e-pública
Revista Eletrónica de Direito Público

A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO REVISTO

THE EXTENSION OF THE EFFECTS OF THE JUDGMENT IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE REVISED

Ana Celeste Carvalho
Número 7, 2016
ISSN 2183-184x

E-PÚBLICA
REVISTA ELECTRÓNICA DE DIREITO PÚBLICO

www.e-publica.pt

e-Pública **Vol. 3** No. 1, Abril 2016 (65-88)

A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO REVISTO

THE EXTENSION OF THE EFFECTS OF THE JUDGMENT IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE REVISED

ANA CELESTE CARVALHO[1]
Juíza Desembargadora.
Coordenadora da Jurisdição Administrativa e Fiscal e Docente do Centro de Estudos Judiciários
Av.ª 5 de Outubro 202, 1050-065 Lisboa
anacelestecarvalho@gmail.com

Abstract: A revisão operada ao processo administrativo pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, altera o regime da extensão dos efeitos da sentença, introduzindo novos pressupostos da pretensão. A singularidade do regime traçado no artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, decorre de estar em causa um instituto de natureza substantiva, com tutela processual, no âmbito de um processo declarativo com tramitação decalcada do processo de execução de sentenças de anulação de actos administrativos. São múltiplas e complexas as questões suscitadas pelos pressupostos materiais e processuais previstos no preceito legal, de entre as quais, os efeitos das sentenças e a articulação com os institutos do caso julgado, do caso decidido, da aceitação do acto e com a figura dos contra-interessados.

Palavras-chave: Artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, sentença, extensão dos efeitos da sentença, caso julgado, caso decidido.

Abstract: The revision of administrative procedure which took place as a result of Decree-Law n.º 214-G/ 2015, 2 October, changes the regime of the extension of the effects of the judgment, introducing new prerequisites. The uniqueness of Article 161 of the Code of Procedure of the Administrative Courts derives from the fact that what is concerned is a regime of a substantive nature, with procedural protection, in the context of declaratory proceedings modelled on proceedings for the enforcement of judgments annulling administrative acts. The issues raised by the substantive and procedural pre-conditions, set forth in the provision, are numerous and complex. Among them are the effects of the judgments and the connection with the principles of *res judicata*, the case decided, the acceptance of the act and with the affected parties.

Key Words: Article 161 of Code of Procedure of the Administrative Courts, judgment, extension of effects of the judgments, *res judicata*, case decided.

1. anacelestecarvalho@gmail.com. Juíza Desembargadora. Coordenadora da Jurisdição Administrativa e Fiscal e Docente do Centro de Estudos Judiciários.

SUMÁRIO: 1. Introdução ao tema. 2. Efeitos das sentenças no contencioso administrativo. 3. Pressupostos substantivos e adjectivos da extensão dos efeitos da sentença. 4. A relação jurídico processual da pretensão de extensão dos efeitos da sentença. 5. Relação com o pressuposto processual da aceitação do acto.

1. Introdução ao tema

A extensão dos efeitos da sentença encontra-se prevista e regulada no artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, doravante "CPTA", em norma com a mesma epígrafe, inserida nas "Disposições gerais" do Título VII, "Do processo executivo".

A justificabilidade da inserção sistemática é encontrada no seu próprio regime, cuja expressão maior ocorre no n.º 4 do artigo 161.º, ao prever a tramitação da pretensão deduzida em juízo segundo os trâmites previstos para a execução das sentenças de anulação de actos administrativos.

Consiste num regime que foi introduzido na versão inicial do CPTA, aquando da reforma do contencioso administrativo de 2002/2004, tendo agora, por via da alteração que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, sido objecto de alterações, que não alteram, na sua essência, o regime anteriormente delineado[2].

O regime tem a influência do direito processual administrativo espanhol, já que a *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, de 1998, o consagra no seu artigo 110.º, embora aí com um âmbito material limitado ao contencioso em matéria tributária e emprego público e sob pressupostos não inteiramente

2. Cfr. na doutrina portuguesa, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 2.ª edição, Coimbra, 2016, pp. 143-145; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa. Lições*, 14.ª edição, Coimbra, 2015, pp. 334-336 e LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, O artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos: uma complexa simplificação, *Cadernos de Justiça Administrativa*, doravante "*CJA*", n.º 43, Jan./Fev. 2004, pp. 16-24; JOÃO TIAGO SILVEIRA, A extensão dos efeitos de sentenças a casos idênticos no contencioso administrativo, *in Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, I, Coimbra, 2012, pp. 827-851; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Processo Executivo: algumas questões, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Stvdia Ivridica, 86, Coimbra, 2005, pp. 260-263 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, 2005, pp. 798-802. Na doutrina espanhola, CECÍLIA ROSENDE VILLAR, *La Eficacia Frente a Terceros de las Sentencias Contencioso-Administrativas*, Navarra, Aranzadi Editorial, 2002; LUIS MARTÍN CONTRERAS, *La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa en matéria tributaria y de personal*, Granada, Editorial Comares, 2000; TOMÁS FONT I LLOVET, *La extensión a terceros de los efectos de la sentencia en vía de ejecución*, Justicia administrativa, 1999; ANA BELÉN GÓMEZ DÍAZ, La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmatica y la ingenieria judicial, *Revista de Administración Pública*, 144, Sep./Dic. 1997, pp. 245-282 e J. TOLEDO JÁUDENES, Extension "ultra partem" de la eficácia de la sentencia administraiva en tramite de ejecution, *Revista de Administración Pública*, 109, pp. 247 e ss..

coincidentes com os previstos no artigo 161.º do CPTA[3].

