



MUNICÍPIO DE SETÚBAL
ASSEMBLEIA MUNICIPAL

SESSÃO ORDINÁRIA Nº:

04/2026

DELIBERAÇÃO AM Nº:

40/2026/AM

Reunião realizada em:

25-09-2026

PROPOSTA:

04/2026/MAM

ASSUNTO:

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO REFERENTE À PETIÇÃO PÚBLICA "PELA REPOSIÇÃO DA LEGALIDADE NA HERDADE DA COMENDA".

☒

PROPOSTA ANEXA

☒

TEOR DA PROPOSTA:

VOTAÇÃO	PS	SET-V 25	CH	CDU	IL	L	DNI	TOTAIS	RESULTADO
A Favor	11	10	6	6	1	1	1	36	APROVADA ✓
Contra									REJEITADA ✓
Abstenção									—

Deliberação aprovada em minuta, para efeitos do disposto dos n.ºs 3 e 4, do art.º 57.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

O PRESIDENTE DA MESA

O 1º SECRETÁRIO

72

**Relatório da Comissão da Assembleia Municipal de Ordenamento do
Território, Mobilidade e Desenvolvimento Económico sobre a petição
“Pela Reposição da Legalidade na Herdade da Comenda”**

Enquadramento e diligências realizadas

Após a recepção da petição, foram remetidas para a Comissão pareceres jurídicos, por iniciativa da Câmara Municipal e da Presidência da Assembleia Municipal.

A petição e os pareceres jurídicos constituem o anexo I e II do presente relatório. Os peticionários apresentam igualmente um estudo preliminar de impacto económico e financeiro contendo uma estimativa dos custos associados a uma eventual expropriação das áreas identificadas na Herdade da Comenda, que constitui o anexo III

Para que a resposta aos peticionários fosse a mais completa possível, foram marcadas reuniões com os peticionários, que se realizou no dia 8 de Setembro de 2026 e o com executivo municipal no dia 10 de Setembro.

**Síntese da informação relevante obtida na audição aos peticionários ao pelo seu
1º subscritor** [REDACTED]

O principal motivo da petição é salvaguardar o direito dos cidadãos de usufruir de espaços públicos, apesar de se situarem em propriedade privada.

Os peticionários recorrem à figura da expropriação devido à existência, na sua perspectiva, de um conflito claro entre a propriedade privada e o interesse público.

A petição não defende a expropriação total da Herdade da Comenda, apenas o necessário para o “usufruto público”, por exemplo caminhos municipais.

Os peticionários intitulam-se como cidadãos de vários quadrantes da sociedade civil, sem cargos políticos;

O peticionário considera que a CMS tem mantido uma atitude passiva, limitando-se, na sua perspectiva a esperar por decisões dos tribunais, não usando o direito de expropriação e a figura jurídica da expropriação urgente.

Apesar da existência de pareceres jurídicos claros em contrário, o peticionário mantém a posição de expropriar áreas públicas como praias (domínio público marítimo), o Parque das Merendas, e caminhos municipais, bem como o facto Assembleia Municipal possuir poderes para instruir processos de pedidos de utilidade pública e expropriações urgentes.

O 1º peticionário defende que a figura de Expropriação Urgente, evita a litigância, pois permite a posse das parcelas de terreno (por exemplo caminhos ancestrais) da Herdade da Comenda depois da declaração de utilidade pública.

O peticionário clarificou que a petição é genérica: fora dos locais já mencionados, não apontam outros pontos concretos. Defendem que, caso os proprietários bloqueiem o acesso depois de uma declaração de utilidade pública de novos locais identificados, a Câmara avance para a expropriação urgente.

O peticionário defende que a CMS deve realizar um levantamento mais concreto e específico, de fácil consulta, dos espaços de utilização públicos (trilhos, caminhos ancestrais, etc). E que a CMS deve realizar este trabalho de delimitação também no terreno (por exemplo com marcações).

Os peticionários não reuniram, nem pediram reunião prévia com a CMS

Síntese da informação relevante obtida na audição aos peticionários ao pelo seu 1º subscritor Relativamente à reunião com o Executivo, representado pela Sraª Vice-Presidente Maria do Carmo Tiago, consideramos a informação relevante recolhida para resposta à petição:

O executivo municipal corrobora e subscreve a posição dos pareceres jurídicos solicitados.

Existe litigância jurídica entre os proprietários da Herdade da Comenda e a Câmara Municipal.

O último desenvolvimento foi o início do processo por parte dos proprietários da Herdade da Comenda, para a apropriação de praias.

O actual executivo não tem conhecimento de processos formais, por parte de cidadãos, associações, etc, para reconhecimento de utilidade pública de caminhos tradicionais, trilhos de desporto e variantes de rotas históricas.

O executivo considera suficiente e de fácil acesso a informação existente no Geo-Portal do portal da CMS e nas cartas da Direcção-Geral do Território sobre toda a área da Herdade da Comenda, incluindo caminhos tradicionais, rotas históricas, etc. e do seu carácter de usufruto público.

Conclusões e recomendações da Comissão à Assembleia Municipal:

1 - A Comissão considera pertinente o tema principal desta petição e saúda a participação cidadã que correspondeu à entrega desta petição.

2 - O órgão Assembleia Municipal sempre tem dado grande relevância aos temas sobre a Herdade da Comenda, tanto em mandatos anteriores como no actual. Nessa medida, foi delegada à Comissão de Ambiente, Higiene Urbana, Protecção Civil e Bem Estar Animal a atribuição de acompanhar e produzir relatórios ao longo de todo o mandato, sobre o ponto de situação de processos judiciais em curso, e de outros assuntos relevantes relacionados com a Herdade da Comenda.

3 - Quanto às solicitações constantes na petição:

1 - A declaração de utilidade pública e o desencadeamento de procedimento de expropriação urgente dos terrenos da Herdade da Comenda que se encontrem em sobreposição ou conflito com o domínio público marítimo, com vias públicas municipais, designadamente o Caminho Municipal n.º 1056, e com espaços de fruição coletiva, designadamente o Parque de Merendas da Comenda, ao abrigo dos artigos 1.º, 12.º, n.º 1 e 15.º, n.º 1 do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99;

2 - Que, após a resolução de expropriação, seja conferida de imediato a posse administrativa dos bens expropriados, nos termos do artigo 15.º, n.º 2 do Código das Expropriações, assegurando o acesso público pleno e imediato durante a pendência do processo de fixação da indemnização;

3 - Que a fixação da justa indemnização se processe após a tomada de posse administrativa, ao abrigo do artigo 20.º, n.º 6, alínea a) do Código das Expropriações, a fixar nos termos e com os limites do artigo 23.º, n.º 2 do mesmo Código

A Comissão corrobora o mencionado nos pareceres jurídicos. Para clarificação da nossa resposta, citamos os pareceres:

«A pretensão expropriativa deduzida nos pedidos n.os 1 a 3 é manifestamente ilegal, por ter por objeto bens que integram, ou se presumem legalmente integrar, o domínio público — insuscetíveis de expropriação —, não se encontrando definitivamente reconhecida, por decisão transitada em julgado, a propriedade privada sobre qualquer das parcelas em causa, e ainda por a Assembleia Municipal carecer de competência para a declaração de utilidade pública fora do quadro do artigo 14.o, n.o 2, do Código das Expropriações.»

De notar ainda que segundo um dos pareceres: «(...) o deferimento da pretensão seria não apenas ilegal mas contraproducente face ao próprio fim visado pelos peticionários: o desencadeamento de um procedimento expropriativo sobre estas parcelas equivaleria ao reconhecimento administrativo da sua natureza privada, fragilizando a posição dominial pública que constitui, precisamente, o fundamento da tutela do

De notar ainda que segundo um dos pareceres: «(...) o deferimento da pretensão seria não apenas ilegal mas contraproducente face ao próprio fim visado pelos peticionários: o desencadeamento de um procedimento expropriativo sobre estas parcelas equivaleria ao reconhecimento administrativo da sua natureza privada, fragilizando a posição dominial pública que constitui, precisamente, o fundamento da tutela do acesso coletivo que a petição pretende assegurar, e implicaria a assunção do dever de indemnizar pela aquisição de bens que já integram, ou se presumem integrar, o património público.

De referir que:

«(...) O Decreto-Lei n.º 160/2026, de 4 de agosto, entrou em vigor em 9 de agosto de 2026 e alterou o artigo 14.º do Código das Expropriações. (...).

(...) De acordo com o atual artigo 14.º, n.º 2, a competência para a declaração de utilidade pública das expropriações, incluindo com caráter de urgência, de iniciativa da administração local autárquica pertence à respetiva Assembleia Municipal, mas é exercida "sob proposta fundamentada da câmara municipal, nos termos do disposto no artigo 10.º".

O novo regime reforça, portanto, a competência decisória da Assembleia Municipal, mas mantém uma separação orgânica relevante: a proposta fundamentada cabe à Câmara Municipal e a declaração de utilidade pública, se e quando uma proposta legalmente apta lhe seja submetida, cabe à Assembleia Municipal, mediante a maioria legalmente exigida.»

5 - Como resposta ao ponto 4 da petição e respectivos esclarecimentos adicionais, propomos que a Assembleia Municipal aprove a seguinte recomendação:

Que a Câmara Municipal de Setúbal, relativamente aos espaços identificados como de interesse público na Herdade da Comenda, avalie, caso a caso e mediante adequada fundamentação jurídica, técnica e financeira, a utilização dos instrumentos legais disponíveis para assegurar o respetivo uso ou fruição pública, incluindo a aquisição por via do direito privado e, quando estejam reunidos os respetivos pressupostos legais, a declaração de utilidade pública e a expropriação, incluindo com caráter de urgência.

Essa avaliação deverá incluir a identificação concreta das parcelas abrangidas, a respetiva titularidade, o fundamento de utilidade pública, os encargos financeiros previsíveis para o Município e as alternativas juridicamente disponíveis para assegurar o mesmo objetivo de interesse público.

6 - Sobre o ponto 5 da petição:

A Ministra do Ambiente já tomou uma posição formal sobre as tentativas de apropriação por via judicial de terrenos que são do Domínio Público Marítimo a 19 de Junho de 2026. Considera esta Comissão que neste momento não faz sentido solicitar uma nova posição pública quando esta já foi realizada tão recentemente (Resposta da Ministra do Ambiente, verificável na página web do Parlamento com referência: N.º: 1622) de 19 de Junho 2026.



ANEXO I - PETIÇÃO

Exmo. Senhor Presidente da Mesa da Assembleia Municipal de Setúbal

Os Peticionários, infra identificados no documento em anexo, no uso do direito conferido pelo artigo 9.º, n.º 1 e 17.º, n.º 1 da Lei que regula o Exercício do Direito de Petição, aprovada pela Lei 43/90, conjugada com o artigo 52.º, n.º 1 da Constituição, apresentar a V. Exa. o texto de petição em anexo, que se intitula "*Pela reposição da legalidade na Herdade da Comenda*", requerendo, nos termos expostos, o seguinte:

1 - A declaração de utilidade pública e o desencadeamento de procedimento de expropriação urgente dos terrenos da Herdade da Comenda que se encontrem em sobreposição ou conflito com o domínio público marítimo, com vias públicas municipais, designadamente o Caminho Municipal n.º 1056, e com espaços de fruição coletiva, designadamente o Parque de Merendas da Comenda, ao abrigo dos artigos 1.º, 12.º, n.º 1 e 15.º, n.º 1 do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99;

2 - Que, após a resolução de expropriação, seja conferida de imediato a posse administrativa dos bens expropriados, nos termos do artigo 15.º, n.º 2 do Código das Expropriações, assegurando o acesso público pleno e imediato durante a pendência do processo de fixação da indemnização;

3 - Que a fixação da justa indemnização se processe após a tomada de posse administrativa, ao abrigo do artigo 20.º, n.º 6, alínea a) do Código das Expropriações, a fixar nos termos e com os limites do artigo 23.º, n.º 2 do mesmo Código;

4 - Que seja solicitado à Câmara Municipal de Setúbal que tome as iniciativas necessárias à execução da resolução de expropriação, designadamente assegurando a integridade e o acesso às vias municipais e aos espaços de fruição pública em causa;

5 - Que seja exigido ao Governo que assuma posição pública expressa sobre a situação descrita, garantindo a defesa do Domínio Público Marítimo e a tutela dos interesses coletivos em presença nos espaços do Parque Natural da Serra da Arrábida;

Supletivamente.

6 - Que seja constituída, na dependência da Assembleia Municipal de Setúbal, uma comissão eventual de acompanhamento do procedimento de expropriação, garantindo a sua eficácia.

Mais fica manifestada a disponibilidade para apoio administrativo, operacional e legal (dentro do admissível) para auxílio no procedimento de expropriação, sem que tal consubstancie qualquer custo adicional.

Os Peticionários demonstram igualmente disponibilidade para colaborar, nos termos das suas possibilidades, no decurso também dos atos preparatórios, indicando para o efeito, os seguintes meios de contacto:



Pede deferimento,

O Primeiro Peticionário, em seu nome e em representação de todos os peticionários constantes da lista anexa.



