, com a sentença recorrida uma vez que, pese embora o nome do Autor B..... não conste da DUP, e tando o prédio em causa devidamente identificado na DUP com referência à respetiva inscrição predial e matricial e estando identificado o nome da 2.<sup>a</sup> Autora, proprietária do mesmo e casada na comunhão geral de bens com o Autor B..... (constando inclusivamente esta menção da certidão da CRP), é inegável que existem na DUP elementos objetivos que permitem extrair com segurança que a resolução expropriativa abrange também o Autor B.....

Como decorre do exposto, o que se verifica é tão só a invalidade da DUP derivada de vício do procedimento que a precedeu, mais precisamente, da falta da identificação e da notificação do Autor B..... a que aludem os arts. 10.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, al. b), e n.<sup>os</sup> 3 e 5 do CE”.

Em suma, como resulta de decisão recorrida esta não fundamentou a invalidade da DUP (e também por referência à parte do procedimento relativa à resolução de expropriar) tão só e como aqui pretende o recorrente na falta de notificação nos termos e para os efeitos do art. 10.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 5 do CE mas também na falta de identificação de um dos proprietários, o 1.<sup>o</sup> autor, nos termos do n.<sup>o</sup> 3 do mesmo preceito legal.

Não estando aqui sindicada esta parte, ou seja, a violação do art. 10.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 3 do CE pela decisão recorrida, ainda que proceda o vício aqui invocado, manter-se-á a invalidade da decisão recorrida com este fundamento.

De qualquer forma vejamos.

Como resulta do Código das Expropriações o processo expropriativo desenvolve-se em duas fases, uma essencialmente administrativa (que abrange a tentativa de aquisição por via do direito privado; a aprovação da proposta de expropriação, a declaração de utilidade pública da expropriação, a posse administrativa dos bens expropriados e a expropriação amigá-

vel); e outra uma fase judicial, em que o processo expropriativo surge integrado no exercício da função jurisdicional, sendo-lhe aplicáveis os princípios gerais reguladores do processo civil.

Nos termos do art. 9.º, n.º 1 do Código das Expropriações:

*“1 — Para os fins deste Código, consideram-se interessados, além do expropriado, os titulares de qualquer direito real ou ónus sobre o bem a expropriar e os arrendatários de prédios rústicos ou urbanos. (...)”*

*3 — São tidos por interessados os que no registo predial, na matriz ou em títulos bastantes de prova que exibam figurem como titulares dos direitos a que se referem os números anteriores ou, sempre que se trate de prédios omissos ou haja manifesta desatualização dos registos e das inscrições, aqueles que pública e notoriamente forem tidos como tais”.*

O art. 10.º sob a epígrafe “Resolução de expropriar”, refere:

*“1 — A resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação deve ser fundamentada mencionando expressa e claramente:*

*b) Os bens a expropriar, os proprietários e demais interessados conhecidos; (...)*

*2 — As parcelas a expropriar ... identificadas através da menção das descrições e inscrições na conservatória a que pertençam e das inscrições matriciais, se não e tiverem omissas, ou de planta parcelar contendo as coordenadas dos pontos que definem os limites das áreas a expropriar, reportadas à rede (...).*

*3 — Os proprietários e demais interessados conhecidos são identificados através do nome, firma denominação, residência habitual ou sede (...)*

*5 — A resolução a que e refere o n.º 1 anterior é notificada ao expropriado e aos demais interessados cuja morada seja conhecida, mediante carta ou ofício registado com aviso de receção”.*

#### *Artigo 11.º*

##### *Aquisição por via de direito privado*

*1 — A entidade interessada, antes de requerer a declaração de utilidade pública, deve diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado, salvo nos casos previstos no art. 15.º, e nas situações em que, jurídica ou materialmente, não é possível a aquisição por essa via.*

*2 — A notificação a que se refere o n.º 5 do artigo anterior deve incluir proposta de aquisição, por via de direito privado, que terá como referência o valor constante do relatório do perito.*

*3 — No caso referido no n.º 2 do art. 9.º, a proposta é apresentada como alternativa ao realojamento nele previsto.*

*4 — Não sendo conhecidos os proprietários e os demais interessados ou sendo devolvidas as cartas ou ofícios a que se refere o n.º 5 do artigo anterior, a existência de proposta é publicitada através de editais a afixar nos locais de estilo do município do lugar da situação do bem ou da sua maior extensão e das freguesias onde se*

*localize e em dois números seguidos de dois dos jornais mais lidos na região, sendo um destes de âmbito nacional.*

5 — *O proprietário e os demais interessados tem o prazo de 20 dias, contados a partir da recepção da proposta, ou de 30 dias, a contar da última publicação nos jornais a que se refere o número anterior, para dizerem o que se lhes oferecer sobre a proposta apresentada, podendo a sua contraproposta ter como referência o valor que for determinado em avaliação documentada por relatório elaborado por perito da sua escolha.*

6 — *A recusa ou a falta de resposta no prazo referido no número anterior ou de interesse na contraproposta confere, de imediato, à entidade interessada na expropriação a faculdade de apresentar o requerimento para a declaração de utilidade pública, nos termos do artigo seguinte, notificando desse facto os proprietários e demais interessados que tiverem respondido.*

7 — *Se houver acordo, a aquisição por via do direito privado poderá ter lugar ainda que a área da parcela, ou da parte sobrança, seja inferior à unidade de cultura.*

O art. 15.º a propósito da “Atribuição do carácter de urgência” dispõe:

1 — *No próprio ato declarativo da utilidade pública, pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação para obras de interesse público.*

2 — *A atribuição de carácter urgente à expropriação deve ser sempre fundamentada e confere de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados, nos termos previstos nos arts. 20.º e seguintes, na parte aplicável.*

3 — *A atribuição de carácter urgente caduca se as obras na parcela não tiverem início no prazo fixado no programa de trabalhos, salvo ocorrendo motivo devidamente justificado.*

4 — *À declaração de caducidade aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 4 do art. 13.º*

5 — *A caducidade não obsta à ulterior autorização da posse administrativa, nos termos dos arts. 19.º e seguintes.*

Por fim, o art. 17.º, n.º 3 do CE dispõe:

*“Publicação da declaração de utilidade pública*

*“3 — A publicação da declaração de utilidade pública deve identificar sucintamente os bens sujeitos a expropriação, com referência à descrição predial e à inscrição matricial, mencionar os direitos, ónus ou encargos que sobre eles incidem e os nomes dos respetivos titulares e indicar o fim da expropriação”.*

No Capítulo II e a propósito da expropriação litigiosa dizem os:

*“Artigo 39.º*

*“1 — É aberto um processo de expropriação com referência a cada um dos imóveis abrangidos pela declaração de utilidade pública.*

2 — *Quando dois ou mais imóveis tenham pertencido ao mesmo proprietário ou conjunto de comproprietários é obrigatória a apensação dos processos em que não se verifique acordo sobre os montantes das indemnizações”.*

*Artigo 40.º*  
*“Legitimidade*

1 — *Têm legitimidade para intervir no processo a entidade expropriante, o expropriado e os demais interessados.*

2 — *A intervenção de qualquer interessado na pendência do processo não implica a repetição de quaisquer termos ou diligências”.*

Na interpretação dos supra-referidos preceitos há-de ter-se em conta as regras de interpretação do art. 9.º do CC, e nomeadamente uma interpretação sistemática e lógica.