Tem como finalidade permitir que, em situações em que a Administração define certa situação jurídica ou impõe certo regime normativo, nem todos reajam contenciosamente de imediato e em momento próprio contra essa actuação administrativa, não lançando mão do meio processual adequado, possam aproveitar os efeitos da sentença de conteúdo favorável em que não foram partes.

Sem este regime, todos os destinatários ou afectados pela actuação administrativa lesiva ficariam forçados a recorrer de imediato à justiça administrativa, instaurando um conjunto expressivo de processos, adequados a fazer valer as suas pretensões jurídicas-subjectivas em juízo.

Este regime permite que apenas um grupo de interessados instaure os adequados processos nos tribunais administrativos, podendo os demais aguardar o seu

3. Lei n.º 29/1998, de 13 de Julho, com o seguinte teor, na sua versão consolidada (https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718):

1. En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurran las siguientes circunstancias:

a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.

b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.

2. La solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos.

3. La petición al órgano jurisdiccional se formulará en escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias del apartado 5 de este artículo.

4. Antes de resolver, en los veinte días siguientes, el Secretario judicial recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de cinco días, con emplazamiento en su caso de los interesados directamente afectados por los efectos de la extensión. Una vez evacuado el trámite, el Juez o Tribunal resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.

5. El incidente se desestimará, en todo caso, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Si existiera cosa juzgada.

b) Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99.

c) Si para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo.

6. Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.

7. El régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas en el artículo 80.

desfecho e, no caso de lhes ser favorável a definição do direito realizada na sentença, dirigir-se à Administração pedindo a extensão dos efeitos da sentença a seu favor.

Apenas no caso de a Administração recusar essa pretensão, não dando satisfação à pretensão do interessado, será requerida ao tribunal administrativo que proferiu a sentença a tutela judicial da sua pretensão, mediante a extensão dos efeitos de anterior sentença.

Trata-se, por isso, de um regime de direito administrativo *substantivo* que encontra a sua tutela *jurisdicional* nos tribunais administrativos.

De entre as suas finalidades encontram-se a criação de um mecanismo que visa o descongestionamento da litigância nos tribunais administrativos, não os sobrecarregando com processos em massa, relativos a litígios cujas situações jurídicas são materialmente as mesmas, isto é, um instituto orientado no sentido de "evitar a própria propositura de acções e, assim a própria constituição do fenómeno dos processos em massa"[4].

Esta é uma realidade relativamente frequente no direito administrativo, designadamente no domínio do emprego público e em matéria de concursos, mas que pode abranger outras matérias, designadamente em relações jurídicas administrativas multipolares ou poligonais, que se caracterizam por abranger outros sujeitos para além do destinatário directo da actuação administrativa[5].

Porém, contrasta com a reduzida aplicação do regime legal previsto no artigo 161.º do CPTA, por falta do seu impulso por parte dos interessados, que quase não têm utilizado esta figura, sendo quantitativamente pouco expressivas nos tribunais administrativos as decisões de extensão dos efeitos de sentenças[6].

---

4. DIOGO FREITAS DO AMARAL / MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra, 2002, pp. 106. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *A extensão*, pp. 828-829, refere três propósitos do mecanismo de extensão dos efeitos da sentença: o descongestionamento dos tribunais administrativos, a promoção da igualdade de tratamento entre situações iguais e garantir uma resposta célere na resolução de questões entre a Administração e os particulares.

5. Cfr. MAFALDA CARMONA, Relações Jurídicas poligonais, participação de terceiros e caso julgado na anulação de actos administrativos, *in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, pp. 695-757 e FRANCISCO PAES MARQUES, *Relações jurídicas administrativas multipolares*, Coimbra, 2011.

6. Cfr. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, doravante "STA" de 27.11.2013, P. 0839/13; de 20.01.2010, P. 0239C/05; de 25.02.2009, P. 0905/08; de 05.02.2009, P. 0993/08; de 28.01.2009, P. 0652/08; de 08.01.2009, P. 0515/08; de 11.09.2007 e de 17.12.2008, P. 0239A/05; de 02.10.2007 e de 17.12.2008, P. 0239B/05; de 17.05.2007, P. 48087A; de 24.10.2006 e de 03.05.2007, P. 46417A; de 19.04.2007 e de 13.11.2007, P. 0164A/04; de 17.01.2007, P. 0883/06 e de 22.11.2006, P. 0819/06. Do mesmo tribunal, sobre a questão da competência do tribunal, os acórdãos de 30.10.2008, P. 0611/08; de 10.03.2005, P. 01026A/03; de 18.01.2005, P. 01709A/02 e de 16.11.2004, P. 01709B/02. Do Tribunal Central Administrativo, doravante "TCA" Sul, os acórdãos de 21.11.2013, P. 05438/09; de 24.01.2013, P. 04640/08; de 20.10.2011, P. 05701/09 e de 12.05.2011, P. 07383/11. Do TCA Norte, os acórdãos de 20.02.2015, P. 01595/09.9BEPRT; de 22.02.2013, P. 01391/09.3BEPRT e de 18.12.2008, P. 00525/04.9BECBR-A, todos