Para: Exmo. Senhor Presidente da Mesa da Assembleia Municipal de Setúbal

O(s) Peticionário(s), infra identificado(s), vêm apresentar a V. Exa., nos termos do artigo 9º, nº 1 e 17º, nº 1 da Lei que regula o Exercício do Direito de Petição, aprovada pela Lei 43/90, conjugada com o artigo 52º, nº 1 da Constituição, a petição em epígrafe.

A Herdade da Comenda situa-se no Parque Natural da Serra da Arrábida e é, desde 2019, propriedade da sociedade Palácio da Comenda, S.A. O que tem acontecido naquela zona desde então e, a dizer verdade, já antes não é uma querela de limites de propriedade.

É algo mais sério: a utilização reiterada de direitos privados que são legítimos para condicionar, de forma progressiva, o acesso da população a praias, vias e espaços que integram o domínio público e que sempre foram de utilização coletiva.

O direito de propriedade não está em causa, e não é isso que aqui se discute. O que está em causa é o momento em que o exercício desse direito se torna incompatível com o interesse coletivo e, por isso, impõe a intervenção da Administração.

Os factos que nos trazem aqui são os seguintes:

- a) Em 2021, os proprietários vedaram o Parque de Merendas da Comenda, espaço de acesso público, utilizado pela população setubalense há décadas. A Câmara Municipal teve de intervir, com recurso à GNR, para repor o acesso coletivo. O episódio ficou resolvido, mas a pretensão foi renovada o que é, em si mesmo, o dado mais relevante: não estamos perante um excesso isolado, mas perante uma linha de conduta continuada, que o simples restabelecimento pontual da ordem pública não consegue, por si só, neutralizar. (cf. Sociedade Civil, junho de 2026)
- b) Os proprietários reivindicam como domínio privado exclusivo, integrado na sua propriedade, as cinco praias situadas a sul da herdade, Rasca, Comenda, Rainha, Maria Esguelha e Albarquel, bem como as margens da Ribeira da Ajuda e do estuário do Sado até ao Parque de Merendas.
- c) Ora, a Agência Portuguesa do Ambiente afirmou expressamente não ter dúvidas de que estes areais integram o Domínio Público Marítimo do Estado. O Ministério Público contestou igualmente a pretensão, considerando os argumentos dos proprietários baseados em referências imprecisas e em identificação incorreta dos limites da propriedade. (cf. Jornal Económico, junho de 2026; Observador, junho de 2026).
- d) A mesma pleita sobre o Parque de Merendas e margens da Ribeira da Ajuda já havia sido apreciada pelo Supremo Tribunal de Justiça, em acórdão de abril de 2021, que não deu razão aos proprietários. Não obstante, tal não foi suficiente para acalantar os proprietários. (cf. Observador, junho de 2026).
- e) Estes, por sua vez, reivindicam também como sua propriedade exclusiva o Caminho Municipal n.º 1056, via pública de dois quilómetros entre a EN10 e o Parque de Merendas, que atravessa a herdade na sua totalidade e constitui o principal acesso terrestre às praias e ao parque de merendas da zona. Esta via encontra-se encerrada desde a tempestade Kristin e a Câmara Municipal contesta a pretensão dos proprietários sobre esta. O que releva aqui é simples: se a via é municipal, o seu encerramento é um problema de segurança e de gestão pública; se os proprietários logram ver reconhecida a sua titularidade, o acesso da população fica definitivamente comprometido. (cf. Jornal de Notícias, 26 de junho de 2026)
- f) As restrições de acesso rodoviário às praias em vigor para a época balnear de 2026, com proibição de circulação de viaturas particulares nos acessos à praia de Albarquel e limitações a outras praias da zona, são igualmente contestadas pelo poder político e movimentos cívicos como medidas que, independentemente da sua aparente justificação

documental, beneficiam objetivamente os interesses da Herdade da Comenda em detrimento do acesso da população e, por conseguinte, do interesse público.

g) A Câmara Municipal rejeitou as acusações, invocando razões de segurança. O debate em si é elucidativo do estado a que chegou a situação. (cf. Observador, junho de 2026; CDU Setúbal, junho de 2026)

h) A petição pública «Querem tirar-nos a Praia de Albarquel! Areia e tudo!» conta, à data da presente petição, com mais de 8.900 assinaturas, acima das 7.500 legalmente exigidas para debate na Assembleia da República, tendo já sido submetida ao seu Presidente. Não é um dado irrelevante: é a medida do que a população sente estar em risco. (cf. Diário do Distrito, 27 de junho de 2026)

Lidos em conjugação, estes factos descrevem uma estratégia. E é perante uma estratégia, não perante incidentes, que a resposta tem de ser estrutural. As intervenções pontuais de reposição do acesso público, ainda que necessárias, não são suficientes. Não têm sido suficientes e, não parece que, tudo o que não passe por uma decisão robusta possa ser suficiente.

A cada época balnear que passa, a situação repete-se, agrava-se ou ganha uma nova frente. Importa, por isso, que esta Assembleia Municipal adopte uma medida que resolva o problema na sua essência.

Essa medida existe e está prevista na lei. O artigo 1.º do Código das Expropriações (aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro) estabelece que qualquer bem ou direito pode ser expropriado por utilidade pública, mediante justa indemnização, quando tal se mostre necessário à satisfação de fins de utilidade pública, nos termos do artigo 62.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

Isto porque, nenhum interesse privado pode, em circunstância alguma, ser suscetível de prejudicar o interesse público.

A utilidade pública em causa é evidente: garantir o acesso permanente, efetivo e irrestrito da população ao Domínio Público Marítimo, às vias públicas municipais e aos espaços de fruição coletiva integrados no Parque Natural da Serra da Arrábida.

Acresce, ainda, que a situação não admite demora. A época balnear decorre, com acessos condicionados ou suprimidos. Importa assim, adequar a natureza da medida às circunstâncias temporais em que esta será aplicada, mormente, para que não perca eficácia ou que, no caso em apreço, admita uma degradação dessa mesma eficácia. Ora, se estamos em plena época balnear, essa eficácia deteriora-se por cada que passa e a situação se mantém inalterada.

Assim, o artigo 15.º, n.º 1 do Código das Expropriações prevê expressamente a expropriação com carácter de urgência quando a satisfação do interesse público não admite demora, conferindo-se, de imediato após a resolução, a posse administrativa dos bens necessários, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo. É precisamente o que aqui se requer.

Quanto à indemnização, que é devida, sublinhe-se, o artigo 20.º, n.º 6, alínea a) do Código das Expropriações permite que a sua fixação ocorra após a tomada de posse administrativa no casos de expropriação urgente, garantindo a eficácia do procedimento sem comprometer a justiça da medida.

Importa ainda salientar que, nos termos do artigo 23.º, n.º 2 do mesmo Código, não são tidas em conta no cálculo da indemnização as mais-valias resultantes de investimentos realizados pelos proprietários nos bens a expropriar, assegurando assim a

proporcionalidade da medida e impedindo que o investimento privado funcione como fator de bloqueio à tutela do interesse público.

Propõe-se, assim:

1. A declaração de utilidade pública e o desencadeamento de procedimento de expropriação urgente dos terrenos da Herdade da Comenda que se encontrem em sobreposição ou conflito com o domínio público marítimo, com vias públicas municipais, designadamente o Caminho Municipal n.º 1056, e com espaços de fruição coletiva, designadamente o Parque de Merendas da Comenda, ao abrigo dos artigos 1.º, 12º, nº 1 e 15.º, n.º 1 do Código das Expropriações;
2. Que, após a resolução de expropriação, seja conferida de imediato a posse administrativa dos bens expropriados, nos termos do artigo 15.º, n.º 2 do Código das Expropriações, assegurando o acesso público pleno e imediato durante a pendência do processo de fixação da indemnização;
3. Que a fixação da justa indemnização se processe após a tomada de posse administrativa, ao abrigo do artigo 20.º, n.º 6, alínea a) do Código das Expropriações, a fixar nos termos e com os limites do artigo 23.º, n.º 2 do mesmo Código;
4. Que seja solicitado à Câmara Municipal de Setúbal que tome as iniciativas necessárias à execução da resolução de expropriação, designadamente assegurando a integridade e o acesso às vias municipais e aos espaços de fruição pública em causa;
5. Que seja exigido ao Governo que assuma posição pública expressa sobre a situação descrita, garantindo a defesa do Domínio Público Marítimo e a tutela dos interesses coletivos em presença nos espaços do Parque Natural da Serra da Arrábida.

sp
fr

ANEXO II - PARECERES JURÍDICOS



Assunto: RE: Ofício 181/2026/AM - Petição Pública «Pela Reposição da Legalidade na Herdade da Comenda» e Requerimento Sessão Extraordinária AM

Caution: This is an external email and has a suspicious subject or content. Please take care when clicking links or opening attachments. When in doubt, contact your IT Department

Reportando-nos ao pedido de parecer jurídico transmitido, na sequência do pedido do Sr. Chefe de Gabinete, [REDACTED], relativo ao requerimento datado de 4 de agosto de 2026, apresentado por [REDACTED] na qualidade de primeiro peticionário da petição «Pela Reposição da Legalidade na Herdade da Comenda» (registo 2026,DAFE,BA,18213, de 10-07-2026), dirigido ao Presidente da Assembleia Municipal e por este reencaminhado à Câmara Municipal em 5 de agosto, somos a informar o seguinte.

I — O requerimento

1. O requerimento pede ao Presidente da Assembleia Municipal que: (A) solicite à Câmara Municipal que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 160/2026, de 4 de agosto, apresente com urgência a proposta de declaração de utilidade pública da expropriação requerida na petição, para deliberação em sessão extraordinária a convocar ainda durante a época balnear de 2026; (B) declare a urgência na tramitação da petição, ao abrigo dos n.ºs 4 e 6 do artigo 53.º do Regimento, fixando à comissão competente prazo comprimido para a elaboração do relatório.
2. Fundamenta-o na publicação do Decreto-Lei n.º 160/2026, que atribuiria à Assembleia Municipal a competência para declarar a utilidade pública "sem dependência de qualquer outra instância ou decurso de qualquer outro procedimento (administrativo ou judicial)"; na urgência decorrente da época balnear; nos princípios da eficácia e da boa administração (artigos 267.º, n.º 2, da Constituição e 5.º do Código do Procedimento Administrativo); e em declarações públicas do Executivo municipal.
3. Não se trata de requerimento à Mesa na aceção do artigo 37.º do Regimento, reservado aos pedidos formulados sobre o processo de apresentação, discussão e votação de assuntos ou sobre o funcionamento da reunião. É um pedido formulado no âmbito da tramitação de uma petição, cuja decisão cabe ao Presidente da Assembleia Municipal enquanto órgão que examina e encaminha as petições (artigo 53.º, n.ºs 3 e 4, do Regimento) e assegura o regular funcionamento da Assembleia e o cumprimento das leis (artigo 19.º, n.º 1, alíneas a) e e)).

II — Pedido A: incompetência e impossibilidade legal

4. A proposta de declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação é competência própria da Câmara Municipal (artigo 33.º, n.º 1, alínea vv), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12

- de setembro). A Assembleia Municipal delibera sobre as propostas da Câmara (artigo 25.º, n.º 1, proémio, do mesmo Anexo; artigo 13.º, n.º 1, do Regimento) e, quanto à atividade desta, acompanha e fiscaliza, solicita informação e pronuncia-se (artigo 25.º, n.º 2, alíneas a), d) e k)); não lhe cabe determinar à Câmara o exercício de uma competência própria em determinado sentido. As competências do Presidente da Assembleia (artigo 19.º do Regimento) não incluem qualquer poder sobre as iniciativas da Câmara. O direito de petição confere ao peticionário o exame da pretensão e a comunicação da decisão (artigo 13.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto; artigo 53.º, n.º 7, do Regimento), não o direito a obter a medida pedida. O Presidente não pode deferir o pedido A; o reencaminhamento à Câmara Municipal, efetuado em 5 de agosto, esgota o que lhe cabe fazer.
5. O ato que se pretende obter da Câmara Municipal é, além disso, juridicamente impossível, pelas razões seguintes.
 6. Objeto. A expropriação incide sobre bens imóveis de particulares, por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições da entidade expropriante, mediante justa indemnização (artigo 1.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro). Os bens do domínio público estão fora do comércio jurídico (artigo 202.º, n.º 2, do Código Civil) e não são expropriáveis; para bens dominiais o Código prevê apenas a afetação entre pessoas coletivas públicas (artigo 6.º). O domínio público marítimo pertence ao Estado (artigo 4.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro); os leitos e margens das águas do mar e das águas navegáveis presumem-se públicos, salvo desafetação seguida de alienação ou reconhecimento como privados (artigo 12.º, n.º 1, alínea a)), reconhecimento que só pode ser obtido nos termos do artigo 15.º. As vias públicas municipais (designadamente o Caminho Municipal n.º 1056) e os espaços de fruição coletiva (designadamente o Parque de Merendas da Comenda), sendo públicos, não têm o que se lhes expropriar; expropriá-los equivaleria a reconhecer que são privados e a pagar por eles. A petição pede a expropriação precisamente das áreas que afirma integrarem o domínio público — contradição que o requerimento não resolve.
 7. Requisitos. A resolução de requerer a declaração de utilidade pública tem de mencionar a causa de utilidade pública e a norma habilitante, os bens a expropriar, os proprietários e demais interessados, a previsão dos encargos, com base em avaliação por perito da lista oficial, e o previsto em instrumento de gestão territorial (artigo 10.º, n.ºs 1 a 4, do Código das Expropriações); as parcelas identificam-se pela descrição predial e inscrição matricial ou por planta parcelar georreferenciada (n.º 2); o requerimento é instruído com a indicação da dotação orçamental e da respetiva cativação ou caução (artigo 12.º, n.º 1, alínea c)); a declaração é fundamentada e individualiza os bens (artigo 13.º, n.ºs 1 e 2). Um objeto definido como "terrenos que se encontrem em sobreposição ou conflito" com o domínio público marítimo e com vias e espaços públicos é indeterminável enquanto a dominialidade não estiver fixada, e a sua fixação não cabe à Câmara nem à Assembleia. A tentativa prévia de aquisição por via de direito privado (artigo 11.º, n.º 1) é, quanto a bens dominiais, juridicamente impossível e, quanto aos demais, contraditória com a posição do Município sobre a sua natureza pública.
 8. Urgência. O carácter de urgência só pode ser atribuído a expropriações "para obras de interesse público", de forma fundamentada e com programa de trabalhos (artigos 15.º, n.ºs 1 e 2, e 12.º, n.º 1, alínea d), do Código). Não há obra alguma: o fim invocado é o acesso do