É certo também que a DUP é o ato que verdadeiramente lesa os direitos ou interesses legítimos dos particulares.

(...), Atenta a natureza dos atos aqui em causa existem razões de celeridade processual e de interesse público na prossecução do processo expropriativo, em detrimento dos interesses privados concretos que estejam em causa, que levam a que, como resulta da lei, a entidade expropriante não esteja obrigada a averiguar exaustivamente quem são os autênticos titulares dos direitos que incidem sobre o imóvel a expropriar, bastando recorrer à inscrição predial e fiscal, sem prejuízo da correção de qualquer desconformidade com a realidade ao longo do processo expropriativo.

Mas esta teoria da “legitimidade aparente” (...) deve entender-se que apenas releva nos casos em que a titularidade da propriedade ou outro direito relevante já não está de acordo com a que consta dos registos.

O que está em sintonia com a conjugação do referido art. 40.º, n.º 2, com os restantes preceitos.

Na verdade, e como se diz no acórdão — Proc. 0707/08, de 01/07/2009, que se subscreve:

“(…) 5 — Do preceituado no art. 11.º, n.ºs 1 e 2, do Código das Expropriações de 1999 conclui-se que, nos processos de expropriação urgentes, não é necessário que a entidade expropriante diligencie no sentido da aquisição dos bens por via do direito privado, nem, conseqüentemente, será necessário incluir na notificação da resolução de expropriar, se tiver de ser efectuada, proposta de aquisição dos bens por essa via. Neste sentido, podem ver-se os acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 19-4-2005, recurso n.º 48258, e de 6-3-2007, do Pleno, recurso n.º 1595/03.

Este é um ponto que não é controvertido no presente recurso jurisdicional.

No acórdão recorrido, concluiu-se, com base nestas normas, que nas expropriações urgentes não é necessário efectuar a notificação prevista no art. 10.º, n.º 5, do Código das Expropriações de 1999.

No entanto, não há suporte legal para retirar esta conclusão.

Na verdade, pelo facto de no n.º 2 do art. 11.º se referir que na notificação prevista no art. 10.º, n.º 5, se deve incluir a proposta de aquisição por via de direito privado, não se pode concluir que, quando não haja lugar a aquisição por esta via, não tenha de ser efectuada aquela notificação.

Na verdade, só se poderia chegar a esta conclusão se a única finalidade da notificação prevista no art. 10.º, n.º 5, fosse comunicar a proposta de aquisição.

Mas, isso não sucede, como logo patenteia o facto de aquela norma vir integrada no art. 10.º, relativo à «resolução de expropriar» e não no art. 11.º, relativo à «aquisição por via de direito privado».

Por outro lado, como resulta dos próprios termos daquele n.º 5 do art. 10.º a sua função primacial é 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.

Por isso, não há suporte legal para afirmar que, quando a expropriação é qualificada como urgente, não há lugar àquela notificação.

Por outro lado, esta interpretação no sentido de ser exigível sempre uma notificação prévia antes da declaração de utilidade pública dando conhecimento impõe-se como sendo a mais acertada (e, por isso, tem de se presumir ter sido legislativamente adoptada, face ao disposto no art. 9.º, n.º 3, do CC), pois, num Estado de Direito que tem como um dos seus pilares fundamentais o reconhecimento do direito de propriedade privada (art. 62.º da CRP), não seria compreensível, fora de circunstâncias extraordinárias ou casos especiais em que estão em interesses fundamentais do Estado, que as entidades públicas pudessem extingui-lo repentinamente, com concomitante tomada de posse administrativa (conexcionada com a atribuição de urgência, como decorre do art. 15.º, n.º 2, do Código das Expropriações de 1999, e que, no caso foi imediatamente assumida, como se refere no acto recorrido), sem qualquer aviso prévio.

Os casos em que pode ocorrer posse administrativa imediata, sem qualquer formalidade prévia em relação ao expropriado, são apenas os de

calamidade pública ou exigências de segurança interna ou defesa nacional, previstos no art. 16.º do Código das Expropriações de 1999, em que se prevê o regime da «Expropriação urgentíssima».

Por isso, impõe-se a conclusão de que a notificação prevista no art. 10.º, n.º 5, do Código das Expropriações de 1999 tem de ser efectuada também no caso de expropriações urgentes e tem de sê-lo com antecedência suficiente em relação ao momento da declaração de utilidade pública que permita ao expropriado poder influenciar o sentido desta declaração”.

Atenhamo-nos ao caso sub judice.

Como resulta da matéria de facto fixada nos autos a propriedade aqui em causa encontrava-se registada na Conservatória do Registo Predial de Gondomar a favor da Autora “casada em comunhão geral de bens” com o Autor, integrando, por isso, um bem que integra o património comum do casal.

Resulta, também, da matéria de facto que está aqui em causa uma resolução para declaração de utilidade pública urgente, onde apenas estava identificada a 2.ª Autora, a qual foi notificada nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art. 10.º do CE, por ofício de 29 de julho de 2016, sob o assunto “Construção do Intercetor de Rio Tinto — Notificação da Resolução de Expropriação, Declaração de Utilidade Pública e autorização de Posse Administrativa da Parcela de Terreno n.º 13.º”.

E, ainda, que foi comunicado à 2.ª Autora, por ofício de 4 de novembro de 2016, sob o assunto “Notificação da retificação da resolução de expropriação — construção do intercetor de Rio Tinto — Parcela 13”, o conteúdo da deliberação de Câmara Municipal de 31 de outubro de 2016, tendo o recibo de receção dos CTT sido assinado pelo 1.º Autor seu marido.

Sendo assim, parece que não podemos dizer que esteja em causa o princípio da legitimidade aparente nas situações em que consta expressamente da matéria de facto no registo como titular “A....., casada em comunhão geral com B.....”.

Este B..... não surge como o proprietário “aparente”, mas antes como o “real” proprietário do imóvel.