O regime em causa convoca várias questões, algumas já identificadas pela doutrina, relacionadas com os efeitos das sentenças e, em particular, das sentenças proferidas em processos de impugnação de actos administrativos e de condenação à prática de acto devido, assim como, com os institutos do caso julgado e do caso decidido, com o pressuposto processual da aceitação do acto administrativo e ainda com a figura dos contra-interessados, como pretendemos analisar à luz dos pressupostos materiais e processuais previstos.

2. Efeitos das sentenças no direito processual administrativo

O tema de que nos ocupamos, remete-nos para o tema prévio e mais vasto dos efeitos das sentenças[7] proferidas pelos tribunais administrativos.

Não obstante os tribunais administrativos proferirem os mais diversos tipos de sentenças[8], para efeitos da aplicação do regime do artigo 161.º relevam sobremaneira as sentenças de anulação, proferidas no âmbito dos processos de impugnação de acto administrativo, assim como as de condenação à prática de acto devido.

Tendo aplicação a doutrina que foi sendo construída sobre os efeitos das sentenças de anulação, relevam igualmente os efeitos decorrentes das sentenças de condenação, os quais por não serem coincidentes, permitem distinguir a natureza de cada uma das pretensões e das pronúncias judiciais proferidas.

A importância das sentenças anulatórias justifica-se por durante muito tempo o processo administrativo se ter centrado no recurso contencioso de anulação, o que acompanhou o interesse da doutrina pelos efeitos das sentenças de anulação, mas também porque na actualidade, mesmo após a reforma do contencioso administrativo de 2002/2004 e a introdução das sentenças condenatórias, não serem tão expressivas as sentenças de condenação à prática de acto administrativo, designadamente, as de conteúdo determinado.

As primeiras, por serem muitíssimo mais frequentes, alcançam maior relevo.

---

pesquisáveis em http://www.dgsi.pt. Do Tribunal Constitucional, doravante "TC", o acórdão n.º 370/2008, de 02.07.2008, P. 141/08, que apreciou o pedido de inconstitucionalidade do artigo 161.º, n.ºs 1 a 5 do CPTA, deduzido contra o acórdão do STA, de 19.04.2007, P. 0164A/04, julgando tais normas não inconstitucionais.

7. Em termos gerais o efeito *primário* da sentença consiste em fixar, em termos *imperativos,* o *direito* aplicável ao caso concreto e uma vez proferida esgota o poder jurisdicional sobre a matéria da causa. Os efeitos *secundários* da sentença variam consoante a espécie da sentença. *Vide*, ANTUNES VARELA *et alii*, *Manual de Processo Civil*, 2.ª ed., Coimbra, 1985, pp. 698-700.

8. Quanto às *espécies das acções,* consoante *o seu fim* (prosseguido pelo autor), tal como previsto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 10.º do CPC, aplicável ao processo administrativo por força do artigo 1.º do CPTA, as acções são *declarativas* ou *executivas*. As *acções declarativas* podem ser de três espécies, a que correspondem três tipos de sentenças: i) as *sentenças de simples apreciação*, *positiva* ou *negativa*, ii) as *sentenças de condenação* e iii) as *sentenças constitutivas*.

As sentenças de mera anulação produzem, em regra, *efeitos constitutivos*, que se traduzem na invalidação do acto impugnado, eliminando-o da ordem jurídica e retroagindo os seus efeitos à data da prática do acto administrativo impugnado.

Na sentença anulatória o tribunal invalida o acto impugnado, atestando a sua ilegalidade, sendo este o efeito *típico* e *directo* da sentença de provimento do pedido de anulação.

Além do *primeiro* efeito, o *efeito constitutivo* da sentença decorrente da invalidação do acto impugnado, associa-se um *segundo* efeito, de *reconstituição da situação actual hipotética*, de que emerge o dever de executar a sentença, colocando o interessado na situação de facto e de direito em que estaria não fosse o acto anulado e ainda um *terceiro* efeito, decorrente de a Administração *não poder reincidir* no fundamento de invalidade, ficando proibida de praticar novo acto administrativo que reincida nos mesmos vícios.

Decorre do exposto que as sentenças de mera anulação de actos administrativos, para além do efeito *directo*, produzem outros tipos de efeitos, designados de *efeitos ultra-constitutivos*[9].

Para além da utilidade de se atender aos efeitos das sentenças de anulação de actos administrativos na égide da compreensão do regime previsto no artigo 161.º do CPTA, importa ainda atender aos efeitos e limites do *caso julgado* na acção anulatória de acto administrativo[10].