- público. A posse administrativa imediata (artigo 15.º, n.º 2) e o diferimento do depósito (artigo 20.º, n.º 6, alínea a)) pressupõem essa urgência e caem com ela.
9. Encargos. O pagamento de indemnização por bens que integram o domínio público constituiria pagamento indevido, gerador de responsabilidade financeira (artigos 59.º e 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).
10. Decreto-Lei n.º 160/2026. O diploma altera apenas o artigo 14.º do Código das Expropriações (artigos 1.º e 2.º). A nova redação do n.º 2 atribui à assembleia municipal a competência para a declaração de utilidade pública das expropriações, incluindo com carácter de urgência, da iniciativa da administração local autárquica, "sob proposta fundamentada da câmara municipal, nos termos do disposto no artigo 10.º"; o n.º 4 exige maioria dos membros em efetividade de funções; o n.º 6 prevê a comunicação, a título informativo, ao membro do Governo responsável pela administração local. Nada alterou nos artigos 1.º, 6.º, 10.º a 13.º e 15.º do Código, no Código Civil ou na Lei n.º 54/2005. Ao contrário do que o requerimento afirma, a deliberação da Assembleia depende expressamente da proposta fundamentada da Câmara, nos termos do artigo 10.º, isto é, dos requisitos que a pretensão não pode preencher; o papel de proponente da Câmara não é novidade do diploma, decorre do artigo 33.º, n.º 1, alínea vv), do Anexo I à Lei n.º 75/2013. O próprio requerimento reconhece (n.º 4) que o diploma "não conflui o procedimento requerido". A norma que invoca como delimitando a anterior competência da Assembleia ("artigo 13.º, n.º 2, alínea b)") não existe; a competência anterior constava do artigo 14.º, n.º 2, e restringia-se à concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz, hipótese que a petição nunca invocou. Acresce que o diploma, sem norma própria de entrada em vigor, só vigora desde 9 de agosto de 2026 (artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro), em data posterior ao requerimento, o que não altera a conclusão.
11. Princípios. Os princípios da eficácia e da boa administração (artigos 267.º, n.º 2, da Constituição e 5.º do Código do Procedimento Administrativo) não impõem a prática de atos que a lei não permite; prevalece o princípio da legalidade (artigos 266.º, n.º 2, da Constituição e 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo). Declarações públicas de disponibilidade para acolher iniciativas cívicas não vinculam a Câmara Municipal a um ato ilegal.
12. Sessão extraordinária. A Assembleia Municipal reúne extraordinariamente por iniciativa do Presidente ou da Mesa, ou a requerimento do presidente da câmara em cumprimento de deliberação desta, de um terço dos membros, ou de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município em número equivalente a 5 %, até ao máximo de 2500 (artigo 28.º, n.º 1, do Anexo I à Lei n.º 75/2013; artigo 23.º, n.º 1, do Regimento). O requerimento de cidadãos é acompanhado de certidões comprovativas da qualidade de cidadão recenseado na área do Município, sob pena de indeferimento (artigo 24.º, n.º 1, do Regimento). O requerente declara domicílio em [REDACTED] página de assinatura da petição: "[REDACTED]", não sendo, pelos elementos apresentados, eleitor do município; a lista anexa à petição contém cerca de 1680 nomes, sem número de identificação, morada, assinatura ou certidão de recenseamento, e não permite verificar a qualidade de eleitor de qualquer subscritor. O pedido de sessão extraordinária de 16 de julho de 2026 não foi deferido e o presente requerimento não traz elementos novos. Não há fundamento para convocação de sessão extraordinária a pedido do requerente.

III — Pedido B: urgência sem objeto e sem base regimental

13. A urgência na tramitação é pedida para permitir uma deliberação de expropriação "ainda durante a época balnear". Sendo essa deliberação juridicamente impossível, a urgência não tem objeto: nenhuma compressão de prazos produz o efeito útil que a justificaria.
14. O Regimento não prevê qualquer declaração de urgência a pedido de peticionários. O Presidente fixa o prazo de apreciação ao encaminhar a petição para a comissão (artigo 53.º, n.º 4); a comissão elabora o relatório no prazo fixado ou, na sua falta, em 30 dias, podendo, em função do interesse municipal do assunto, propor o agendamento à Comissão Permanente (n.º 6); com base no relatório é sempre dada resposta aos peticionários e informação ao plenário (n.º 7). Recomendar urgência para os assuntos que a requeiram é poder dos membros da Assembleia (artigo 12.º, alínea i)), não dos peticionários. A lei impõe a decisão "com a máxima brevidade compatível com a complexidade do assunto" (artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 43/90) e não confere direito a prazos comprimidos. A petição encontra-se na comissão competente e segue a tramitação do artigo 53.º; nenhum dos fundamentos do requerimento justifica desvio a essa tramitação.

IV — Preterição dos elementos exigidos pelo artigo 53.º, n.º 2, do Regimento

15. As petições são dirigidas ao Presidente da Mesa "devidamente assinadas pelos respetivos titulares e com a identificação completa de um dos signatários" (artigo 53.º, n.º 2, do Regimento), exigências que reproduzem a lei: assinatura pelos titulares (artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 43/90), nome completo e número do documento de identificação (artigo 6.º, n.º 3), identificação completa de um signatário nas petições coletivas (artigo 9.º, n.º 7). O Presidente examina a petição para verificar se existem causas de rejeição liminar por preterição desses elementos (artigo 53.º, n.º 3).
16. A petição preteriu-os. Está assinada apenas pelo primeiro peticionário; os restantes cerca de 1680 nomes constam de uma lista exportada de plataforma eletrónica, sem assinatura, número de identificação, morada ou qualquer elemento que permita verificar a subscrição, verificação que a Assembleia pode exigir, no todo ou por amostragem (artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 43/90). O primeiro peticionário identifica-se pelo nome, constante apenas da lista, por assinatura manuscrita, por um domicílio manuscrito [REDACTED] e por um endereço eletrónico; não indica o número do documento de identificação, pelo que a sua identificação não é completa. O requerimento agrava a deficiência: identifica o autor apenas como "o primeiro peticionário", com o nome somente na assinatura eletrónica, aposta com certificado autoemitido, não qualificado, sem domicílio nem número de documento, e arroga-se a representação de todos os subscritores sem qualquer mandato. O Regimento não exige residência ou recenseamento no município (artigo 53.º, n.º 1), pelo que o domicílio fora dele não é causa de rejeição; releva para os efeitos do artigo 24.º e para a ponderação do interesse invocado.
17. A rejeição liminar prevista no artigo 53.º, n.º 3, do Regimento opera, em regra, após o convite ao aperfeiçoamento que a lei impõe perante deficiências de identificação (artigo 9.º, n.ºs 5, alínea a), e 6, da Lei n.º 43/90; artigo 108.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo). No caso, o convite é inútil e deve ser dispensado. A pretensão formulada no requerimento é manifestamente ilegal, e a ilegalidade é do objeto — declaração de utilidade pública e expropriação urgente de bens que integram o domínio público —, insuscetível de ser suprida por qualquer regularização da identificação do requerente ou da subscrição da petição; o ato que a deferisse seria nulo por impossibilidade do objeto (artigo 161.º, n.º 2, alínea c), do

Código do Procedimento Administrativo). A lei determina o indeferimento liminar quando for manifesto que a pretensão é ilegal (artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 43/90), juízo que precede e dispensa qualquer diligência de aperfeiçoamento. Convidar a suprir deficiências formais de um pedido que não pode ser deferido em caso algum é ato inútil, contrário aos princípios da boa administração e da adequação procedimental (artigos 5.º e 56.º do Código do Procedimento Administrativo) e ao princípio geral que proíbe a prática de atos inúteis. As deficiências de identificação e de subscrição são, por isso, consignadas como fundamento adicional do indeferimento, sem convite. O encaminhamento da petição para a comissão (artigo 53.º, n.º 4) não as sanou, e, enquanto a subscrição não for verificável, não está demonstrado o pressuposto do artigo 53.º, n.º 8, do Regimento, que exige petição subscrita por um mínimo de 250 cidadãos, nem qualquer outro efeito que a lei ou o Regimento associem ao número de subscritores.

V — Conclusões

18. O requerimento de 4 de agosto de 2026 deve ser indeferido, desde já e sem convite ao aperfeiçoamento, por despacho do Presidente da Assembleia Municipal, notificado ao requerente, com os fundamentos seguintes:
 - a) ilegalidade manifesta e insuprível da pretensão que reitera — declaração de utilidade pública e expropriação urgente de bens do domínio público —, fundamento autónomo de indeferimento liminar (artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 43/90; artigos 1.º, 6.º, 10.º, 11.º, 12.º, 13.º e 15.º do Código das Expropriações; artigo 202.º, n.º 2, do Código Civil; artigos 4.º, 12.º, n.º 1, alínea a), e 15.º da Lei n.º 54/2005; artigo 161.º, n.º 2, alínea c), do Código do Procedimento Administrativo), que o Decreto-Lei n.º 160/2026 não altera;
 - b) quanto ao pedido A: incompetência do Presidente e da Assembleia para determinar à Câmara Municipal a apresentação de proposta de declaração de utilidade pública, competência própria desta (artigo 33.º, n.º 1, alínea vv), do Anexo I à Lei n.º 75/2013; artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações, na redação do Decreto-Lei n.º 160/2026; artigo 19.º do Regimento), e inexistência dos pressupostos de sessão extraordinária (artigo 28.º, n.º 1, do Anexo I à Lei n.º 75/2013; artigos 23.º, n.º 1, e 24.º, n.º 1, do Regimento);
 - c) quanto ao pedido B: falta de objeto da urgência, inexistência de mecanismo regimental de urgência a pedido de peticionários e de direito à compressão de prazos (artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 43/90; artigos 12.º, alínea i), e 53.º, n.ºs 4, 6 e 7, do Regimento);
 - d) preterição dos elementos exigidos pelo artigo 53.º, n.º 2, do Regimento e pelos artigos 6.º, n.º 3, e 9.º, n.ºs 2 e 7, da Lei n.º 43/90, consignada como fundamento adicional, dispensado o convite ao aperfeiçoamento por inutilidade, e sem contagem dos subscritores para os efeitos do artigo 53.º, n.º 8, do Regimento enquanto a subscrição não for verificável.
19. O fundamento da alínea a) vale igualmente para os pedidos da petição que formulam a mesma pretensão, a fazer valer no relatório da comissão e na resposta aos peticionários, sem prejuízo da apreciação, pela comissão, dos pedidos da petição que não a reiteram.
20. Quanto à Câmara Municipal, a resposta ao Presidente da Assembleia Municipal deve informar que não apresentará proposta de declaração de utilidade pública, pelos fundamentos dos n.ºs 6 a 11, sem prejuízo da posição que tem assumido quanto à natureza pública dos bens em causa.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

INFORMAÇÃO JURÍDICA

Cliente: Município de Setúbal

Assunto: Petição Pública "Pela Reposição da Legalidade na Herdade da Comenda"

Descritores: Direito Administrativo || Autarquias Locais || Direito de Petição
|| Assembleia Municipal || Admissibilidade || Tramitação ||
Regimento || Sessão Extraordinária || Código das Expropriações
|| Princípio da Legalidade || Interesse Público