E o mesmo não vem sequer indicado como proprietário quer na resolução da DUP quer na própria DUP, invalidade que a decisão recorrida considerou por violação do n.º 3 do art. 10.º e que o recorrente não syndica.

**2.** Considerando que estava, efetivamente, em causa uma formalidade poderia colocar-se a questão suscitada pelo recorrente — de que com a participação da A. mulher na fase procedimental, à qual o A. marido nada acrescentou já na fase de impugnação judicial, dever concluir-se que não

se verifica, no caso concreto, uma afetação das garantias procedimentais e, assim sendo, não existir justificação material para atribuir efeito invalidante ao incumprimento da formalidade de notificação da resolução de expropriar ao A. marido.

Esta questão tem sido tratada na jurisprudência como sendo de aproveitar nas situações em que houve de facto uma intervenção no procedimento como resulta do acórdão do STA Pleno — Proc. 01595/03 de 03/06/2007:

*“Dito isto, é inequívoco que, como decorre do ponto 7. do probatório (com referência a fls 39 e seguintes dos autos) e se refere no acórdão recorrido, o recorrente não só recebeu o ofício de notificação da resolução de expropriar, endereçado para a sua esposa, já falecida, mas também interveio no procedimento, no qual expôs as razões da sua discordância, alegou as supostas ilegalidades de que enfermaria a expropriação e sugeriu uma outra solução técnica alternativa que, do seu ponto de vista, era menos onerosa para os proprietários e mais equilibrada.*

*Neste quadro, independentemente da falta ou da irregularidade da notificação, uma vez que o recorrente interveio no procedimento, em tempo útil e com as mesmas possibilidades de defesa dos seus direitos que teria se a notificação tivesse sido feita em seu nome próprio, foram satisfeitos os interesses que a lei visa proteger. Portanto, não tendo sido afectadas as suas garantias procedimentais não há justificação material para atribuir efeito invalidante ao incumprimento da formalidade (cf., entre outros, os acórdãos deste STA — de 2003.11.04 — rec. n.º 1888/02 — de 2006.06.07 — rec. n.º 1260/05)”.*

De qualquer forma a intervenção como participante no procedimento anterior à DUP é diferente da intervenção após a mesma desde logo por uma ser uma fase graciosa e outra uma fase contenciosa, pelo que os motivos e argumentos de intervenção são necessariamente distintos.

Por outro lado, e como vimos, permanece a invalidade resultante da falta de identificação do 1.º autor como proprietário do prédio quer na resolução de declaração de utilidade pública quer na própria DUP, nos termos do art. 10.º, n.º 3 do CE, já que o aqui recorrente nas suas alegações de recurso para este tribunal não a indica.

### 3. Exceção dilatória de falta de indicação de contrainteressados.

Veio o recorrente também invocar a exceção dilatória de falta de indicação de contrainteressados [arts. 57.º e 89.º, n.º 4, al. e) do CPTA], no caso do Município do Porto, pelo facto de o mesmo ter interesse na manutenção do ato administrativo impugnado dado a construção do interceptor de Rio Tinto ter impacto na «ETAR» do Freixo — Porto e na construção do passadiço que liga o Parque Oriental, em Campanhã, no Porto, ao novo Parque Urbano de Rio Tinto.

O recurso de revista consagrado no art. 150.º do CPTA destina-se a viabilizar a reapreciação pelo Supremo Tribunal Administrativo de questões que, pela sua relevância jurídica ou social, se revistam de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito.

Ora, reapreciar não é conhecer *ex novo*.

Pelo que, este recurso não comporta a apreciação de questões novas suscitadas nas alegações de recurso que não tenham sido conhecidas nos tribunais de que se recorre e sendo certo que não está aqui em causa qualquer inconstitucionalidade ou matéria de conhecimento oficioso relativamente à qual o tribunal não esteja limitado no seu conhecimento nos termos do n.º 2 do art. 88.º do CPTA/2015.

Em face de todo o exposto acordam os juízes deste STA em negar provimento ao recurso e manter a decisão recorrida. Custas pelo recorrente. DN.

*Lisboa, 20 de Fevereiro de 2020*

ANA PAULA SOARES LEITE MARTINS PORTELA (relatora)

CLÁUDIO RAMOS MONTEIRO — CARLOS LUÍS MEDEIROS DE CARVALHO



## ANOTAÇÃO

1. O douto aresto em anotação enfrentou questões de difícil resolução, relacionadas com o regime da **notificação da resolução de expropriar** no âmbito de processos expropriativos de **natureza urgente** (vd. arts. 9.º e 10.º, n.º 5 do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro — doravante **CE99**; cf. art. 110.º do Código de Procedimento Administrativo, na versão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro — doravante **CPA**).

As referidas questões assumem particular actualidade e pertinência face à recente publicação da Lei 59/2020, de 12 de Outubro, que autorizou o Governo a aprovar um regime especial aplicável à expropriação e à constituição de servidões administrativas com **carácter de urgência**, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (**PEES**), aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de Junho, no quadro da actual situação pandémica.

Este acórdão foi proferido no âmbito de processo cautelar de suspensão de eficácia em que se procedeu à antecipação do juízo de mérito sobre a causa principal, nos termos do art. 121.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, na versão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de Outubro (doravante **CPTA**), tendo por objecto o despacho do Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais (**SEAL**), de **15 de Fevereiro de 2017**, que declarou a utilidade pública expropriativa das parcelas necessárias à execução da obra de “construção do interceptor de Rio Tinto”.

2. No âmbito do procedimento expropriativo, que culminou com a prolação do acto que veio a ser judicialmente sindicado, foi emitida a **resolução de expropriar** constante da deliberação da Câmara Municipal de Gondomar, de **27 de Julho de 2016**, que incluiu uma parcela a desanexar de um prédio que se indicou erradamente não estar registralmente descrito, nem matricialmente inscrito.

Em consequência, apenas uma das proprietárias inscritas do prédio em causa foi identificada e notificada da resolução de expropriar, o que terá ocorrido, em **29 de Julho de 2016**, e nos termos do n.º 5 do art. 10.º do **CE99**.

Os órgãos e serviços municipais solicitaram então ao **SEAL**, sob invocação do art. 14.º, n.º 1 do **CE99**, **(i)** a emissão de declaração de utilidade pública da expropriação dos prédios necessários à execução da obra em causa, nos termos dos arts. 13.º e segs. do **CE99**, **(ii)** a atribuição de carácter urgente à expropriação, nos termos do art. 15.º, n.º 2 do **CE99**, por estar em causa “a resolução de problemas ambientais graves”, e **(iii)** a autorização de posse administrativa das parcelas a expropriar, de acordo com o art. 15.º, n.º 2 do **CE99**.