No tocante ao alcance *subjectivo* do caso julgado, a sentença de anulação não produz efeitos apenas entre as *partes* da acção, projectando-se para terceiros ao produzir efeitos *ultra partes* ou *erga omnes*[11].

Assim, sendo as sentenças de anulação sentenças constitutivas, cujo efeito directo se traduz na eliminação do acto administrativo impugnado da ordem jurídica, esse efeito não só se produz na esfera jurídica de quem foi *parte* na acção, como se projecta para *terceiros*, que não foram parte na acção.

Considerando o regime delineado, a eficácia subjectiva das sentenças de anulação de acto administrativo releva sobremaneira para a compreensão da pretensão de extensão dos efeitos da sentença, nos termos do artigo 161.º do CPTA, pois através deste regime se permite que *terceiros* que não foram partes da acção, possam beneficiar dos seus efeitos.

As sentenças de condenação à prática de acto devido, ao contrário das de anulação de acto administrativo, não são constitutivas, condenando nos precisos

9. Cfr. RUI MEDEIROS, A confirmação de uma certeza: o reconhecimento dos efeitos ultraconstitutivos das sentenças de anulação, *CJA* n.º 13, Jan./Fev. 1999, pp. 37-41.

10. Cfr. RUI MACHETE, Caso julgado, *in Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., 1990, pp. 280-302.

11. DIOGO FREITAS DO AMARAL / PAULO OTERO, Eficácia subjectiva das sentenças de provimento no recurso contencioso de anulação, *in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Gomes da Silva*, Coimbra, 2001.

termos que resultar do dispositivo da sentença.

As condenações podem assumir conteúdo muito variável, dependendo de a emissão do acto pretendido envolver a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa e a apreciação do caso concreto permitir ou não identificar apenas uma solução como legalmente possível.

Assim, as sentenças de condenação à prática de acto devido poderão ter um conteúdo *genérico*, limitando-se a condenar à apreciação ou reapreciação da pretensão material requerida pelo interessado, analisando o caso à luz do Direito aplicável e proferindo acto administrativo, sem fixação de outras vinculações, como pode assumir conteúdo *determinado*, no caso de actos eminentemente vinculados ou de redução da discricionariedade a zero, em que o dispositivo da sentença explicitará as vinculações a observar pela Administração na emissão do acto devido[12].

3. Pressupostos substantivos e adjectivos da extensão dos efeitos da sentença

A possibilidade de extensão dos efeitos da sentença tem os seus pressupostos previstos no artigo 161.º do CPTA, os quais são *múltiplos* e *complexos*, dos quais depende a pretensão do autor.

Esses pressupostos são de vária natureza, *substantiva* e *adjectiva*[13], assim como, de verificação *positiva* e *negativa*[14].

Os pressupostos *materiais*, previstos no artigo 161.º do CPTA, são os seguintes:

1) a existência de *uma sentença*, *transitada em julgado,* que tenha *anulado* ou *declarado nulo* um acto administrativo *desfavorável* ou *reconhecido a titularidade* de uma situação jurídica *favorável* a *uma* ou *várias* pessoas [1ª parte do n.º 1];

2) uma ou várias pessoas sejam destinatárias de acto administrativo com *idêntico conteúdo* ou se encontrem colocadas na *mesma situação jurídica* - casos perfeitamente idênticos [2ª parte do n.º 1 e corpo do n.º 2]*;*

3) *não exista sentença transitada em julgado,* se o requerente da extensão dos efeitos tiver recorrido à via judicial [parte final do n.º 1]*;*

12. Cfr. n.º 1 do artigo 3.º, artigos 66.º e 71.º e n.º 5 do artigo 95.º, do CPTA.

13. São pressupostos *substantivos* os que se prendem com a situação jurídica material, relativos às condições (materiais) que se têm de verificar para a procedência da pretensão, alheias à relação jurídica processual, e são pressupostos *processuais* os requisitos que a instância de extensão dos efeitos tem de reunir para que essa pretensão possa prosseguir e ser apreciada jurisdicionalmente.

14. São pressupostos *positivos* aqueles cuja verificação é necessária para a apreciação do pedido, sendo pressupostos *negativos* os que não se poderão verificar, sob pena de os efeitos da sentença não se poderem estender ao interessado.

4) (i) tenham sido proferidas, por *tribunais superiores*, no mesmo sentido, *cinco sentenças transitadas em julgado* ou, **(ii)** no caso de processos em massa, terem sido proferidas *três sentenças transitadas em julgado,* nos processos selecionados segundo o artigo 48.º [alínea a) do n.º 2];

5) (i) *não ter sido proferido número superior de sentenças, transitadas em julgado, em sentido contrário* ao das sentenças referidas na alínea anterior, **(ii)** *nem serem as referidas sentenças contrárias a doutrina assente pelo STA* em recurso para uniformização de jurisprudência [alínea b) do n.º 2].