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

A. ENQUADRAMENTO

1. Foi solicitada a emissão de informação jurídica, na sequência de pedido do Senhor Presidente da Assembleia Municipal de Setúbal, sobre o cumprimento das formalidades e a legalidade da petição pública registada sob o n.º 18213/2026, intitulada "*Pela Reposição da Legalidade na Herdade da Comenda*", bem como sobre o requerimento complementar apresentado pelo primeiro peticionário em 4 de agosto de 2026.
2. A documentação disponibilizada integra o texto da petição, o requerimento complementar de 4 de agosto de 2026 e a cadeia de comunicações eletrónicas através da qual este último foi remetido, designadamente, para conhecimento da Câmara Municipal de Setúbal e para obtenção da presente apreciação jurídica.
3. Da documentação resulta ainda referência ao Ofício n.º 181/2026/AM, remetido ao primeiro peticionário em 24 de julho de 2026 e indicado como consubstanciando resposta ao assunto em epígrafe. O teor desse ofício não integra, contudo, os elementos disponibilizados para a presente análise.
4. A petição formula um conjunto de pretensões relacionadas com a Herdade da Comenda, entre as quais a promoção de procedimento expropriativo com carácter urgente, a adoção de medidas destinadas a assegurar acessos e fruição pública, a solicitação de uma posição ao Governo e, subsidiariamente, a constituição de uma comissão eventual de acompanhamento.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

5. O requerimento de 4 de agosto de 2026 pretende, por um lado, que o Presidente da Assembleia Municipal solicite à Câmara Municipal a apresentação, com caráter de urgência, de proposta de declaração de utilidade pública, para subsequente deliberação da Assembleia Municipal em sessão extraordinária e, por outro, que seja declarada a urgência da tramitação da petição, mediante fixação à comissão competente de prazo substancialmente reduzido para elaboração do respetivo relatório.
6. Nos termos do solicitado, a presente informação é circunscrita à admissibilidade da petição, às formalidades da sua apresentação e tramitação, aos efeitos jurídicos decorrentes do exercício do direito de petição e às providências procedimentais que se afiguram adequadas aos órgãos municipais envolvidos.
7. Não constitui, por conseguinte, objeto desta informação apreciar a veracidade das afirmações de facto constantes da petição, a titularidade pública ou privada de quaisquer prédios ou parcelas, a delimitação do domínio público marítimo, a natureza ou afetação de caminhos ou espaços de fruição coletiva, a existência de ocupações ilegais, nem a verificação material dos pressupostos de uma eventual expropriação ou da respetiva urgência.
8. Essa delimitação decorre não apenas do objeto concreto do pedido de parecer, mas também da documentação efetivamente disponibilizada.
9. Para os efeitos estritamente procedimentais aqui relevantes são considerados, designadamente, o artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa ("CRP"); a Lei



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

n.º 43/90, de 10 de agosto, na redação vigente; o Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; o Código do Procedimento Administrativo e o Regimento da Assembleia Municipal de Setúbal para o mandato 2025/2029, na versão atualizada em junho de 2026.

10. Considera-se ainda, na medida estritamente necessária para delimitar a relação entre a petição e as competências dos órgãos municipais, a recentíssima redação do artigo 14.º do Código das Expropriações, resultante do Decreto-Lei n.º 160/2026, de 4 de agosto, publicado no Diário da República e à consolidação oficial do Diário da República, que já incorpora a nova redação, em vigor desde 9 de agosto de 2026.
11. Todas as conclusões abaixo formuladas assentam exclusivamente nos documentos disponibilizados e no regime jurídico vigente, não devendo qualquer referência à situação subjacente à petição ser interpretada como confirmação ou assunção dos factos alegados pelos peticionários (que não são alvo da presente informação jurídica).

B. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL

(i) Do direito fundamental de petição e do dever de exame e resposta

12. O artigo 52.º, n.º 1, da CRP reconhece a todos os cidadãos o direito de apresentar, individual ou coletivamente, petições, representações, reclamações ou queixas às autoridades públicas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, bem como o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correlafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

13. A Lei n.º 43/90 concretiza esta garantia constitucional e estabelece, no artigo 8.º, n.º 1, que o exercício do direito de petição obriga a entidade destinatária a receber e examinar a petição e a comunicar as decisões que forem tomadas.
14. A jurisprudência administrativa tem reconhecido natureza juridicamente vinculativa a estes deveres. O Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 10 de agosto de 2017, Processo n.º 747/13.1BELLE, afirmou expressamente que o exercício do direito de petição obriga a entidade pública destinatária a receber e examinar a petição e a comunicar a decisão, reconhecendo tutela jurisdicional ao direito ao exame previsto no artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 43/90.
15. O conteúdo do direito fundamental deve, porém, ser rigorosamente distinguido do conteúdo das providências solicitadas pelo peticionário.
16. O direito de petição confere um direito à receção, exame, tramitação e informação sobre o resultado; não confere, por si só, um direito à adoção da concreta medida proposta, nem dispensa a observância das regras de competência, procedimento e demais pressupostos legalmente aplicáveis ao ato pretendido.
17. Esta distinção resulta também do artigo 13.º da Lei n.º 43/90: não ocorrendo indeferimento liminar, a entidade decide sobre o conteúdo da petição com a máxima brevidade compatível com a complexidade do assunto, podendo realizar as averiguações necessárias e, consoante o caso, tomar as providências adequadas à satisfação da pretensão ou arquivar o processo.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

18. O artigo 13.º, n.º 2, da mesma Lei determina ainda que, se a entidade se julgar incompetente para conhecer da matéria objeto da petição, deve remetê-la à entidade competente e informar o respetivo autor. O exercício do direito de petição admite, assim, que uma mesma exposição dê origem ao encaminhamento de matérias para diferentes órgãos ou entidades, sem que tal prejudique a apreciação global da petição.
19. No plano geral da atividade administrativa, o artigo 13.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo consagra igualmente o dever de os órgãos administrativos se pronunciarem sobre os assuntos da sua competência e, expressamente, sobre petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse público.
20. Da conjugação destes regimes resulta que a resposta municipal deve ser efetiva e suficientemente fundamentada quanto ao destino dado às pretensões formuladas, mas pode — e, quando necessário, deve — distinguir entre matérias que cabem à Assembleia Municipal, matérias que dependem de iniciativa da Câmara Municipal e matérias que extravasam as competências municipais.

(ii) Dos requisitos formais e do indeferimento liminar

21. Nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 43/90, o exercício do direito de petição não está sujeito a qualquer forma ou processo específico, sem prejuízo de a petição dever ser reduzida a escrito e devidamente assinada pelos respetivos titulares. O direito pode



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

ser exercido, designadamente, por correio eletrónico e outros meios de telecomunicação.

22. O artigo 6.º, n.º 3, da mesma Lei prevê a indicação do nome completo e do número de documento de identificação válido dos peticionários. Tratando-se de petição coletiva, o artigo 9.º, n.º 7, estabelece que é suficiente a identificação completa de um dos signatários, sem prejuízo da possibilidade legal de verificação, completa ou por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores.
23. Em sentido coincidente, o artigo 53.º, n.º 2, do Regimento da Assembleia Municipal de Setúbal dispõe que as petições individuais ou coletivas são dirigidas ao Presidente da Mesa, devidamente assinadas pelos respetivos titulares e, sendo coletivas, com a identificação completa de um dos signatários.
24. No caso em apreciação, o texto remetido refere expressamente que os peticionários se encontram identificados em documento anexo, devendo ser confirmado o conteúdo desse documento quanto ao número total de subscritores, à existência das respetivas assinaturas, à identificação completa de pelo menos um signatário ou ao preenchimento do limiar de 250 (duzentos e cinquenta) cidadãos previsto no n.º 8 do artigo 53.º do Regimento.
25. A verificação deve ser realizada sobre o original e os respetivos anexos existentes no processo da Assembleia Municipal. Se desses elementos resultar que a petição se encontra assinada e contém a identificação completa legalmente exigida, deve considerar-se preenchido este pressuposto formal.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

26. Se se verificar alguma deficiência quanto à identificação do peticionário, ao domicílio ou à inteligibilidade e determinação do objeto, é aplicável o mecanismo de suprimento previsto no artigo 9.º, n.os 5 e 6, da Lei n.º 43/90: a entidade destinatária deve convidar o peticionário a completar o escrito, fixando prazo não superior a 20 (vinte) dias e advertindo que a falta de suprimento determina o arquivamento liminar.
27. A previsão do artigo 53.º, n.º 3, do Regimento, segundo a qual o Presidente procede ao exame da petição para verificar se existem causas de rejeição liminar por preterição dos elementos referidos no número anterior, deve ser interpretada em conformidade com a Lei n.º 43/90. Em particular, as deficiências para as quais a lei impõe convite ao suprimento não podem determinar rejeição imediata sem que seja previamente concedida essa possibilidade.
28. As causas substantivas de indeferimento liminar constam do artigo 12.º da Lei n.º 43/90 e pressupõem carácter manifesto: ilegalidade da pretensão; reapreciação de decisões judiciais ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso; reapreciação, pela mesma entidade, de casos já anteriormente apreciados no exercício do direito de petição sem novos elementos; anonimato que impeça identificar a proveniência; ou ausência de qualquer fundamento.
29. A natureza excecional e liminar destas causas recomenda uma aplicação estrita. Uma petição que contenha várias pretensões não deve ser globalmente rejeitada apenas porque alguma das medidas solicitadas não possa ser adotada nos exatos termos



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

- propostos, se o respetivo objeto for inteligível e puder ser apreciado, enquadrado ou encaminhado para o órgão competente.
30. Com os elementos disponibilizados, não se identifica fundamento bastante para concluir pela manifesta ilegalidade global da petição ou pela ausência de qualquer fundamento.
31. Com efeito, a petição contém um objeto identificável, invoca razões de facto e de direito e solicita a intervenção de órgãos e entidades públicas, ainda que algumas referências normativas ou pressupostos jurídicos nela enunciados possam não ser corretos.
32. Também não é possível concluir, a partir dos documentos remetidos, que o objeto exclusivo da petição seja a reapreciação de decisões judiciais ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso, nem que esteja demonstrada a identidade com anterior petição já decidida sem apresentação de novos elementos. As referências existentes a decisões, procedimentos ou atuações anteriores não bastam, só por si, para preencher as causas previstas no artigo 12.º.
33. A invocação, na folha de apresentação da petição, do artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 43/90 não altera esta conclusão. Esse preceito integra o capítulo especificamente respeitante às petições dirigidas à Assembleia da República e não disciplina a tramitação de petições perante assembleias municipais; porém, a incorreta indicação da norma aplicável não constitui requisito negativo de admissibilidade num instituto caracterizado pelo reduzido formalismo.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

34. Em suma, sem prejuízo da verificação material do original e do anexo de subscritores pelos serviços da Assembleia Municipal, a documentação disponibilizada aponta para a admissibilidade da petição e para a sua tramitação nos termos do artigo 53.º do Regimento, não se identificando causa manifesta de indeferimento liminar que justifique a rejeição global do instrumento.

(iii) Da tramitação específica perante a Assembleia Municipal de Setúbal

35. O artigo 15.º da Lei n.º 43/90 determina que os órgãos das autarquias locais organizem esquemas adequados de receção, tratamento e decisão das petições recebidas.
36. No Município de Setúbal, esse enquadramento encontra concretização específica no artigo 53.º do Regimento da Assembleia Municipal.
37. Nos termos dos n.ºs 3 e 4 deste artigo, compete ao Presidente proceder ao exame inicial da petição e, ultrapassada essa fase, encaminhá-la para uma das comissões em função da matéria, fixando um prazo para a respetiva apreciação.
38. A comissão competente pode realizar as diligências que considere necessárias, ouvir os peticionários se o entender e requerer à Câmara Municipal e aos serviços as informações adequadas, nos termos do n.º 5 do artigo 53.º.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

39. A comissão elabora relatório no prazo fixado pelo Presidente ou, se não tiver sido expressamente fixado prazo, no prazo de 30 (trinta) dias. Em função do interesse municipal do assunto, pode propor o respetivo agendamento à Comissão Permanente, conforme resulta do n.º 6 do mesmo artigo.
40. O n.º 7 estabelece uma consequência obrigatória da tramitação: com base no relatório é sempre dada resposta aos peticionários e informação ao plenário. Esta regra concretiza, no plano regimental, o dever constitucional e legal de informação sobre o resultado da apreciação.
41. Acresce que, quando o relatório respeite a petição subscrita por um mínimo de 250 (duzentos e cinquenta) cidadãos, a sua apreciação deve ser obrigatoriamente inscrita na Ordem de Trabalhos de uma sessão ordinária da Assembleia Municipal que se realize imediatamente a seguir, nos termos do n.º 8 do artigo 53.º (trata-se de verificação objetiva a efetuar pelos serviços sobre os elementos do processo, com relevância direta apenas para a obrigatoriedade de agendamento prevista no n.º 8).
42. O Regime Jurídico das Autarquias Locais converge com este modelo. O artigo 29.º, n.º 1, alínea h), atribui à Mesa competência para encaminhar para a Assembleia Municipal as petições e queixas que lhe sejam dirigidas e a alínea i) permite-lhe requerer à Câmara Municipal ou aos seus membros a documentação e informação consideradas necessárias ao exercício das competências da Assembleia Municipal.
43. A tramitação regimental oferece, assim, os instrumentos necessários para que a petição seja examinada sem antecipação de juízos sobre a situação material nela



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

descrita: verificação formal inicial, remessa à comissão competente, recolha seletiva das informações necessárias, relatório e resposta final aos peticionários.

