

O artigo 161.º do CPTA e a extensão dos efeitos das sentenças

Carla Amado Gomes

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Investigadora Efetiva do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP)

Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica (Porto)

David Pratas Brito

Advogado

Investigador Assistente do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP)

SUMÁRIO: I. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS: A AMBIVALENCIA DO MECANISMO REGULADO NO ARTIGO 161.º DO CPTA. 1. A «CAUSA PRÓXIMA» DO ARTIGO 161.º DO CPTA: O ARTIGO 110.º DO CÓDIGO *PROCESAL ADMINISTRATIVO* ESPANHOL. 2. AS RAZÕES JUSTIFICATIVAS DA EXTENSÃO DE EFEITOS DAS SENTENÇAS. II. CONDIÇÕES DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE EXTENSÃO DE EFEITOS: PROCEDIMENTAIS E PROCESSUAIS. 1. A EXISTÊNCIA DE UMA SENTENÇA ANULATÓRIA OU DECLARATIVA DE NULIDADE DE UM ATO ADMINISTRATIVO DESFAVORÁVEL OU QUE RECONHEÇA A TITULARIDADE DE UMA SITUAÇÃO JURÍDICA FAVORÁVEL A UMA OU VÁRIAS PESSOAS. 2. O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA CUJOS EFEITOS SE PRETENDE ESTENDER. 3. A CONSISTÊNCIA OU CONSOLIDAÇÃO JURISPRUDENCIAL DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. 4. A (DUPLA) IDENTIDADE DE SITUAÇÕES. 5. A INEXISTÊNCIA DE SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. III. O MEIO PROCESSUAL DE EXTENSÃO DOS EFEITOS DE SENTENÇAS PREVISTO NO ARTIGO 161.º DO CPTA. 1. FASE PROCEDIMENTAL. 2. FASE PROCESSUAL. IV. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS CONCLUSIVAS.

I. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS: A AMBIVALÊNCIA DO MECANISMO REGULADO NO ARTIGO 161.º DO CPTA

O artigo 161.º^[1], a par de dispositivos como o artigo 48.º e, de certa forma, o artigo 99.º, transparece uma espécie de média via entre um contencioso subjetivo, voltado para a satisfação de pretensões dos que recorrem à justiça administrativa, e um contencioso objetivo, que visa primordialmente a reposição da legalidade. No polo máximo da objetivização está a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de normas não imediatamente exequíveis, obrigatoriamente requerida pelo Ministério Público nos termos do n.º 4 do artigo 73.º, hipótese na qual o objetivo de reposição da legalidade é mais evidente, mas que não deixa de constituir um alívio para o administrador de justiça, uma vez que, erradicando a norma, corta cerce novos casos de contaminação de atos. Por seu turno, num ponto intermédio, posiciona-se o artigo 161.º, o qual, sob o pretexto – real – de maximização dos recursos da justiça, opera um “milagre multiplicador” de efeitos de sentenças sem que os juízes tenham de se debruçar sobre plúrimos casos concretos muito similares, aos quais preside a mesma base de modelação jurídica. Tanto este instituto como os mecanismos dos artigos 48.º e 99.º transparecem objetivos imediatos e evidentes ligados à agilização; todavia, de forma menos óbvia mas igualmente relevante, estes dispositivos revelam-se motores de reposição da legalidade e indutores de igualdade em contextos de atos em massa.

A média via preconizada pelo artigo 161.º, pressupondo uma intensa identidade entre os casos que merecem a solução “multiplicada”, traduz um compromisso entre a solução de um caso concreto

[1] Todos os artigos citados sem referência de fonte pertencem ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos/CPTA.

e a harmonização de uma solução de correção da ilegalidade e da desigualdade. A opção aberta pelo artigo 161.º constitui, todavia, uma solução arrojada, na medida em que, ao contrário do que sucede no plano do artigo 48.º (e, sem extensão de efeitos mas com concentração de casos e unificação da resposta, no caso do artigo 99.º), a extensão implica a destruição de atos administrativos consolidados (se anuláveis), eventualmente muito tempo após a sua notificação aos destinatários. O facto de se tratar de atos em massa aproxima esta disposição do contencioso de normas (não imediatamente exequíveis); todavia, diferentemente da preocupação que anima o legislador nessa sede – de expurgar a norma desaplicada por invalidez ao cabo de três decisões de desaplicação através da intervenção do Ministério Público –, o artigo 161.º entrega a iniciativa de correção da ilegalidade aos destinatários, mediante pedidos de extensão de efeitos formulados, num primeiro momento, junto da entidade que emitiu o ato e, num segundo momento e caso esta primeira tentativa não surta efeito, junto de um juiz.

Estamos assim perante uma opção legislativa que consagra um mecanismo a dois tempos, procedimental e processual – sem que haja rasto da solução no Código do Procedimento Administrativo (e porventura deveria constar após o artigo 168.º deste Código) –, estando a extensão pela via judicial dependente da apreciação prévia de um requerimento pela entidade que praticou o ato inválido ou que não reconheceu a situação jurídica que se tornou inequívoca. Curiosamente, este modelo bifásico não corresponde à matriz inspiradora da solução portuguesa, o artigo 110.º do *Código Procesal Administrativo* espanhol, do qual aliás a disposição portuguesa difere em vários pontos. Vale a pena atentar na norma espanhola antes de discorrermos sobre o sentido e o alcance da solução inscrita no artigo 161.º. É o que faremos de seguida.