A única interessada que tinha sido notificada da **resolução de expropriar** apresentou, na mesma data em que a referida solicitação foi remetida ao **SEAL**, um requerimento no Município de Gondomar, invocando que a parcela em causa não se encontra minimamente identificada naquela **resolução** ou em qualquer planta que permita a sua localização, tendo petitionado o envio dos referidos elementos e adiantado as razões e argumentos que, no seu entender, demonstrariam o excesso e desnecessidade daquela expropriação.

Por deliberação da Câmara Municipal de Gondomar, de **31 de Outubro de 2016**, foi aprovada a rectificação da anterior **resolução de expropriar**, referindo-se que teriam sido encetadas diligências tendo em vista a “correcta identificação das parcelas a expropriar, nomeadamente quanto à identificação da freguesia dos prédios, à identificação dos proprietários actuais e respectivos registos prediais e matriciais”.

Sucedeu que este novo acto rectificativo também só foi notificado à referida interessada, marginalizando-se por completo o requerimento por ela apresentado e mantendo-se a indicação errada de que a parcela n.º 13 seria desanexada de um prédio que não estaria registralmente descrito, nem matricialmente inscrito.

Por ofício recebido, em **19 de Maio de 2017**, aquela interessada foi notificada do “despacho do Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, de 15 de Fevereiro de 2017, (que) a pedido da Câmara Municipal de Gondomar, declar(ou) a utilidade pública urgente da expropriação”, tendo o Município de Gondomar tomado **posse administrativa** da parcela expropriada, em **21 de Junho de 2017**.

O processo expropriativo prosseguiu então os seus ulteriores termos, realizando-se a arbitragem prevista nos arts. 38.º e segs. do **CE99**, na qual os árbitros intervenientes localizaram e identificaram o prédio do qual foi

desanexada a parcela expropriada, especificando as suas concretas descrição predial e inscrição matricial, das quais resulta inequivocamente a existência de outro proprietário.

3. O douto aresto em anotação, após considerar que a anulação judicial da declaração de utilidade expropriativa sempre se deverá manter por **razões processuais**, em virtude de no recurso jurisdicional interposto não terem sido impugnados todos os fundamentos de ilegalidade que tinham sido julgados procedentes na decisão recorrida (*vd.* art. 635.º, n.º 4 e art. 639.º do actual Código de Processo Civil)<sup>(2)</sup>, decidiu as seguintes questões:

- a) Exigibilidade da **notificação da resolução de expropriar** aos interessados, no âmbito de **processos expropriativos urgentes**; e
- b) Regime e consequências da falta de notificação daquele acto inicial do procedimento expropriativo a todos os interessados, por motivos imputáveis à entidade expropriante.

3.1. No tocante à **primeira questão** — exigibilidade da **notificação da resolução de expropriar** aos interessados, no âmbito de **processos expropriativos urgentes** —, a decisão em análise foi proferida na linha de jurisprudência pacífica do Venerando Supremo Tribunal Administrativo, permitindo-nos a este propósito sublinhar o seguinte:

- a) Nos termos do n.º 5 do art. 10.º do **CE99**, a resolução de expropriar deve ser “notificada ao expropriante e aos demais interessados cuja morada seja conhecida, mediante carta ou ofício registado com aviso de recepção” [cf. art. 268.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa (doravante **CRP**) e arts. 110.º e segs. do **CPA**];
- b) A atribuição de **carácter urgente** ao procedimento expropriativo processa-se necessariamente **após** a prolação e a notificação da resolução de expropriar (*vd.* arts. 10.º e 15.º do **CE99**), confere “de imediato à entidade expropriante a posse administrativa dos bens expropriados” (*vd.* art. 15.º, n.º 2 do **CE99**), dispensa a prévia tentativa de aquisição por via do direito privado (*vd.* art. 11.º,

---

(2) *In casu*, a violação do disposto no art. 10.º, n.º 3 do **CE99** que, por referência à resolução de expropriar, dispõe que “os proprietários e demais interessados conhecidos são identificados através do nome, firma, denominação, residência habitual ou sede”.

n.º do **CE99**)<sup>(3)</sup>, mas não exime a expropriante do cumprimento dos demais requisitos e pressupostos estabelecidos no art. 10.º do **CE99**, para a **resolução de expropriar**<sup>(4)</sup>;

- c) A prolação e prévia notificação da **resolução de expropriar** aos titulares de direitos reais ou ónus sobre o bem a expropriar e respectivos arrendatários estão também dispensadas nos casos de **expropriações urgentíssimas** reguladas pelo art. 16.º do **CE99** e, ainda, nos casos previstos na Lei 59/2020, de 12 de Outubro.

**3.2. A segunda questão** apreciada no douto aresto em anotação — **regime e consequências da falta de notificação da resolução de expropriar a todos os interessados, por motivos imputáveis à entidade expropriante** — merece, em nosso entender, reflexão mais aprofundada.

4. Como resulta dos arts. 10.º e segs. do **CE99**, o procedimento expropriativo inicia-se com a “resolução de expropriar” (*vd.* art. 10.º do **CE99**), que, salvo nos casos de expropriações **urgentes** e **urgentíssimas** (*vd.* arts. 11.º, n.º 1, 15.º, n.º 1 e 16.º do **CE99**), ou nas situações excepcionais previstas de forma tipificada no art. 11.º, n.º 1 do **CE99**, deve ser precedida de tentativa de aquisição por via do direito privado (*vd.* art. 11.º do **CE99**), e integrar os **elementos essenciais** indicados nos números 1 a 4 do art. 10.º do **CE99**, devendo ainda ser **notificada** a todos os interessados (*vd.* arts. 9.º e 10.º, n.º 5 do **CE99**; cf. art. 110.º do **CPA**).

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** (*vd.* art. 11.º do **CE99**).

No entanto, o exercício de tal faculdade não se limita a constituir uma **garantia dos interessados lesados**, em conformidade com o que se dispõe

---

<sup>(3)</sup> Registe-se que a prévia tentativa de aquisição pela via do direito privado também não é exigível nos casos das **expropriações urgentíssimas** (v. art. 16.º do **CE99**) ou dos **procedimentos expropriativos urgentes** que vierem a ser abrangidos pelo regime especial que foi objecto de autorização legislativa, pela Lei 59/2020, de 12 de Outubro.