Por sua vez constituem pressupostos *processuais*:

6) a apresentação pelo interessado, no *prazo de um ano*, contado da data em que a sentença foi proferida, de *requerimento dirigido à entidade pública*, demandada nesse processo - requerimento dirigido ao órgão administrativo competente que o constitua no dever legal de decidir [n.º 3];

7) sendo *indeferida a pretensão* pela entidade pública ou *decorridos três meses sem decisão*, a apresentação, no *prazo de dois meses*, no tribunal administrativo que proferiu a sentença, de *requerimento a requerer a extensão dos efeitos da sentença* e a sua execução a seu favor [n.º 4];

8) *existindo contra-interessados*, *o interessado tiver lançado mão, no momento próprio, da via judicial adequada*, encontrando-se pendente esse processo [n.º 5].

A enunciação dos citados pressupostos materiais e processuais permite evidenciar quer a *complexidade*, quer os termos *apertados* e algo *limitados* da extensão dos efeitos das sentenças.

Vejamos as questões que se suscitam em relação a cada um dos citados pressupostos.

1) Este pressuposto exige como condição material da pretensão de extensão dos efeitos da sentença, que tenha sido proferida uma sentença que tenha *anulado* ou *declarado nulo* um acto administrativo, admitindo, por isso, quer uma sentença *constitutiva*, de anulação de acto administrativo, quer uma sentença *de simples apreciação*, de declaração de nulidade de acto administrativo[15].

Ambos os casos integram o objecto da acção administrativa de impugnação de acto administrativo, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 50.º do CPTA.

15. Pela alteração introduzida ao n.º 1 do artigo 161.º, ficam definitivamente afastadas as dúvidas sobre a se as sentenças de declaração de nulidade de acto administrativo permitem fundar a pretensão de extensão dos efeitos da sentença.

Por estar em causa a impugnação de um acto administrativo, o legislador refere-se ao seu conteúdo "desfavorável", que produza efeitos jurídicos lesivos.

Além da sentença proferida em processo de impugnação de acto administrativo, a que se refere a parte inicial do n.º 1 do artigo 161.º, também se prevê a sentença que *reconheça a titularidade de uma situação jurídica favorável*.

Consideramos que neste caso estão abrangidas as sentenças *de simples apreciação*, previstas no n.º 1 do artigo 39.º e no n.º 4 do artigo 50.º, do CPTA, de declaração jurisdicional de existência ou inexistência de um direito ou de um facto, cujo efeito a resultar da sentença consiste no reconhecimento do direito ou do facto invocado pelo autor e ainda as sentenças *de condenação à prática de acto devido*, proferidas na respectiva acção de condenação, prevista no artigo 66.º do CPTA, em que se reconhece a titularidade de uma pretensão material de conteúdo *favorável* ao autor.

Por estar em causa o reconhecimento de uma situação jurídica, baseada na titularidade de um direito ou à prestação de um facto, o legislador refere-se ao seu conteúdo "favorável".

Assim, considerando o diferente tipo de pronúncias judiciais, assim se justifica a referência ao conteúdo desfavorável ou favorável no n.º 1 do artigo 161.º do CPTA.

Estando em causa decisões finais e definitivas, que decidam do mérito e constituam caso julgado, não devem existir dúvidas de estarem excluídas quaisquer decisões não finais ou de natureza provisória, como ocorrerá com as decisões proferidas nos processos cautelares.

A referência expressa "a uma ou várias pessoas" no n.º 1 do artigo 161.º do CPTA, assume o importante significado *clarificador* de não ser forçoso estarem em causa actos *gerais*[16] ou actos *plurais*[17], destinados a mais de um interessado, ficando agora claro que a pretensão de extensão dos efeitos da sentença não opera essa limitação[18].

Além disso, é requisito indispensável para que o interessado funde a sua pretensão de extensão dos efeitos da sentença que ela se encontre *transitada em julgado*, não mais podendo ser apreciada jurisdicionalmente, constituindo uma vinculação para a Administração, que a ela está obrigada e deve cumprir, prevalecendo sobre qualquer acto administrativo que a desrespeite e acarretando

16. São os actos que se aplicam de imediato a um grupo inorgânico de cidadãos, todos determinados ou determináveis, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, Coimbra, 2002, reimpr., pp. 230.

17. São aqueles em que a Administração toma uma decisão aplicável por igual a várias pessoas diferentes, como um acto de nomeação nas vagas postas a concurso, que se traduz na prática de tantos actos administrativos como o número de nomeados, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso*, pp. 229.

18. Considerando o entendimento que havia sido assumido por LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O artigo 161.º*, pp. 17 e 18.

a nulidade desse acto[19], nos termos do n.º 2 do artigo 205.º da Constituição, n.ºs 1 e 2 do artigo 158.º do CPTA, n.º 1 do artigo 619.º do CPC e alínea i), do n.º 2 do artigo 161.º do Código de Procedimento Administrativo[20], doravante "CPA".

Sendo cominado com a *nulidade* o acto administrativo que ofenda o caso julgado, tal ocorrerá quando exista uma atitude *activa* de desrespeito da sentença pela Administração[21], a que não se subsume o mero incumprimento da sentença, sancionado com a *anulabilidade*[22].