(iv) Do pedido de tramitação urgente e da fixação do prazo à comissão

44. No requerimento complementar de 4 de agosto de 2026, o primeiro peticionário pede que seja "*declarada a urgência*" da tramitação da petição e que seja fixado à comissão competente um prazo substancialmente reduzido para elaboração do relatório.
45. O artigo 53.º do Regimento não institui uma categoria autónoma de "*processo urgente*" aplicável às petições. O mecanismo juridicamente relevante é o previsto nos n.ºs 4 e 6: o Presidente fixa o prazo para apreciação pela comissão e apenas na ausência dessa fixação funciona o prazo supletivo de 30 (trinta) dias.
46. Nada impede, portanto, que o Presidente fixe prazo inferior a 30 (trinta) dias quando razões objetivas de celeridade o aconselhem e tal seja compatível com as diligências indispensáveis à elaboração de relatório juridicamente sustentado. Esta faculdade encontra ainda enquadramento no princípio da boa administração consagrado no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo, que impõe critérios de eficiência, economicidade e celeridade.
47. Daí não resulta, contudo, um direito do peticionário a escolher ou impor o prazo de decisão. A exigência legal continua a ser a máxima brevidade compatível com a complexidade do assunto, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 43/90, cabendo



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

ao órgão competente assegurar simultaneamente celeridade, legalidade e suficiência da instrução.

48. Em contexto distinto, mas com utilidade quanto a este ponto, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 17 de fevereiro de 2022, Processo n.º 544/21.0BESNT, salientou que o particular não pode impor à Administração um prazo de atuação que a condicione para além das vinculações legais aplicáveis.

49. As razões de urgência invocadas pelo peticionário, designadamente a referência à época balnear, podem ser ponderadas pelo Presidente para efeitos de gestão do prazo regimental, mas não devem ser assumidas como factos demonstrados nem como fundamento automático para antecipar o sentido do relatório ou a adoção das providências materiais peticionadas.

50. Por conseguinte, a solução procedimental mais adequada não exige uma declaração formal de urgência com efeitos não previstos no Regimento; basta, se o Presidente assim o entender justificado, fixar expressamente um prazo reduzido mas exequível, sem comprometer as diligências mínimas necessárias ao exame da petição.

(v) Do pedido de realização de sessão extraordinária

51. O requerimento complementar associa a apresentação de uma eventual proposta de declaração de utilidade pública pela Câmara Municipal à realização de uma sessão extraordinária da Assembleia Municipal ainda durante a época balnear de 2026.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

52. A convocação de sessões extraordinárias encontra-se regulada no artigo 28.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. A Assembleia Municipal reúne extraordinariamente por iniciativa do seu Presidente ou da Mesa, ou após requerimento do Presidente da Câmara Municipal em cumprimento de deliberação desta, de um terço dos membros da Assembleia Municipal, ou de um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município equivalente a 5 % (cinco por cento) do respetivo número, até ao limite máximo de 2500 (dois mil e quinhentos).
53. O requerimento apresentado individualmente pelo primeiro peticionário não se integra, enquanto tal, em qualquer das situações que conferem aos requerentes o poder de impor a convocação de sessão extraordinária. Não existe, por isso, um direito subjetivo do primeiro peticionário à realização dessa sessão com fundamento apenas na qualidade de subscritor inicial da petição.
54. Também o eventual preenchimento do limiar de 250 (duzentos e cinquenta) cidadãos previsto no artigo 53.º, n.º 8, do Regimento não produz esse efeito. Esse número determina a inscrição obrigatória do relatório na Ordem de Trabalhos da sessão ordinária imediatamente seguinte; é um pressuposto e uma consequência distintos do regime de convocação de sessões extraordinárias previsto no artigo 28.º da Lei n.º 75/2013.
55. Nada impede, naturalmente, que o Presidente ou a Mesa façam uso da sua própria iniciativa legal para convocar sessão extraordinária quando o considerem institucionalmente justificado. A questão deve, porém, ser colocada nestes termos:



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correlafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

trata-se de uma competência própria dos titulares legalmente habilitados, e não de consequência automática da admissão da petição ou do pedido do primeiro peticionário.

56. Consequentemente, para efeitos de resposta à petição, deve ser evitada qualquer formulação que possa criar a aparência de que a mera apresentação ou admissão da petição gera uma obrigação de convocar sessão extraordinária.

**(vi) Da relação entre a petição e a atual competência expropriativa
da Assembleia Municipal**

57. A alteração do Código das Expropriações é relevante para a presente informação apenas na medida em que o requerimento complementar a invoca como fundamento para solicitar determinada atuação da Câmara Municipal e a subsequente deliberação da Assembleia Municipal.
58. O Decreto-Lei n.º 160/2026, de 4 de agosto, entrou em vigor em 9 de agosto de 2026 e alterou o artigo 14.º do Código das Expropriações. O requerimento complementar foi apresentado em 4 de agosto, data da publicação do diploma, quando a nova redação ainda não se encontrava em vigor. Esta circunstância não afeta a admissibilidade do requerimento nem impede que a tramitação atualmente pendente tenha em conta o regime que entretanto entrou em vigor.
59. De acordo com o atual artigo 14.º, n.º 2, a competência para a declaração de utilidade pública das expropriações, incluindo com carácter de urgência, de iniciativa da



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

administração local autárquica pertence à respetiva Assembleia Municipal, mas é exercida *"sob proposta fundamentada da câmara municipal, nos termos do disposto no artigo 10.º"*.

60. O novo regime reforça, portanto, a competência decisória da Assembleia Municipal, mas mantém uma separação orgânica relevante: a proposta fundamentada cabe à Câmara Municipal e a declaração de utilidade pública, se e quando uma proposta legalmente apta lhe seja submetida, cabe à Assembleia Municipal, mediante a maioria legalmente exigida.
61. Para a matéria aqui analisada, a consequência essencial é simples: a petição não substitui a proposta fundamentada da Câmara Municipal nem constitui, por si só, título procedimental suficiente para que a Assembleia Municipal delibere uma declaração de utilidade pública. A admissão da petição e um eventual procedimento expropriativo são realidades juridicamente distintas.
62. Do mesmo modo, a petição não gera uma obrigação legal da Câmara Municipal de apresentar proposta de declaração de utilidade pública. O direito de petição obriga ao exame e resposta da pretensão; a decisão de iniciar e fundamentar uma iniciativa expropriativa tem de ser tomada pelo órgão competente no quadro próprio e segundo os pressupostos legais aplicáveis.
63. A comunicação de 5 de agosto de 2026 através da qual o requerimento complementar foi reencaminhado à Câmara Municipal *"para conhecimento"* e para os efeitos tidos como convenientes, com chamada de atenção para a respetiva alínea A), mostra-se



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

compatível, em abstrato, com o dever de encaminhar para o órgão relevante as matérias que dependam da sua atuação. Essa comunicação não deve, todavia, ser interpretada como uma ordem à Câmara Municipal, como aceitação do mérito da pretensão ou como substituição da tramitação da própria petição perante a Assembleia Municipal.

64. Se for necessário para a elaboração do relatório, a Mesa, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 1, alínea i), da Lei n.º 75/2013, e a comissão, ao abrigo do artigo 53.º, n.º 5, do Regimento, podem solicitar à Câmara Municipal informação estritamente necessária sobre a existência ou inexistência de iniciativa formal relacionada com a matéria. Esta recolha de informação não implica qualquer pré-juízo sobre a sua procedência.

65. Não se justifica, no âmbito delimitado da presente informação, desenvolver os requisitos materiais dos artigos 10.º a 15.º do Código das Expropriações, a natureza ou extensão dos bens eventualmente abrangidos ou o pressuposto do caráter urgente. Tais matérias respeitam ao mérito de um eventual procedimento expropriativo fora do objeto da presente análise.

C. APLICAÇÃO AO PEDIDO CONCRETO

(i) Da admissibilidade da petição

66. À luz do quadro exposto, a petição n.º 18213/2026 configura, em princípio, exercício do direito fundamental de petição, uma vez que contém pedidos e propostas dirigidos



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

a uma autoridade pública em matéria apresentada pelos subscritores como respeitando à legalidade e ao interesse geral e local.

67. O objeto da petição é suficientemente identificável para permitir a sua apreciação. A eventual incorreção de referências legais — incluindo a invocação do artigo 17.º da Lei n.º 43/90, reservado às petições dirigidas à Assembleia da República — não constitui, só por si, fundamento de rejeição, nem cabe exigir aos cidadãos uma perfeita qualificação técnico-jurídica das medidas que pretendem ver ponderadas.
68. A conclusão sobre a regularidade formal das subscrições depende, contudo, da verificação do anexo com a identificação dos peticionários. Os serviços da Assembleia Municipal devem, por isso, confirmar no processo original a assinatura e a identificação completa exigidas pela Lei n.º 43/90 e pelo artigo 53.º, n.º 2, do Regimento, bem como apurar o número de subscritores.
69. Se o processo original contiver esses elementos, não se identifica, com base na documentação remetida, obstáculo à admissão e encaminhamento da petição para a comissão competente. Se houver deficiência enquadrável no artigo 9.º, n.º 5, da Lei n.º 43/90, deverá ser promovido o respetivo suprimento antes de eventual arquivamento liminar.
70. Não se recomenda um indeferimento liminar global com fundamento no facto de algumas das providências solicitadas dependerem de iniciativa de outro órgão ou de procedimento autónomo. A tramitação do direito de petição permite precisamente apreciar as pretensões, distinguir competências, solicitar informações e, quando



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA N.º 57, 5.º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2.º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

Handwritten signature and initials in blue ink.

adequado, encaminhar matérias para quem disponha de poder legal para sobre elas atuar.

71. A admissão deve ser expressamente compreendida como ato de natureza procedimental. Não envolve reconhecimento da titularidade de quaisquer bens, da existência de domínio público, da ilegalidade de atuações identificadas pelos peticionários, dos pressupostos de uma expropriação ou do carácter urgente da mesma.
72. Esta delimitação deve ser preservada quer no despacho de encaminhamento, quer no relatório da comissão e na resposta final, de forma a não converter o dever de participação e exame numa assunção municipal de factos ou qualificações jurídicas que não foram objeto de instrução própria.

(ii) Do requerimento complementar de 4 de agosto de 2026

73. O requerimento complementar deve ser junto e apreciado no âmbito da petição pendente, na medida em que constitui desenvolvimento expresso da mesma pretensão e pretende influenciar a respetiva tramitação.
74. Quanto à alínea B), o pedido de urgência pode ser acolhido apenas no sentido procedimental permitido pelo Regimento: o Presidente pode fixar à comissão um prazo inferior ao prazo supletivo de 30 (trinta) dias, se entender que a celeridade se justifica e que o prazo é compatível com as diligências indispensáveis.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA N.º 57, 5.º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2.º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

75. Ainda assim, refira-se expressamente que não existe base regimental para reconhecer ao peticionário o poder de impor um prazo determinado ou um regime urgente autónomo.
76. Quanto à alínea A), a solicitação de apresentação de proposta de declaração de utilidade pública foi já transmitida à Câmara Municipal, segundo a documentação remetida. Esse encaminhamento é adequado enquanto comunicação de uma pretensão cuja concretização depende, no atual artigo 14.º do Código das Expropriações, de proposta fundamentada da Câmara Municipal.
77. Essa transmissão não vincula a Câmara Municipal a apresentar proposta, nem autoriza a Assembleia Municipal a substituir-se à Câmara quanto à iniciativa legalmente exigida. Se a Câmara Municipal entender promover procedimento expropriativo, o respetivo processo deverá observar autonomamente o Código das Expropriações; se não o entender, a petição deve ainda assim receber resposta quanto ao tratamento que lhe foi dado.
78. O pedido de realização de sessão extraordinária também não produz efeito vinculativo, pelas razões já expostas *supra*. Apenas haverá dever de convocação a pedido de cidadãos se forem preenchidos os requisitos específicos do artigo 28.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 75/2013, os quais não se confundem com a subscrição da petição e não se encontram demonstrados nos elementos disponibilizados.
79. O facto de o Decreto-Lei n.º 160/2026 não estar ainda em vigor no dia em que o requerimento complementar foi apresentado não determina a sua rejeição. À data da



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA N.º 57, 5.º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2.º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

Handwritten signature and initials in blue ink.

presente informação, a nova regra de competência já vigora e deve ser considerada quanto a qualquer eventual ato futuro, sem que daí resulte a convalidação automática dos pressupostos materiais invocados pelo peticionário.