<sup>(4)</sup> A este propósito, o Supremo Tribunal Administrativo tem entendido que a notificação da resolução de expropriar “prevista no n.º 5 do art. 10.º do Código das Expropriações/99, é legalmente imposta quer se trate de expropriação urgente, quer não” (*vd.* Acórdão de 20 de Fevereiro de 2020, Proc. n.º 0894/08.1BESNT 0684/18), devendo ser feita “com antecedência suficiente em relação ao momento da declaração de utilidade pública, que permita ao expropriado poder influenciar o sentido desta declaração” (*vd.* Acórdão de 7 de Janeiro de 2009, Proc. n.º 0707/18, ambos disponíveis *in* <[www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)>).

no art. 267.º, n.º 5 e no art. 268.º, n.º 1 da **CRP**, bem como nos arts. 121.º e segs. do **CPA**.

Bem diversamente, o **não exercício** daquela faculdade nos termos propostos e pretendidos pela expropriante assume a natureza de **verdadeiro ónus**, **(i)** determinando a aplicação do regime desproporcionado e incongruente que se encontra consagrado no art. 11.º, n.º 5 do **CE99**, **(ii)** eximindo a expropriante de notificar aqueles interessados da resolução de expropriar (*vd.* art. 10.º, n.º 5 do **CE99**), e **(iii)** prejudicando de forma totalmente injustificada precisamente os interessados mais fortemente lesados por actuações lesivas da expropriante (cf. arts. 9.º, 18.º, 20.º e 22.º da **CRP**).

Não se prevendo expressamente no Código das Expropriações qualquer outra forma de audição prévia dos interessados, a **resolução de expropriar** deverá ser de imediato remetida à entidade competente para emitir a declaração de utilidade pública, acompanhada dos documentos especificados no art. 12.º do **CE99**, sem prejuízo de aquela entidade poder solicitar quaisquer outros documentos e esclarecimentos adicionais (*vd.* art. 12.º, n.º 3 do **CE99**).

Após a remessa da resolução de expropriar à entidade competente, o procedimento deverá prosseguir os seus termos, tendo em vista a prolação e subsequente publicação da declaração de utilidade pública expropriativa, nos termos previstos nos arts. 13.º a 17.º do **CE99**, não se prevendo também nesta fase a **audição prévia dos interessados**.

**5.** Face ao regime legal actualmente consagrado nos arts. 10.º a 17.º do **CE99**, registre-se o seguinte:

- a) A **declaração de utilidade pública** consubstancia o **acto lesivo no processo expropriativo**, por ser **ablativo dos ónus, direitos reais e arrendamentos abrangidos, atingindo a esfera jurídica dos expropriados**, constituindo o **acto nuclear e constitutivo** da relação jurídica expropriativa e o **acto-chave** ou **pressuposto essencial** de todo o procedimento e processo expropriativo (*vd.* arts. 13.º e segs. do **CE99**)<sup>(5)</sup>;

---

(5) Neste sentido e a título meramente exemplificativo, *vd.* Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de Junho de 2004, **Proc.** n.º 30256, *in* <[www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)>; de 6 de Junho de 1995, **Ap. DR.** 1995, pp. 5016; de 19 de Maio de 1961, **Acórdãos Doutriniais do STA**, n.º 1, pp. 31 e segs.; Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14 de Janeiro de 1991, **Boletim do Ministério da Justiça**, n. 404, pp. 276 e segs.; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 27 de Setembro de 2019, **Proc.** n.º 01844/07.8BEPRT, *in* [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt); Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 12

- b) **A declaração de utilidade pública expropriativa** produz efeitos nos seus **precisos termos — máxime, quanto à identificação, limites e área da parcela expropriada —**, determina a **oneração real do bem e a coacção do respectivo proprietário a transmiti-lo ao beneficiário da expropriação<sup>(6)</sup>**, e mantém-se na ordem jurídica, só podendo ser alterada ou modificada nos termos da lei (*vd.* arts. 50.º e segs. do CPTA, arts. 162.º e segs. do CPA e arts. 13.º, n.º 2 e segs. do CE99);
- c) Como resulta da conjugação das normas do art. 17.º, n.º 3 do CE99 e dos arts. 148.º e segs. do CPA, a **d.u.p.** tem que assentar em **pressupostos concretos** que, em grande parte, já têm que estar especificados na resolução de expropriar, identificando de forma expressa e clara **o objecto e os destinatários da expropriação**, ou seja, **o prédio expropriado e os titulares dos respectivos direitos** (*vd.* art. 10.º, n.º 1 do CE99), com vista a permitir a **determinação inequívoca do seu sentido, alcance e efeitos jurídicos** (cf. arts. 2.º, 9.º e 18.º da CRP), tanto mais que **“o cidadão deve poder prever as intervenções que o Estado poderá levar a cabo sobre ele ou perante ele e preparar-se para se adequar a elas”<sup>(7)</sup>**;
- d) **A resolução de expropriar** prevista no art. 10.º do CE99 **não configura um verdadeiro acto administrativo**, nos termos dos arts. 148.º e segs. do CPA, pois: **(i) não modifica ou extingue a posição jurídica dos particulares**, mantendo estes a plenitude

---

de Outubro de 2006, **Proc. n.º 0633779**, de 13 de Outubro de 2005, **Proc. n.º 553705**, ambos *in* <www.dgsi.pt>; de 4 de Outubro de 1985, **Colectânea de Jurisprudência 1988/IV/187** e segs.; Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 16 de Março de 2010, **Proc. n.º 253/10.6**; Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 27 de Novembro de 2009, **Proc. n.º 4494/06.2**, *in* <www.dgsi.pt>.

<sup>(6)</sup> Anote-se neste particular que a declaração de utilidade pública não determina a **extinção automática do direito de propriedade dos expropriados**, que só ocorre em fase subsequente do processo expropriativo, limitando-se a “onerar em termos reais os bens nela identificados”, o que não equivale à sua **transmissão ou aquisição** a favor do beneficiário da expropriação (*vd.* do signatário, **Expropriações por Utilidade Pública**, pp. 329 a 331), pois tal aquisição resulta apenas do **despacho judicial de adjudicação** (*vd.* art. 51.º, n.º 5 do CE99; cf. OLIVEIRA ASCENSÃO, **Estudos sobre Expropriações e Nacionalizações**, pp. 79 e 80; Acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa de 4 de Novembro de 2004, **Proc. n.º 7731/2004-6**, de 9 de Março de 1995, **Proc. n.º 0098302**; *in* <www.dgsi.pt>; Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 8 de Janeiro de 1996, *in* **Colectânea de jurisprudência 1996/I/189**). Deste modo, a transmissão ou aquisição a favor do beneficiário da expropriação do direito de propriedade pressupõe a prévia prolação do **despacho judicial de adjudicação**, previsto no art. 51.º, n.º 5 do CE99.