2) O requisito de existir uma ou várias pessoas destinatárias de acto administrativo com *idêntico conteúdo* ou que se encontrem colocadas na *mesma situação jurídica,* exige que existam *casos perfeitamente idênticos,* sendo insuficiente a existência de casos semelhantes ou em que exista uma aproximação entre as situações de facto e de direito.

"Para que um caso seja perfeitamente idêntico é, desde logo, necessário que os pressupostos de facto relevantes para a subsunção legal sejam substancialmente idênticos, o que pressupõe uma análise dos factos dados como provados no acórdão cuja extensão de efeitos se pretende estender e a situação de facto da requerente. (…) Na verdade, a lei exige uma perfeita identidade de situações pois vai atribuir força executiva a uma sentença proferida noutro processo. É necessário que as questões relevantes tenham sido apreciadas nesse processo, cujo caso julgado vai ser estendido, e, portanto, é necessário que o juízo comparativo seja evidente e resulte da mera comparação das situações."[23].

O legislador assumiu em letra de lei que exista uma perfeita identidade de situações jurídicas, deste modo se limitando a pretensão de extensão dos efeitos da sentença ao interessado que se encontre na *mesmíssima* situação material à do autor da sentença transitada em julgado.

Porém este pressuposto não deve ser entendido como "uma identidade factual absoluta", sob pena de nunca se verificar, antes devendo importar "que a questão jurídica envolvida e os contornos factuais relevantes para a apreciação desse problema jurídico sejam idênticos"[24].

Encontra-se neste pressuposto, de perfeita identidade material de situações materiais, um dos principais fundamentos para o regime da extensão dos efeitos,

19. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Nulidade dos actos desconformes com a sentença, *CJA* n.º 2, Mar./Abr. 1997, pp. 18-32.

20. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.

21. Como no caso de ser proferido acto administrativo que ofende a definição do direito operada pela sentença.

22. Cfr. n.º 3 do artigo 164.º, n.º 1 do artigo 167.º, n.º 5 do artigo 176.º e n.º 2 do artigo 179.º, do CPTA, ao referirem-se, quer à declaração de nulidade dos actos desconformes com a sentença, quer à anulação dos actos que mantenham, sem fundamento, a situação legal. Para a distinção, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário*, pp. 789-791 e 826-828.

23. Cfr. Acórdão do STA, de 24/10/2013, P. 0761/13 e Acórdão do TCA Sul, de 21/11/2013, P. 05438/09, pesquisáveis em http://www.dgsi.pt.

24. Cfr. JOÃO TIAGO SILVEIRA, obra cit., pp. 834.

baseado num princípio de igualdade material[25].

Nesse sentido, "A situação que o legislador pretendeu tutelar com o citado nº 1 do artº 161º prende-se de alguma maneira, com razões de justiça material, visando obviar a possíveis disparidades, consubstanciadas em *status* diferenciados resultantes, em relação a alguns particulares, da não impugnação atempada de actos, com conteúdo decisório perfeitamente igual e que tenham definido a mesma situação jurídica, assim também fazendo valer o princípio da igualdade de tratamento das mesmas situações jurídicas."[26].

Este entendimento foi sufragado pelo Tribunal Constitucional, segundo o qual, «a razão de ser da extensão de efeitos do caso julgado regulada no artigo 161.º do CPTA é precisamente a de *dar tratamento substancialmente igual a quem se encontra na mesma "situação jurídica"*», pretendendo-se com este instituto que "situações jurídicas materialmente semelhantes venham a ser reguladas na prática, do mesmo modo"[27].

3) Este requisito exige que o interessado que pede a extensão dos efeitos da sentença não tenha a sua situação jurídica definida por *sentença transitada em julgado*.

Resulta claro que não constitui pressuposto (negativo) que o interessado não tenha recorrido anteriormente à via judicial, não estando impedido de ter lançado mão do meio processual adequado a fazer valer a sua situação jurídica material, mas apenas que esse processo ainda se encontre pendente, por não existir sentença transitado em julgado que defina a sua situação jurídica.

Este pressuposto compatibiliza o princípio da tutela jurisdicional efectiva e o direito de acesso à justiça, previstos no artigo 20.º da Constituição, com a protecção e a defesa do caso julgado[28], à luz do artigo 2.º, do n.º 2 do artigo 205.º e do n.º 1 do artigo 111.º, todos da Constituição, sem postergar a excepção de litispendência[29].

Além de se permitir ao interessado, segundo o seu interesse, recorrer imediatamente à via judicial, compatibiliza-se a possibilidade de extensão dos efeitos da sentença com o instituto do caso julgado, não permitindo pôr em causa a força e a vinculatividade de uma anterior decisão judicial obrigatória, nem afectar as finalidades próprias da litispendência, por não existir coincidência

25. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Processo Executivo, pp. 260, refere-se à presença de "preocupações de natureza bem diversa, ligadas ao dever de igual tratamento jurídico de situações juridicamente análogas" e LUIS MARTÍN CONTRERAS, *La extensión*, pp. 14, entende que "El principio en el que se fundamenta el nuevo procedimento introducido por la Ley …, en su artículo 110 el de igualdad…".