(iii) Dos efeitos da admissão e dos limites da apreciação

80. Admitida a petição, o efeito jurídico imediato é a continuação da tramitação prevista no artigo 53.º do Regimento: remessa à comissão competente, instrução na medida necessária, elaboração de relatório, resposta aos peticionários e informação ao plenário.
81. O relatório deverá distinguir claramente duas questões. A primeira é a apreciação da petição enquanto instrumento de participação, incluindo a identificação das competências dos órgãos e o destino dado a cada pedido. A segunda seria a apreciação material da situação da Herdade da Comenda e dos pressupostos das medidas expropriativas, questão que não deve ser presumida nem resolvida sem processo e instrução próprios.
82. A comissão pode solicitar à Câmara Municipal e aos serviços os elementos que sejam adequados à elaboração do relatório, mas deverá limitar essas diligências ao necessário para explicar a posição institucional e o estado de eventuais procedimentos relevantes, sem assumir como provadas as afirmações constantes da petição.
83. A resposta final aos peticionários deverá comunicar de modo claro o resultado do exame: admissão e tramitação efetuada, informações recolhidas, órgãos competentes



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

Handwritten signature and initials in blue ink.

para cada matéria e providências eventualmente adotadas ou razões pelas quais não o foram. Não é juridicamente necessário — nem seria prudente sem instrução suficiente — que a resposta se pronuncie como provados os factos alegados ou antecipe uma decisão sobre expropriação.

84. Se os serviços confirmarem que a petição é subscrita por pelo menos 250 (duzentos e cinquenta) cidadãos, o respetivo relatório deverá ser obrigatoriamente inscrito na Ordem de Trabalhos da sessão ordinária da Assembleia Municipal que se realize imediatamente a seguir. Se esse limiar não estiver preenchido, continua a ser aplicável a tramitação dos n.os 4 a 7 do artigo 53.º, sem a obrigatoriedade acrescida do n.º 8.
85. As demais medidas solicitadas — designadamente tomada de posição perante o Governo ou constituição de comissão eventual — integram o conteúdo substantivo da petição e podem ser ponderadas pelos órgãos competentes no relatório e no quadro das respetivas competências, mas não constituem requisitos da admissão nem efeitos necessários do exercício do direito de petição.
86. A solução que melhor concilia o direito de participação dos cidadãos com o princípio da legalidade consiste, assim, em assegurar uma tramitação efetiva, célere e documentada da petição, sem confundir essa tramitação com a abertura ou decisão de procedimentos materiais autónomos.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correlafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

D. ATUAÇÃO RECOMENDADA AOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS

(i) Da sequência procedimental recomendada

87. Em primeiro lugar, os serviços de apoio à Assembleia Municipal deverão verificar no processo original a existência do anexo de subscritores, a assinatura da petição e a identificação completa de pelo menos um signatário, bem como apurar o número total de cidadãos subscritores para efeitos do artigo 53.º, n.º 8, do Regimento.
88. Se for detetada deficiência de identificação, domicílio ou determinação do objeto abrangida pelo artigo 9.º, n.º 5, da Lei n.º 43/90, deverá ser formulado convite ao suprimimento nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, antes de eventual arquivamento. A apreciação de qualquer outra irregularidade formal deverá respeitar o reduzido formalismo característico do direito fundamental de petição e o princípio da proporcionalidade.
89. Confirmada a regularidade formal, recomenda-se que fique documentalmente registada a admissão da petição para efeitos de tramitação, sem qualquer pronúncia sobre a procedência das alegações materiais ou das medidas solicitadas.
90. O requerimento de 4 de agosto de 2026 deverá ser apensado à petição e considerado como finalização do mesmo procedimento, evitando decisões ou circuitos paralelos que possam fragmentar a resposta devida aos peticionários.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA N.º 57, 5.º ANDAR

1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2.º ANDAR

4420-086 GONDOMAR

Handwritten signature in blue ink.

91. O Presidente deverá encaminhar a petição para a comissão competente em razão da matéria e fixar expressamente o prazo de apreciação. Atenta a celeridade solicitada, é juridicamente possível estabelecer prazo inferior a 30 (trinta) dias, desde que o mesmo permita as diligências que a comissão considere indispensáveis. Ainda assim, deverá ser este o prazo a considerar legalmente.
92. A comissão deverá solicitar à Câmara Municipal e aos serviços apenas a informação necessária para elaborar o relatório, designadamente quanto à existência de alguma iniciativa ou procedimento municipal formalmente desencadeado sobre a matéria e, sendo relevante, quanto ao destino dado ao requerimento complementar já reencaminhado à Câmara Municipal.
93. O relatório deverá autonomizar o plano procedimental do plano material: identificar a regularidade e tramitação da petição, enunciar as competências dos órgãos municipais e indicar o destino de cada pedido, deixando expressamente fora da apreciação quaisquer factos, titularidades ou pressupostos expropriativos que não estejam documentalmente instruídos.
94. Na sequência do relatório, deverá ser sempre remetida resposta aos peticionários e prestada informação ao plenário, nos termos do artigo 53.º, n.º 7, do Regimento. A resposta deverá esclarecer que a admissão da petição não corresponde ao deferimento das providências nela solicitadas.
95. Caso se confirme a subscrição por pelo menos 250 (duzentos e cinquenta) cidadãos, deverá ainda ser assegurada a inscrição obrigatória do relatório na Ordem de



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA N.º 57, 5.º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2.º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

4
2

Trabalhos da sessão ordinária imediatamente seguinte, nos termos do artigo 53.º, n.º 8.

96. A realização de sessão extraordinária só deverá ser tratada como juridicamente obrigatória se ocorrer iniciativa ou requerimento proveniente de algum dos sujeitos e com os requisitos previstos no artigo 28.º da Lei n.º 75/2013. Sem esse pressuposto, o Presidente ou a Mesa conservam a faculdade de a convocar por iniciativa própria, não resultando essa obrigação da petição.

97. Se, em momento posterior, a Câmara Municipal vier a apresentar uma proposta fundamentada de declaração de utilidade pública nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações, a Mesa deverá então apreciar a sua conformidade legal e admissão para deliberação da Assembleia Municipal no quadro próprio. Esse eventual procedimento não deve ser antecipado nem confundido com a tramitação da petição.

98. Esta sequência permite assegurar simultaneamente o exercício efetivo do direito fundamental de petição, a celeridade procedimental, a separação legal de competências entre Câmara e Assembleia Municipal e a proteção do Município contra a assunção prematura de factos ou posições jurídicas que não se encontram demonstrados nos elementos disponibilizados.



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

4
7

E. CONCLUSÕES

- I.** O artigo 52.º, n.º 1, da Constituição e os artigos 8.º e 13.º da Lei n.º 43/90 conferem aos peticionários o direito à receção, exame e resposta à petição, impondo à entidade destinatária uma tramitação efetiva e uma comunicação sobre o resultado da apreciação;
- II.** Esse direito é de natureza procedimental e participativa, não se confundindo com um direito ao deferimento das concretas medidas peticionadas nem dispensando os requisitos legais próprios dos atos ou procedimentos materiais pretendidos;
- III.** A petição n.º 18213/2026 contém objeto inteligível e apresenta razões de facto e de direito, pelo que, com os elementos disponibilizados, não se identifica causa manifesta que justifique o seu indeferimento liminar global ao abrigo do artigo 12.º da Lei n.º 43/90;
- IV.** A invocação do artigo 17.º da Lei n.º 43/90, norma especificamente respeitante às petições dirigidas à Assembleia da República, não é adequada à tramitação municipal, mas esta incorreção jurídica não constitui, só por si, fundamento de rejeição da petição;
- V.** A regularidade formal definitiva das subscrições não foi confirmada nesta informação porque não foi disponibilizado o anexo de identificação dos peticionários referido no próprio documento, devendo os serviços da Assembleia



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

Municipal verificar no original a assinatura, a identificação completa legalmente exigida e o número de subscritores;

- VI.** Se o processo original contiver a assinatura e identificação exigidas, deverá a petição ser admitida e encaminhada nos termos do artigo 53.º do Regimento; verificando-se deficiência abrangida pelo artigo 9.º, n.º 5, da Lei n.º 43/90, deve ser previamente promovido o suprimento previsto nos n.os 5 e 6 do mesmo artigo;
- VII.** Após o exame inicial, compete ao Presidente encaminhar a petição para a comissão competente e fixar prazo para a respetiva apreciação; na falta de prazo expressamente fixado, o relatório deve ser elaborado no prazo de 30 (trinta) dias;
- VIII.** A comissão pode realizar as diligências necessárias, ouvir os peticionários e solicitar à Câmara Municipal ou aos serviços informações adequadas, devendo elaborar relatório que sirva de base à resposta aos peticionários e à informação ao plenário;
- IX.** O artigo 53.º do Regimento não prevê um regime autónomo de urgência das petições. O Presidente pode, contudo, fixar prazo inferior a 30 (trinta) dias quando o considere justificado e exequível, sem que o peticionário disponha de direito a impor um prazo concreto ou a antecipar o sentido da decisão;



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

Handwritten signature in blue ink.

- X.** Se se confirmar que a petição é subscrita por pelo menos 250 (duzentos e cinquenta) cidadãos, a apreciação do respetivo relatório deve ser obrigatoriamente inscrita na Ordem de Trabalhos da sessão ordinária da Assembleia Municipal que se realize imediatamente a seguir;
- XI.** O limiar de 250 (duzentos e cinquenta) cidadãos previsto no Regimento não se confunde com os requisitos para requerer uma sessão extraordinária ao abrigo do artigo 28.º da Lei n.º 75/2013. O requerimento individual do primeiro peticionário não impõe, por si só, a convocação de sessão extraordinária;
- XII.** O Presidente ou a Mesa podem convocar sessão extraordinária por iniciativa própria nos termos legais, mas essa decisão é autónoma e não constitui efeito necessário da admissão da petição;
- XIII.** Desde 9 de agosto de 2026, o artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações atribui à Assembleia Municipal competência para declarar a utilidade pública das expropriações de iniciativa da administração local autárquica, incluindo com carácter de urgência, mas sempre sob proposta fundamentada da Câmara Municipal nos termos do artigo 10.º;
- XIV.** A petição e o requerimento complementar não substituem essa proposta fundamentada nem vinculam a Câmara Municipal a iniciar ou propor uma expropriação. A transmissão do requerimento à Câmara para conhecimento e efeitos tidos como convenientes é compatível com o encaminhamento da pretensão, mas não equivale ao seu deferimento;



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098

F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA

AVENIDA ELIAS GARCIA Nº57, 5º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO

RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

- XV.** A admissão e tramitação da petição não devem ser interpretadas como reconhecimento, pelo Município ou pela Assembleia Municipal, da veracidade das alegações relativas à Herdade da Comenda, à dominialidade dos bens, à existência de ilegalidades, aos acessos públicos ou aos pressupostos e urgência de uma eventual expropriação;
- XVI.** Recomenda-se, assim, a verificação formal do original, a admissão da petição se confirmados os requisitos, a apensação do requerimento de 4 de agosto, a remessa à comissão competente com fixação de prazo expresso, a recolha apenas das informações necessárias, a elaboração de relatório e a subsequente resposta aos peticionários e informação ao plenário;
- XVII.** A apreciação material de um eventual procedimento expropriativo, da titularidade dos terrenos ou das demais questões substantivas invocadas deve permanecer fora do objeto desta informação e depender, se vier a ser necessária, de instrução autónoma com a documentação pertinente.

É este, segundo os elementos disponibilizados e o quadro normativo atualmente vigente, o sentido da presente informação jurídica.

Lisboa, 24 de agosto de 2026

(assinatura na página seguinte)



**CORREIA
FERNANDES
& ASSOCIADOS**
Sociedade de Advogados R.L.

T. 210 988 730 / 919 521 098
F. 210 988 737

ncf@correiafernandes.pt

LISBOA
AVENIDA ELIAS GARCIA N.º 57, 5.º ANDAR
1049-017 LISBOA

PORTO
RUA 5 DE OUTUBRO, N.º 163, 2.º ANDAR
4420-086 GONDOMAR

4
f

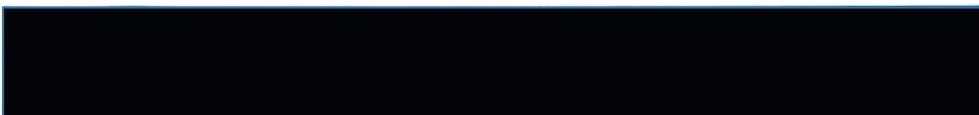




Setúbal
Capital Natural

GAJ
Gabinete de Apoio Jurídico
Câmara Municipal de Setúbal

SP
12



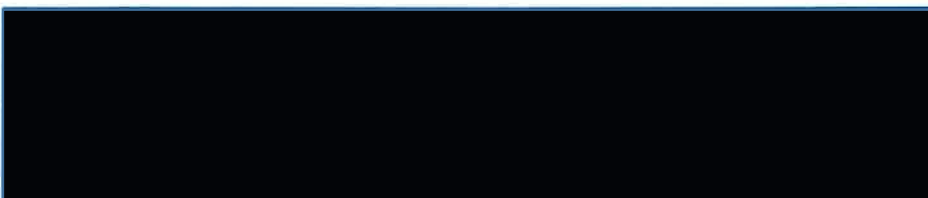
Antes de imprimir pense na sua responsabilidade e compromisso para com o MEIO AMBIENTE! Verifique se necessita realmente de uma cópia em papel...