<sup>(7)</sup> *Vd.* Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 17/84 e 303/90, *in* <www.tribunalconstitucional.pt>.

dos seus direitos, **(ii) nem sempre é praticada por um órgão da Administração**, podendo ser proferida por diversas entidades **não integradas na Administração**, nem qualificáveis como **entidades públicas**, nomeadamente por concessionários e **(iii) pode não vir sequer a desembocar em qualquer expropriação**;

- e) A resolução de expropriar configura antes um **acto preliminar e preparatório**, que **expressa a mera intenção da entidade interessada em aplicar um bem ou um direito à satisfação de um fim de utilidade pública compreendido nas suas atribuições e dar início ao procedimento expropriativo**, através do requerimento da declaração de utilidade pública;
- f) O art. 10.º, n.º 5 do **CE99** prevê a **notificação da resolução de expropriar aos interessados**, o que corresponde à notificação prevista no art. 110.º do **CPA**, não se impondo formalmente o cumprimento dos arts. 121.º e segs. do **CPA** no procedimento expropriativo;
- g) O **CE99**, no seu **enquadramento sistemático** (*vd.* arts. 9.º e segs. do **C. Civil**), dedica o respectivo **Título II** à resolução de expropriar, à aquisição por via do direito privado, à declaração de utilidade pública e autorização de posse administrativa (*vd.* arts. 10.º a 22.º do **CE99**) e, **autonomamente**, regula no **Título IV** o denominado “processo de expropriação”, visando a “determinação do montante indemnizatório” (*vd.* arts. 33.º a 66.º do **CE99**), **em que se integra a faculdade de arguição de irregularidades cometidas no procedimento expropriativo** (*vd.* art. 54.º do **CE99**)(<sup>8</sup>).
- h) A falta das menções elencadas no art. 10.º, n.º 1 do **CE99** não constitui **mera irregularidade** que possa considerar-se sanada face ao disposto no art. 54.º do **CE99**, o que equivaleria à **interpretação abrogatória** daquele normativo, que consagraria afinal **ditames inconsequentes** e uma mera **lista de requisitos irrelevantes**.

**5.** Apesar de os arts. 10.º a 17.º do **CE99** não preverem formalmente uma fase específica de **audição prévia** dos interessados (*vd.* arts. 121.º e segs. do **CPA**), a nossa jurisprudência tem vindo a

---

(<sup>8</sup>) *Vd.* Acórdão do Tribunal de Conflitos de 4 de Março de 2004, **Proc.** n.º 358; Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 2005, **Proc.** n.º 05A2296; e Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Fevereiro de 2008, **Proc.** n.º 959/07, todos disponíveis *in* <[www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)>.



considerar que a exigência e necessidade de notificação da **resolução de expropriar** aos respectivos interessados, nos termos do art. 10.º, n.º 5 do **CE99**, se justifica pelas seguintes razões principais:

- a) Por constituir “instrumento de concretização do direito constitucional de «participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito» (art. 267.º/5 da CRP) (e) um dos elementos de grande relevo no estatuto procedimental do particular, uma vez que a publicização do procedimento é o ponto de partida de toda a dialéctica que o procedimento pressupõe e requisito essencial para a materialização de uma participação efectiva. O conhecimento, com antecedência razoável, do objecto do procedimento é, sem dúvida, condição não só da susceptibilidade de intervenção, mas também de uma participação informada, substancial e eficiente. Quanto mais cedo o particular souber da possibilidade de uma ablação, mais tempo disporá para preparar adequadamente a defesa dos seus interesses”<sup>(9)</sup>;
- b) Por “configurar uma garantia procedimental, condicionante da legalidade da declaração de utilidade pública”, cuja “função primordial é comunicar ao Expropriado e demais interessados 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>(10)</sup>.

A notificação da **resolução de expropriar** decorre *expressis et aperitis verbis* do disposto no art. 10.º, n.º 5 do **CE99** (cf. art. 268.º, n.º 3 da **CRP** e arts. 110.º e segs. do **CPA**), assumindo a sua **preterição**, fora dos casos tipicamente previstos na lei (*vd.*, nomeadamente, art. 16.º do **CE99**), **carácter invalidante** e causa de anulação da subsequente **declaração de utilidade pública** (*vd.* art. 51.º, n.º 3 do **CPTA**), pois estão em causa “ilegalidades cometidas ao longo do procedimento” que projectam os seus

---

<sup>(9)</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 6 de Março de 2007, **Proc.** n.º 01595/03; cf. no mesmo sentido, Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Março de 2005, **Proc.** n.º 47532; de 24 de Março de 2004, **Proc.** n.º 47532, todos disponíveis *in* <www.dgsi.pt>.

<sup>(10)</sup> *Vd.* Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20 de Fevereiro de 2020, **Proc.** n.º 0894/08.1BESNT 0684/18; cf. rigorosamente no mesmo sentido, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 7 de Janeiro de 2009, **Proc.** n.º 707/08, ambos disponíveis *in* <www.dgsi.pt>.



efeitos na respectiva decisão final, conforme bem se decidiu no douto aresto em anotação, na esteira de jurisprudência pacífica<sup>(11)</sup>.

As invalidades e ilegalidades de que enferma a **resolução de expropriar** reflectem-se necessariamente na subsequente **declaração de utilidade pública**, igualmente por força do **princípio da impugnação unitária**, aplicável ao processo expropriativo, de acordo com o qual apenas é impugnável “o acto final do procedimento, **neste se repercutindo as hipotéticas ilegalidades dos actos preparatórios não destacáveis**”<sup>(12)</sup>.

Registe-se neste particular que o **direito à impugnação das decisões de entidades públicas**, com fundamento em **qualquer ilegalidade** (vd. arts. 266.º e 268.º, n.º 4 da **CRP**), representa um corolário dos direitos

---

<sup>(11)</sup> Nesta linha, decidiu-se no douto acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20 de Fevereiro de 2020, proferido no **Proc. n.º 894/08.1BESNT**, também em situação em que se considerou ter sido preterida a notificação da resolução de expropriar a um dos interessados:

“A sua omissão, ou o seu cumprimento defeituoso ou tardio (designadamente, após a “declaração de utilidade pública” ou, mesmo, sem a necessária antecedência relativamente a esta) é, em princípio, invalidante da “DUP”, por apenas ser admissível nos casos de “expropriações urgentíssimas” (em estado de necessidade por razão de calamidade pública ou por exigência de segurança interna ou de defesa nacional, como previsto no art. 16.º do C.E./99).

Não obstante, o incumprimento ou o cumprimento defeituoso dessa formalidade legal pode degradar-se em disfunção de segunda ordem, sem eficácia invalidante, desde que os interessados não sejam realmente atingidos nos seus direitos de participação no contraditório e na tomada da decisão, isto é, quando se possa dizer que foram alcançados os objectivos tidos em vista pelo legislador ao prever aquela formalidade legal.