26. Cfr. Acórdão do STA, de 19/04/2007, P. n.º 0164A/04.

27. Acórdão do TC n.º 370/2008, já identificado.

28. Cfr. ISABEL ALEXANDRE, O caso julgado na jurisprudência constitucional portuguesa, *in Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2002, pp. 11-77.

29. Cfr. alínea i) do artigo 577.º e artigos 580.º e 581.º do CPC e alínea l), do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA.

entre os objectos[30] de cada um dos processos.

Questão que se pode colocar é a de saber qual a repercussão de na *pendência* da instância de extensão de efeitos, transitar em julgado a sentença que defina a situação jurídica do interessado[31].

Não há dúvidas de que se no momento em que o interessado requerer a extensão dos efeitos a sua situação jurídica já se encontrar definida mediante decisão judicial transitada em julgado se verifica este pressuposto negativo, que impede a procedência da sua pretensão.

Porém, a definição da sua situação jurídica pode vir a ocorrer apenas na pendência da lide de extensão dos efeitos, constituindo um *facto superveniente*[32], por se verificar após a constituição da instância e a apresentação dos articulados pelas partes.

Este facto que seja trazido ao processo, seja pelo interessado na réplica, seja pela Administração em articulado superveniente, não poderá deixar de ser considerado pelo tribunal, por se tratar de um facto *impeditivo* ou *extintivo* da procedência do pedido[33].

Está em causa um pressuposto negativo, que exige que não tenha sido proferida sentença transitada em julgado sobre a mesma situação jurídica em relação ao interessado que pretende beneficiar da extensão dos efeitos da sentença.

4) Os pressupostos previstos, de terem sido proferidas por tribunais superiores, no mesmo sentido, *cinco sentenças transitadas em julgado* ou terem sido proferidas *três sentenças transitadas em julgado*, nos processos com andamento prioritário, selecionados segundo o artigo 48.º, são de verificação *alternativa*, como decorre da conjunção "ou" empregue.

Pretende-se que a solução de cujos efeitos o interessado pretende beneficiar corresponda a uma solução *alargada* da jurisprudência dos tribunais superiores, que por várias vezes decidiram no mesmo sentido, com força de caso julgado.

Não existindo dúvidas quanto ao número de sentenças proferidas pelos tribunais superiores, essas dúvidas já poderão existir no caso dos processos em massa[34], caracterizados pela apensação de vários processos, pela selecção de um ou mais

30. Definido pelo pedido e pela causa de pedir.

31. Questão que se colocou em 1ª instância, na sentença de 20/02/2015, P. 2304/12.0BELSB.

32. Cfr. artigo 86.º do CPTA.

33. Esta situação não se confunde com a prevista no n.º 6 do artigo 161.º, que se prende com o facto de o acto impugnado pelo interessado vir a ser anulado, não no seu processo, mas no âmbito de outro processo, em que se permite ao autor fazer uso dos n.ºs 3 e 4, de forma a obter a execução da sentença de anulação a seu favor.

34. Tendo a reforma do CPTA alterado a epígrafe do artigo 48.º do CPTA e reformulado a figura aí prevista, eliminando a referência aos "processos em massa", para se referir à "selecção de processos com andamento prioritário", teria sido desejável que a alínea a) do n.º 2 do artigo 161.º reflectisse essa alteração.

e pela suspensão dos demais, nos termos do regime previsto no artigo 48.º do CPTA.

Neste caso, é insuficiente que um número muito alargado de processos tenha beneficiado de uma sentença proferida ao abrigo dos processos em massa, pois é exigível que existam pelo menos três casos de processos em massa, que hajam sido decididos por sentença transitada em julgado.

Por outras palavras, mesmo que esses casos envolvam dezenas de processos apensos, superando em muito as cinco decisões dos tribunais superiores, constitui requisito que existam pelo menos três sentenças emitidas em processos selecionados, na sequência do mecanismo da apensação de processos e selecção de processos com andamento prioritário.

Esta diferenciação quanto ao número de sentenças, não é inteiramente justificada, já que envolvendo cada processo em massa "mais de dez processos"[35], para o cumprimento do pressuposto do número de sentenças proferidas em processos em massa, é necessário que existam, no mínimo, trinta e três processos selecionados com andamento prioritário, o que poderá ser excessivo em face das finalidades que presidem ao instituto de extensão dos efeitos da sentença.

Além disso, importa considerar que no julgamento destes processos intervêm todos os juízes do tribunal ou da secção, segundo o n.º 8 do artigo 48.º do CPTA, visando assegurar uma melhor ponderação da solução a dar ao caso e, consequentemente, um melhor julgamento do caso.

5) Estes requisitos são demonstrativos de que é insuficiente uma jurisprudência *alargada* dos tribunais, exigindo que essa jurisprudência seja *maioritária*.