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE:

Esta mensagem, assim como os ficheiros eventualmente em anexo, é confidencial e reservada apenas ao conhecimento da(s) pessoa(s) nela indicada(s) como destinatário(s). Se não é o seu destinatário, ou se lhe foi enviada por erro, solicitamos que não faça qualquer uso do respetivo conteúdo e proceda à sua destruição, notificando o remetente.

LIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE:

A segurança da transmissão de informação por via eletrónica não pode ser garantida pelo remetente, o qual, em consequência, não se responsabiliza por qualquer facto suscetível de afetar a sua integridade.



Caution: This is an external email and has a suspicious subject or content. Please take care when clicking links or opening attachments. When in doubt, contact your IT Department



Reportando-nos ao pedido de informação/parecer jurídico transmitido por indicação do [redacted] relativo à petição "Pela reposição da legalidade na Herdade da Comenda" (registo 2026,DAF,E,BA,18213, de 10-07-2026), dirigida ao Exmo. Senhor Presidente da Mesa da Assembleia Municipal, somos a informar, sucintamente e face à urgência requerida, o seguinte:

I — Da identificação dos subscritores

1. O exercício do direito de petição perante os órgãos autárquicos rege-se pelo artigo 52.º, n.º 1, da Constituição e pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, na redação atual, cujas disposições gerais e de forma e tramitação (artigos 1.º a 16.º) se aplicam a quaisquer autoridades públicas, com exceção dos tribunais.
2. Nos termos do artigo 9.º, n.º 7, da Lei n.º 43/90, em caso de petição coletiva é suficiente a identificação completa de um dos signatários. De acordo com a informação prestada pelo Gabinete de Apoio aos Órgãos Autárquicos, o primeiro peticionário encontra-se identificado com nome completo, número de documento de identificação, morada, contacto telefónico e endereço eletrónico — elementos que, a confirmarem-se por conferência do original, excedem o exigido

pelo artigo 6.º, n.º 3, conjugado com os artigos 8.º, n.º 3, e 9.º, n.º 5, alínea a), do mesmo diploma. Verificado esse pressuposto, o requisito legal de identificação mostra-se integralmente cumprido, não sendo exigível aos demais subscritores a indicação do número do Cartão de Cidadão, Bilhete de Identidade ou documento equivalente.

3. Consequentemente, não há lugar a convite ao aperfeiçoamento (artigo 9.º, n.ºs 5 e 6), nem se verifica a causa de indeferimento liminar prevista no artigo 12.º, n.º 2, alínea a), reservada às petições apresentadas a coberto de anonimato cujo exame não permita identificar a sua proveniência. A Assembleia Municipal conserva, em todo o caso, a faculdade — que não o dever — de verificação, completa ou por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores (artigo 6.º, n.º 2).
4. Na hipótese, que se admite por mera cautela, de a conferência do original revelar deficiência na identificação do primeiro peticionário, a consequência legal não seria o indeferimento, mas o convite ao aperfeiçoamento previsto no artigo 9.º, n.º 5, alínea a), da Lei n.º 43/90, mediante fixação de prazo não superior a 20 dias, com a advertência de que só o não suprimento das deficiências determinaria o arquivamento liminar da petição (artigo 9.º, n.º 6).
5. Acresce que a exigência generalizada do número de documento de identificação a todos os subscritores, quando a lei se basta com a identificação completa de um, suscitaria reservas à luz do princípio da minimização dos dados (artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) 2016/679), o que reforça a solução legal exposta.

II — Da admissibilidade da pretensão expropriativa

6. Nos seus pedidos n.ºs 1 a 3, a petição requer a declaração de utilidade pública e o desencadeamento de procedimento de expropriação urgente dos terrenos da Herdade da Comenda "que se encontrem em sobreposição ou conflito com o domínio público marítimo, com vias públicas municipais, designadamente o Caminho Municipal n.º 1056, e com espaços de fruição coletiva, designadamente o Parque de Merendas da Comenda", com posse administrativa imediata e fixação diferida da indemnização (artigos 1.º, 12.º, 15.º, n.ºs 1 e 2, e 20.º, n.º 6, alínea a), do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro).
7. Esta pretensão é, tal como deduzida, juridicamente impossível, e a sua ilegalidade resulta de forma manifesta dos próprios termos da petição, conjugados com normas legais expressas, sem necessidade de qualquer indagação factual — o que releva decisivamente para o juízo liminar.
8. Em primeiro lugar, a expropriação por utilidade pública é, por definição, um instrumento de aquisição pública de bens privados: pressupõe que o bem a expropriar se encontre na titularidade de particulares e no comércio jurídico (artigo 1.º do Código das Expropriações). Os bens do domínio público encontram-se fora do comércio jurídico (artigo 202.º, n.º 2, do Código Civil) e são, por natureza, insuscetíveis de expropriação: não se adquire para o património público o que já o integra.
9. Em segundo lugar, quanto aos leitos, margens e areais em causa, rege a Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro: o domínio público marítimo pertence ao Estado (artigo 4.º) e os leitos e margens das águas do mar só são particulares se tiverem sido objeto de desafetação e ulterior alienação, ou reconhecidos como privados por força de direitos adquiridos, presumindo-se públicos em

todos os demais casos (artigo 12.º, n.º 1). A ilisão dessa presunção compete exclusivamente aos particulares, mediante o reconhecimento previsto no artigo 15.º do mesmo diploma.

10. Não se encontrando definitivamente reconhecida, por decisão transitada em julgado, a propriedade privada sobre qualquer das parcelas em causa, estas mantêm, para todos os efeitos jurídico-administrativos, o estatuto de bens públicos ou presumidamente públicos. E o princípio da legalidade (artigo 266.º, n.º 2, da Constituição; artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo) impede que qualquer órgão administrativo — incluindo a Assembleia Municipal — parta da premissa inversa: a Administração não pode tratar como privado, para efeitos de o expropriar, aquilo que a lei presume público. Enquanto a presunção legal de dominialidade se manter intocada, inexistente objeto idóneo do procedimento expropriativo requerido.
11. O mesmo vale, por identidade de razão, para o Caminho Municipal n.º 1056 e para o Parque de Merendas: tratando-se de via e espaço afetos ao uso direto e imediato do público — afetação que a própria petição afirma e documenta como pressuposto da sua pretensão —, integram o domínio público municipal, segundo o critério firmado no Assento do Supremo Tribunal de Justiça de 19 de abril de 1989 quanto aos caminhos públicos, sendo igualmente insuscetíveis de expropriação.
12. A impossibilidade resulta, aliás, da própria formulação do pedido, que delimita o objeto da expropriação precisamente pela sua coincidência com o domínio público ("que se encontrem em sobreposição ou conflito com o domínio público marítimo, com vias públicas municipais... e com espaços de fruição coletiva"). O pedido encerra, assim, uma contradição insanável: na medida em que as parcelas se sobreponham ao domínio público, são públicas ou presumidamente públicas e não podem ser expropriadas; na medida em que o não sejam, caem fora do objeto que a própria petição define. Em qualquer dos termos da alternativa, a pretensão não pode proceder.
13. Em terceiro lugar, e cumulativamente, a pretensão é ilegal em razão do órgão a que se dirige: a competência da assembleia municipal para a declaração de utilidade pública restringe-se às expropriações da iniciativa da administração local para efeitos de concretização de plano de urbanização ou de plano de pormenor eficaz (artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações, na redação da Lei n.º 56/2008, de 4 de setembro), sendo a regra geral a competência do membro do Governo. Fora daquele quadro, a Assembleia Municipal não dispõe de competência para deferir o que lhe é pedido — e, tratando-se de bens dominiais, nenhuma entidade dela disporia, por a impossibilidade ser material e não meramente orgânica.
14. Acresce que o deferimento da pretensão seria não apenas ilegal mas contraproducente face ao próprio fim visado pelos peticionários: o desencadeamento de um procedimento expropriativo sobre estas parcelas equivaleria ao reconhecimento administrativo da sua natureza privada, fragilizando a posição dominial pública que constitui, precisamente, o fundamento da tutela do acesso coletivo que a petição pretende assegurar, e implicaria a assunção do dever de indemnizar pela aquisição de bens que já integram, ou se presumem integrar, o património público.
15. Nestes termos, a pretensão deduzida nos pedidos n.ºs 1 a 3 é manifestamente ilegal, verificando-se a causa de indeferimento liminar prevista no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 43/90. O mesmo destino segue o pedido n.º 6, que, tendo por objeto a constituição de uma comissão de

acompanhamento "do procedimento de expropriação", é meramente instrumental daqueles e cai com o pedido principal de que depende.

16. O juízo de inadmissibilidade não pode, porém, estender-se à totalidade da petição. Os pedidos n.ºs 4 (iniciativas da Câmara Municipal destinadas a assegurar a integridade e o acesso às vias municipais e aos espaços de fruição pública) e 5 (tomada de posição pública pelo Governo) são destacáveis do núcleo expropriativo, têm objeto lícito e devem ser objeto de exame e resposta fundamentada (artigos 8.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da Lei n.º 43/90), sendo o pedido n.º 5, na parte dirigida a entidade diversa, suscetível de remessa nos termos do artigo 13.º, n.º 2. Sublinha-se que o indeferimento liminar parcial dos pedidos n.ºs 1 a 3 e 6 em nada diminui a possibilidade de a Assembleia Municipal se pronunciar politicamente sobre o fundo da questão suscitada, designadamente reafirmando a natureza pública ou presumidamente pública dos bens em causa e a prioridade da defesa da dominialidade como via adequada de tutela do interesse coletivo invocado.

III — Conclusões

- a) A petição encontra-se formalmente regular quanto à identificação dos subscritores, sendo suficiente, nos termos do artigo 9.º, n.º 7, da Lei n.º 43/90, a identificação completa do primeiro peticionário, que se verifica de acordo com a informação prestada pelos serviços e deverá ser confirmada por conferência do documento original; não é exigível o número de documento de identificação dos demais subscritores, nem há lugar a convite ao aperfeiçoamento ou a indeferimento liminar com esse fundamento.
- b) Na hipótese de a conferência do original revelar deficiência na identificação do primeiro peticionário, haverá lugar a convite ao aperfeiçoamento, com prazo não superior a 20 dias, e não a indeferimento (artigo 9.º, n.ºs 5 e 6, da Lei n.º 43/90).
- c) A pretensão expropriativa deduzida nos pedidos n.ºs 1 a 3 é manifestamente ilegal, por ter por objeto bens que integram, ou se presumem legalmente integrar, o domínio público — insuscetíveis de expropriação —, não se encontrando definitivamente reconhecida, por decisão transitada em julgado, a propriedade privada sobre qualquer das parcelas em causa, e ainda por a Assembleia Municipal carecer de competência para a declaração de utilidade pública fora do quadro do artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações.
- d) Verifica-se, quanto aos pedidos n.ºs 1 a 3 e ao pedido n.º 6, deste dependente, a causa de indeferimento liminar prevista no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 43/90, devendo a correspondente decisão ser devidamente fundamentada e comunicada ao primeiro peticionário.
- e) Os pedidos n.ºs 4 e 5 são destacáveis e admissíveis, devendo ser objeto de exame e resposta fundamentada nos termos gerais, com eventual remessa do pedido n.º 5 à entidade competente (artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 43/90), sem prejuízo da pronúncia política que a Assembleia Municipal entenda adotar sobre o fundo da questão.

Este é, salvo melhor opinião, o nosso parecer.

Fico, naturalmente, ao dispor.

Cumprimentos,

2

ANEXO III - ESTUDO FINANCEIRO

CP
f

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE SETÚBAL

ESTUDO PRELIMINAR DE IMPACTO ECONÓMICO E FINANCEIRO

Expropriação urgente · Herdade da Comenda · Petição n.º 18213/2026 · Julho de 2026

Base legal · Código das Expropriações (Lei n.º 168/99 de 18 de setembro) · Dados · fontes públicas · estimativas conservadoras

CUSTO MÁXIMO DA EXPROPRIAÇÃO

€ 248 000

Indemnização estimada · a apurar após posse administrativa

Art. 20.º, n.º 6, al. a) CE — fixação após posse em caso de urgência · Art. 23.º, n.º 2 CE — exclusão das mais-valias de investimentos realizados após aquisição

CUSTO DE NÃO AGIR POR ÉPOCA BALNEAR

€ 579K – 1M

Impacto económico perdido anualmente por inação

Arts. 267.º, n.º 2 CRP e 5.º CPA — princípio da eficácia e da boa administração: a atuação pública deve produzir resultados concretos e tempestivos

PERÍODO DE RECUPERAÇÃO

< 6 meses

Retorno acumulado a 5 anos: € 2,7M – 4,9M

Art. 15.º, n.º 2 CE — posse administrativa imediata após resolução de expropriação urgente, sem dependência da fixação da indemnização

1. Enquadramento jurídico e factual

A presente análise tem por objeto a avaliação preliminar do impacto económico e financeiro da expropriação urgente dos terrenos da Herdade da Comenda que se encontrem em sobreposição ou conflito com o domínio público marítimo, com vias públicas municipais — designadamente o Caminho Municipal n.º 1056 — e com espaços de fruição coletiva — designadamente o Parque de Merendas da Comenda —, conforme peticionado na petição n.º 18213/2026, registada na Assembleia Municipal de Setúbal em 10 de julho de 2026.