Será o caso dos expropriados e demais interessados participarem atempadamente no procedimento, ou estiverem em condições de o poder fazer, da mesma forma que o teriam feito se aquela notificação tivesse sido cabalmente efetuada.

Não é possível recusar-se eficácia invalidante ao incumprimento daquela notificação se, no caso, a proprietária registada de parcela de terreno expropriada não foi notificada da “resolução de requerer a declaração de utilidade pública” antes da própria “DUP”, e se apenas a locatária foi informada, por ofício, da intenção da expropriação — 8 meses e meio após a “Resolução de expropriar” e 29 dias antes da “DUP” — sem as menções exigidas nas alíneas *b*), *c*) e *d*) do n.º 1 do citado art. 10.º, e sem que as solicitações de cabal informação desta locatária e da proprietária tenham obtido qualquer resposta antes de serem notificadas da “DUP” (art. 663.º, n.º 7 do **CPC**)” (cf., no mesmo sentido, Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 7 de Janeiro de 2009, **Proc. n.º 707/08**; de 10 de Maio de 2007, **Proc. n.º 1082/06**; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 27 de Setembro de 2019, **Proc. n.º 02433/18.7BEPRT-B**; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 15 de Março de 2018, **Proc. n.º 09570/12**, todos disponíveis *in* <www.dgsi.pt>).

<sup>(12)</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18 de Abril de 2002.04.18, **Proc. n.º 046058**, <www.dgsi.pt>; cf. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 6 de Dezembro de 2005, **Proc. n.º 239/04**; de 13 de Abril de 2005, **Proc. n.º 1411/04**; de 5 de Abril de 2005, **Proc. n.º 100/04**; de 24 de Novembro de 2004, **Proc. n.º 1878/02**; de 6 de Novembro de 1990, **Proc. n.º 027682**, todos disponíveis *in* <www.dgsi.pt>.

e garantias de **acesso ao direito e aos tribunais** e da **tutela jurisdicional plena e efectiva**, que se encontram constitucionalmente consagrados (*vd.* arts. 20.º, 22.º, 212.º, n.º 3 e 268.º, n.ºs 4 e 5 da **CRP**)<sup>(13)</sup>, devendo rejeitar-se a aplicação de critérios legais e jurisprudenciais que estabeleçam **requisitos limitativos** ao accionamento e alcance da **garantia da impugnação judicial**<sup>(14)</sup>.

6. Do regime jurídico resultante dos arts. 10.º a 17.º do **CE99**, resulta claramente que a **resolução de expropriar** é susceptível de evidenciar, desde logo, diversos **erros e ilegalidades do processo expropriativo**, que são susceptíveis de se constituir, nos termos anteriormente referidos, como **causa de invalidade** da subsequente **declaração de utilidade pública expropriativa**, podendo referir-se, nomeadamente, as seguintes situações:

- a) Falta de notificação ao expropriado da **resolução de expropriar** nos casos em que seja exigível a prévia **tentativa de aquisição por via de direito privado**, revelando desde logo a violação do disposto no art. 11.º do **CE99**<sup>(15)</sup>;
- b) Notificação da resolução de expropriar em que falte ou seja ininteligível a **causa de utilidade pública** a prosseguir e a **norma habilitante** [*vd.* art. 10.º, n.º 1, alínea *a*) do **CE99**], que assumem particular relevância face ao **princípio da legalidade** e que deve constituir a base e fundamento do processo expropriativo, constituindo ainda pressuposto **essencial** da própria **declaração de utilidade pública expropriativa** (*vd.* art. 62.º da **CRP** e arts. 13.º e segs. do **CE99**);
- c) Falta ou ininteligível identificação dos bens a expropriar [*vd.* art. 10.º, n.º 1, alínea *a*), e 3 e art. 17.º do **CE99**], que deverá ser **clara e**

---

(13) V. TEIXEIRA DE SOUSA, **Estudos Sobre o Novo Processo Civil**, p. 376; GARCIA DE ENTERRIA, **Revista Española de Derecho Administrativo**, n.º 46, p. 177; cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 320/2002; n.º 265/2001; n.º 275/99; n.º 303/99 e n.º 319/99, todos disponíveis *in* <www.tribunalconstitucional.pt>.

(14) V. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 26 de Julho de 2006, **Proc.** n.º 0450/06; cf. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Junho de 2005, **Proc.** n.º 459/05; de 10 de Julho de 2004.07.10, **Proc.** n.º 634/04, todos *in* <www.dgsi.pt>; Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 434/2011; n.º 587/11, n.º 359/2011, n.º 324/11 e n.º 102/2010, todos *in* <www.tribunalconstitucional.pt>.

(15) Neste sentido, além do aresto em anotação, *vd.* Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 20 de Fevereiro de 2020, **Proc.** n.º 894/01.1BESNT; de 7 de Janeiro de 2009, **Proc.** n.º 707/08; de 24 de Outubro de 2006.10.24, **Proc.** n.º 4014/1; de 2 de Dezembro de 2003, **Proc.** n.º 40141, todos *in* <www.dgsi.pt>.

**precisa**<sup>(16)</sup>, não bastando mera remissão para planta **ininteligível** ou sem **legibilidade bastante**, que não permita a correcta identificação dos bens expropriados e respectivos interessados<sup>(17)</sup>, anotando-se desde já que os erros de identificação e delimitação da parcela expropriada são insusceptíveis de ser relevados ao abrigo do princípio da **legitimidade aparente**, que respeita apenas à identidade dos próprios **interessados** (*vd.* art. 9.º e 40.º do **CE99**), como errada mas recorrentemente se tem considerado nalguma jurisprudência<sup>(18)</sup>;

- d) Falta de identificação dos proprietários e demais interessados conhecidos [*vd.* art. 10.º, n.º 1, alínea *a*), e 3 e art. 17.º do **CE99**], assumindo os respectivos **erros e omissões** na **resolução de expropriar** relevância invalidante da subsequente declaração de utilidade pública, **maxime** nos casos em que se verifica **negligência, dolo ou culpa da expropriante**, como se decidiu no douto acórdão em análise<sup>(19)</sup>;
- e) Na mesma linha, tem-se entendido constituir **ilegalidade e preterição de formalidades essenciais** que integram fundamento de invalidade da declaração de utilidade pública, a **(i) falta de previsão dos encargos a suportar com a expropriação** e/ou da **programação dos trabalhos** [*vd.* art. 10.º, n.º 1, alínea *c*) e 4 do **CE99**]<sup>(20)</sup>, a **(ii) violação de normas imperativas previstas em instrumentos de gestão territorial**<sup>(21)</sup> e a **(iii) preterição de formalidades essenciais** estabelecidas nos regimes especiais de protecção dos solos, nomeadamente das reservas agrícola e ecológica nacionais<sup>(22)</sup>.