A herdade, com cerca de 600 hectares, situa-se integralmente no Parque Natural da Serra da Arrábida e foi adquirida em 2019 pela sociedade Seven Properties (atual Palácio da Comenda, S.A.) pelo valor de €16 milhões. Desde essa data, os proprietários têm desenvolvido um conjunto de ações — judiciais e de facto — que condicionam gravemente o acesso da população ao litoral, às vias municipais e aos espaços de fruição coletiva contíguos, gerando um impacto económico negativo mensurável para o município e para a economia local.

Fundamento legal: Art. 62.º, n.º 2 CRP — a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada com base em disposição legal e mediante o pagamento de justa indemnização. Art. 1.º CE (Lei n.º 168/99) “qualquer bem ou direito pode ser expropriado por utilidade pública, mediante justa indemnização, quando tal se mostre necessário à satisfação de fins de utilidade pública legalmente definidos”. Art. 66.º CRP — direito ao ambiente. Art. 84.º CRP — domínio público marítimo.

2. Bens a expropriar e estimativa da indemnização

A expropriação requerida incide exclusivamente sobre os terrenos em conflito com o espaço público — não sobre a totalidade dos 600 hectares. A estimativa de indemnização parte do valor de aquisição de €16 milhões para a totalidade da propriedade (2019), com os ajustamentos legais previstos no Código das Expropriações.

Bem a expropriar	Área est.	% herdade	Indemnização máxima estimada
Caminho Municipal n.º 1056 (2 km × ~10 m de largura)	~0,2 ha	0,03%	€ 5 000 – 8 000
Parque de Merendas da Comenda e zona envolvente	~5 ha	0,83%	€ 100 000 – 150 000
Zonas de sobreposição com DPM e margens da Ribeira da Ajuda	~3 ha	0,50%	€ 60 000 – 90 000
Total estimado	~8,2 ha	~1,4%	€ 165 000 – 248 000

Base legal: Art. 26.º, n.º 7 CE — avaliação de rústicos em área protegida (sem potencial construtivo, deprime valor). Art. 23.º, n.º 2 CE — mais-valias de investimentos realizados após 2019 excluídas do cálculo. Art. 20.º, n.º 6, al. a) CE — indemnização fixável após tomada de

Handwritten signature and mark

3. Custo de não agir — impacto económico anual

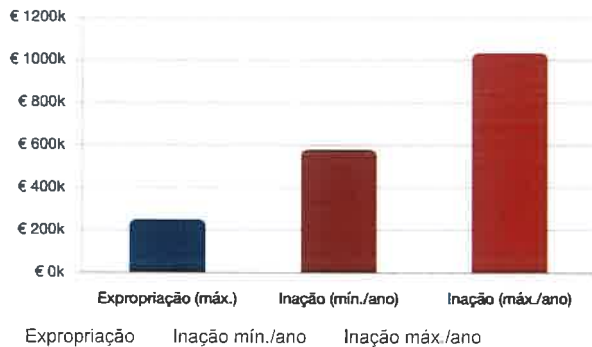
O Parque de Merendas da Comenda e o Caminho Municipal n.º 1056 são infraestrutura de acesso que condiciona o volume de visitantes e o consumo turístico na zona. A sua inacessibilidade tem impactos económicos diretos e mensuráveis, que se repetem por cada época balnear que passa sem resolução:

Impacto económico	Base / fonte	Estimativa anual
Perda de visitantes ao Parque de Merendas (15–25 mil/ano × €25 gasto médio/dia em restauração e comércio local)	Programa Arrábida sem Carros · CMS 2024	€ 375 000 – 625 000
Custo de oportunidade do CM1056 encerrado (5 praias condicionadas · restauração · serviços · transportes)	Capacidade programa Arrábida O2 · CMS 2026	€ 200 000 – 400 000
Receita de taxa turística não gerada (2–5 mil dormidas × €2/noite)	Reg. taxa turística CMS 2024 · 372 482 dormidas em 2022	€ 4 000 – 10 000
Total custo de não agir		€ 579 000 – 1 035 000

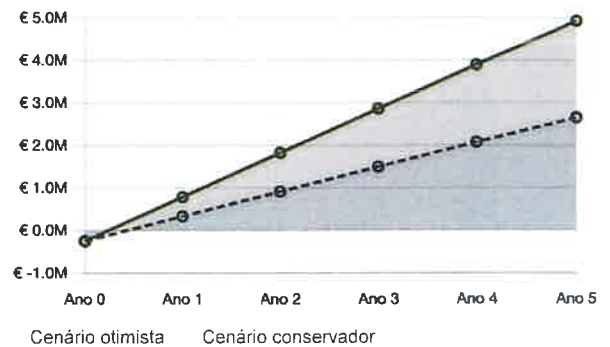
Fundamento legal: Arts. 267.º, n.º 2 CRP e 5.º CPA — o princípio da eficácia e da boa administração impõe que a actuação dos órgãos públicos seja orientada para a produção de resultados concretos e tempestivos. A cada época balnear que passa sem resolução, o custo de oportunidade acumula-se de forma irreversível.

4. Análise custo-benefício — representação gráfica

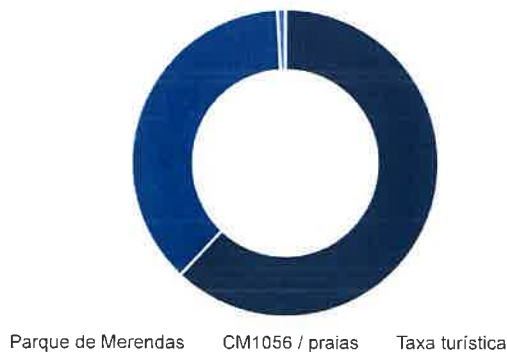
Custo da expropriação vs. custo de não agir (por ano)



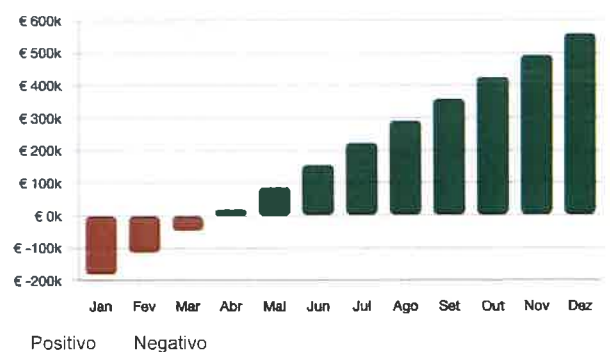
Retorno acumulado a 5 anos (após indemnização)



Composição do custo de não agir (cenário médio)



Período de recuperação — retorno acumulado mensal (ano 1)



Variável

Valor estimado

Observação

Custo máximo da expropriação

€ 165 000 – 248 000

Pagável após posse — Art. 20.º, n.º 6, al. a) CE

variável	Valor estimado	Observação
Custo de oportunidade anual	€ 579 000 – 1 035 000	Por época balnear perdida
Período de recuperação	< 6 meses	Cenário conservador
Retorno acumulado a 5 anos	€ 2,7M – 4,9M	10× a 20× o custo da medida

Handwritten signature and initials in blue ink.

Decomposição do período de recuperação — base de cálculo mensal

O período de recuperação de menos de seis meses resulta da comparação entre o custo máximo estimado da expropriação e o retorno económico mensal gerado pelo restabelecimento do acesso público. A decomposição é a seguinte:

Componente do retorno económico	Estimativa anual	Estimativa mensal	Base / fonte
Visitantes ao Parque de Merendas (15–25 mil/ano × €25 gasto médio)	€ 375 000 – 625 000	€ 31 250 – 52 083	Programa Arrábida sem Carros · CMS 2024
Acesso ao CM1056 e 5 praias (restauração, serviços, transportes)	€ 200 000 – 400 000	€ 16 667 – 33 333	Capacidade Programa Arrábida O2 · CMS 2026
Taxa turística (2–5 mil dormidas × €2/noite)	€ 4 000 – 10 000	€ 333 – 833	Reg. taxa turística CMS 2024
Total retorno mensal estimado	€ 579 000 – 1 035 000	€ 48 250 – 86 250	

Cenário	Custo expropriação	Retorno mensal	Ponto de equilíbrio
Conservador (custo máx. · retorno mín.)	€ 248 000	€ 48 250 / mês	~5,1 meses
Médio	€ 206 500	€ 67 250 / mês	~3,1 meses
Otimista (custo mín. · retorno máx.)	€ 165 000	€ 86 250 / mês	~1,9 meses

Nota: o ponto de equilíbrio resulta da divisão do custo máximo da expropriação pelo retorno económico mensal estimado (custo ÷ retorno mensal). O pagamento da indemnização é diferível após a tomada de posse administrativa, ao abrigo do artigo 20.º, n.º 6, alínea a) do Código das Expropriações — o que significa que o município começa a beneficiar do retorno económico antes de efectuar qualquer desembolso. Estimativas conservadoras baseadas em dados públicos.

5. Verificação dos critérios legais de admissibilidade

Critério	Norma	Verificação
Admissibilidade	Art. 1.º CE · Art. 62.º, n.º 2 CRP	✓ Verificado — acesso ao DPM, vias públicas municipais e espaços de fruição coletiva constituem fins de utilidade pública legalmente definidos
Utilidade pública	Art. 12.º, n.º 1 CE · Art. 25.º, n.º 1, al. q) Lei 75/2013	✓ Verificado — competência de declaração de utilidade pública pertence à Assembleia Municipal
Urgência	Art. 15.º, n.º 1 CE	✓ Verificado — época balnear em curso; satisfação do interesse público não admite demora; prejuízo de difícil reparação por cada semana de inação
Posse imediata	Art. 15.º, n.º 2 CE	✓ Aplicável — posse administrativa conferida após resolução, independentemente da fixação da indemnização
Indemnização diferível	Art. 20.º, n.º 6, al. a) CE	✓ Aplicável — fixação após posse não bloqueia a eficácia da medida nem viola o art. 62.º, n.º 2 CRP
Exclusão de mais-valias	Art. 23.º, n.º 2 CE	✓ Aplicável — investimentos pós-2019 excluídos do cálculo; protege o erário municipal
Avaliação rústico	Art. 26.º, n.º 7 CE	✓ Aplicável — terrenos em Parque Natural, sem potencial construtivo; valor substancialmente deprimido

Critério	Norma	Verificação
Proporcionalidade	Art. 18.º, n.º 2 CRP · Art. 7.º CPA	✓ Verificado — expropriação incide apenas em ~1,4% da herdade; custo recuperado em menos de 6 meses

6. Conclusão e recomendação à Assembleia Municipal

Síntese da análise custo-benefício

1. O custo máximo estimado da expropriação — entre €165 000 e €248 000, pagável após a tomada de posse administrativa ao abrigo do art. 20.º, n.º 6, al. a) CE — é recuperado em alguns meses pelo retorno económico gerado pelo restabelecimento do acesso público. Em cinco anos, o retorno acumulado previsto situa-se entre €2,7M e €4,9M, correspondendo a um múltiplo de 10× a 20× o custo da medida.
2. Os mecanismos previstos no Código das Expropriações — exclusão de mais-valias (art. 23.º, n.º 2 CE), avaliação como rústico em área protegida (art. 26.º, n.º 7 CE) e diferimento da indemnização (art. 20.º, n.º 6, al. a) CE) — asseguram que o custo real para o erário municipal é o mais baixo legalmente admissível, sem risco de sobreavaliação.
3. A expropriação urgente com posse administrativa imediata (art. 15.º, n.ºs 1 e 2 CE) é a única medida que produz efeito útil durante a época balnear em curso. Uma deliberação após o seu termo é formalmente válida mas materialmente inútil — e o custo de oportunidade de cada época balnear perdida é irreversível.
4. Face ao exposto, e verificados os pressupostos de admissibilidade, urgência, utilidade pública e proporcionalidade, recomenda-se à Assembleia Municipal de Setúbal que delibere pela expropriação urgente dos terrenos identificados, com atribuição imediata de posse administrativa, nos termos dos artigos 1.º, 12.º, n.º 1, 15.º, n.ºs 1 e 2, 20.º, n.º 6, al. a), 23.º, n.º 2 e 26.º, n.ºs 1 e 7 do Código das Expropriações, e em conformidade com o artigo 62.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

Arts. 235.º e 239.º CRP — dever de tutela do interesse público pelos órgãos autárquicos · Art. 66.º CRP — direito de acesso ao ambiente e ao litoral · Art. 84.º CRP — dever de protecção do domínio público

Os valores quantitativos são estimativas conservadoras baseadas em dados públicos e devem ser confirmados por avaliação técnica especializada nos termos do art. 61.º do Código das Expropriações.