---

(16) *Vd.* Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 6 de Julho de 1995, **Proc.** n.º 31459; de 30 de Janeiro de 2002, **Proc.** n.º 46594; de 25 de Setembro de 1990, **Proc.** n.º 26708; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 27 de Setembro de 2019, **Proc.** n.º 1844/07.8BEPRT, todos disponíveis *in* <www.dgsi.pt>.

(17) *Vd.* Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 29 de Novembro de 2006, **Proc.** n.º 42307, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

(18) *Vd.* Acórdãos do Tribunal de Relação de Guimarães de 27 de Março de 2009, **Proc.** n.º 2728/08-2; de 24 de Maio de 2006, **Proc.** n.º 901/06-1, disponíveis *in* <www.dgsi.pt>.

(19) *Vd.*, no mesmo sentido, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20 de Fevereiro de 2020, **Proc.** n.º 894/08.1BESNT, disponível *in* <www.dgsi.pt>.

(20) *Vd.* Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 2020.02.20, **Proc.** 894/08.1BESNT; de 10 de Maio de 2007, **Proc.** n.º 1082/06; de 29 de Novembro de 2006, **Proc.** n.º 42307, todos disponíveis *in* <www.dgsi.pt>.

(21) *Vd.* Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 2005.04.14, **Proc.** n.º 17310; de 2004.05.18, **Proc.** n.º 47310; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 2020.04.30, **Proc.** n.º 137/07.5 BEMDL, todos disponíveis *in* <www.dgsi.pt>.

(22) *Vd.* Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 2011.10.27, **Proc.** n.º 695/06.1 BEVS; de 2007.06.19, **Proc.** n.º 1458/03; de 2006.02.07, **Proc.** n.º 1815/02, todos *in* <www.dgsi.pt>.

7. O alcance que a jurisprudência do nosso Venerando Supremo Tribunal Administrativo tem atribuído à verificação das referidas ilegalidades assume **relevo decisivo** no quadro da **tutela jurisdiccional efectiva** dos direitos dos expropriados (*vd.* arts. 20.º e 22.º da **CRP**), podendo determinar a **restituição dos bens que tenham sido objecto do acto ablativo** e/ou a **indemnização devida, em múltiplas vertentes, pelos prejuízos suportados**, suscitando questão do maior interesse, mas que ultrapassam largamente o âmbito da presente anotação.

8. Conforme referimos inicialmente, foi recentemente publicada a Lei 59/2020, de 12 de Outubro, que autoriza o Governo a aprovar um regime especial aplicável à expropriação e à constituição de servidões administrativas, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (**PEES**), aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de Junho, no quadro da actual situação pandémica.

O referido diploma teve como base a Proposta de Lei n.º 52/XIV<sup>(23)</sup>, que integrou no seu texto uma versão preliminar do **decreto-lei autorizado**, atribuindo carácter urgente às expropriações integradas no **PEES**.

9. Não sendo neste momento conhecidos os termos da versão final do diploma que será editado ao abrigo da referida lei da autorização legislativa, permitimo-nos, no entanto, adiantar desde já o seguinte:

- a) A referida autorização legislativa permite a atribuição de carácter de **urgência** às expropriações a realizar no âmbito do **PEES** [*vd.* art. 2.º, n.º 2, alínea *a*) da Lei 59/2020, de 12 de Outubro], mas não admite qualquer alteração relativamente aos termos e regime da **resolução de expropriar** (*vd.* arts. 10.º e 12.º, n.º 1 do **CE99**), ficando apenas afastada a exigência nesses casos da prévia **tentativa de aquisição por via do direito privado** (*vd.* art. 11.º do **CE99**);
- b) Prevê a consagração de restrições de utilidade pública em imóveis, sendo sempre garantida a correspondente indemnização [*vd.* art. 2.º, n.º 2, alínea *b*) da Lei 59/2020, de 12 de Outubro];
- c) Estabelece-se que a mera identificação dos bens a expropriar, por despacho do membro do Governo competente ou por deliberação da Assembleia Municipal respectiva e por referência a uma mera planta, valerá como declaração de utilidade pública, nos termos e

---

<sup>(23)</sup> Projecto e actividade parlamentar disponível *in* <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=45152>>.

para os efeitos previstos no art. 13.º, n.º 2 do **CE99** [vd. art. 2.º, n.º 3, alínea *a*) da Lei 59/2020, de 12 de Outubro], o que suscita fundadas dúvidas;

- d*) Mantém-se e não foi autorizada qualquer alteração à obrigação da **notificação** da declaração de utilidade pública aos interessados lesados, independentemente da sua forma, como resulta do art. 268.º, n.º 3 da **CRP**, do art. 13.º, n.º 1 do **CE99**, e dos arts. 110.º e segs. do **CPA**;
- e*) Estabelece-se a possibilidade da **posse administrativa dos bens expropriados** ser conferida imediatamente após a aprovação do respectivo projecto de construção e sem dependência de quaisquer outras formalidades [vd. art. 2.º, n.º 3, alínea *b*) da Lei 59/2020, de 12 de Outubro], o que poderá vir a dispensar o cumprimento de parte significativa dos requisitos legais actualmente estabelecidos no art. 19.º do **CE99**;
- f*) O referido regime parece-nos claramente excessivo e, em qualquer caso, não dispensa a prévia notificação do acto de autorização da posse administrativa aos expropriados, que integra **conditio juris** da sua eficácia (vd. art. 268.º, n.º 3 da **CRP**);
- g*) No decurso do processo legislativo foi repetidamente constatada a falta de pareceres dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, o que poderá vir a suscitar questões de constitucionalidade, face ao disposto no art. 229.º, n.º 2 da **CRP**;
- h*) Não se introduziu qualquer limite à vigência do regime de urgência previsto neste regime especial, que apenas se justifica no actual quadro de pandemia, como, em situação paralela, consta nomeadamente dos diplomas que instituíram o regime excepcional aplicável às sociedades gestoras das intervenções previstas no Programa Polis (vd. art. 3.º da Lei 18/2000, de 10 de Agosto, e art. 11.º Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro);
- i*) Tal limitação, em nosso entender, tem plena justificação *in casu*, face ao fundamento **temporalmente limitado** das medidas em causa, justificadas pela actual situação de pandemia, que, caso se mantenham futuramente sem qualquer restrição, poderão assumir carácter desproporcionado e totalmente desadequado (vd. arts. 18.º e 266.º da **CRP**).