Além do pressuposto positivo, de existir um conjunto de decisões judiciais num certo sentido, proferidas pelos tribunais superiores *ou* no âmbito da selecção de processos com andamento prioritário, exige-se, *cumulativamente*, a verificação de dois requisitos negativos, de *não ter sido proferido número superior de sentenças, transitadas em julgado, em sentido contrário* e de as sentenças proferidas não serem *contrárias à doutrina assente pelo STA* em recurso para uniformização de jurisprudência[36].

Pretende-se assegurar que a doutrina da sentença cujos efeitos o interessado pretende beneficiar não corresponda ao entendimento minoritário da

35. Cfr. n.º 1 do artigo 48.º do CPTA.

36. Previsto no artigo 152.º do CPTA como um recurso extraordinário, destinado a resolver um conflito de jurisprudência resultante de contradição entre julgados dos tribunais superiores sobre a mesma questão fundamental de direito. Nos termos do n.º 4 do artigo 152.º o acórdão extraído deste recurso é decidido pelo Pleno da Secção do STA e é publicado na 1ª série do Diário da República, com a finalidade de *publicitar* a jurisprudência uniformizada, por tal acórdão *não ter efeito vinculativo*. A falta de vinculatividade decorre da revogação do artigo 2.º do Código Civil, pelo n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 329-A/95 de 12 de Dezembro (com efeitos a 1 de Janeiro de 1997), após a declaração de inconstitucionalidade dos assentos pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 810/93, de 7 de Dezembro (P. 474/88), por violação do artigo 115.º da Constituição (actual artigo 112.º).

jurisprudência dos tribunais superiores, nem esteja em contradição com a doutrina assente pelo STA em recurso para uniformização de jurisprudência, que constitui orientação para os demais tribunais.

Da leitura conjugada das alíneas a) e b), do n.º 2 do artigo 161.º, ressalta que em ambos os casos, isto é, quer no primeiro pressuposto positivo, previsto na alínea a), quer no primeiro pressuposto negativo, previsto na alínea b), está em causa o número de sentenças proferidas por *tribunais superiores*, pelo que, nestes casos, não relevarão as sentenças proferidas em primeira instância.

Já assim não acontece em relação ao número dos casos decididos através dos processos com andamento prioritário, segundo o artigo 48.º do CPTA, a que se refere o segundo pressuposto positivo, previsto na alínea a), do n.º 2 do artigo 161.º do CPTA, que não exige que as sentenças transitadas em julgado sejam proferidas por tribunais superiores.

Esta diferenciação não deverá ser alheia ao julgamento alargado destes processos, com o intuito de assegurar um melhor julgamento do caso, além da selecção de processos com andamento prioritário se dever colocar perante tribunal em que os processos são instaurados, em primeira instância.

Por isso, é exigível que a sentença transitada em julgado tenha decidido a situação jurídica no sentido ao decidido pelos tribunais superiores ou nos processos com andamento prioritário, representando o entendimento maioritário da jurisprudência, assim como não esteja em contradição com acórdão de uniformização de jurisprudência proferido pelo STA[37].

Os requisitos em análise foram inovatoriamente previstos na revisão ao CPTA, não constando da anterior versão do artigo 161.º.

Tal poderá determinar a questão de saber se poderá ser aplicado este requisito aos processos de extensão dos efeitos da sentença que se encontrem pendentes à data da entrada em vigor da revisão do CPTA.

Apesar de as alterações efectuadas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro ao CPTA só se aplicarem aos processos administrativos que se iniciem após a sua entrada em vigor[38], não será inteiramente de excluir uma interpretação do regime do artigo 161.º do CPTA na sua versão inicial, que vede a extensão dos efeitos da sentença quando exista um acórdão de uniformização de jurisprudência em sentido contrário.

Além de resultar claramente do instituto da extensão dos efeitos da sentença que não exista uma jurisprudência consolidada em sentido contrário relativa àquela situação jurídica, esse também é o regime que resulta da alínea b), do n.º 5 do

37. O que poderia acontecer se as secções do STA divergissem na solução a dar ao caso, existindo um número maioritário de decisões num certo sentido e através de acórdão de uniformização de jurisprudência o STA viesse a decidir no sentido do entendimento minoritário.

38. Cfr. n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

artigo 110.º da lei de contencioso administrativo espanhola, em que se inspira o artigo 161.º do CPTA.

Essa interpretação implica considerar os pressupostos previstos na alínea b), do n.º 2 do artigo 161.º não como inovatórios, mas como *clarificadores* do regime de extensão dos efeitos da sentença, visando uma melhor interpretação e aplicação do instituto previsto no artigo 161.º do CPTA.

6) Como primeiro pressuposto processual da pretensão de extensão dos efeitos da sentença, é exigível que o interessado se tenha dirigido previamente à Administração, apresentando-lhe requerimento que a constitua no dever legal de decidir.

Previamente ao recurso à via judicial, o interessado deve promover a resolução extrajudicial da sua situação jurídica, devendo fazê-lo no prazo de um ano, a contar da data em que a sentença foi proferida[39].

Compreendendo-se este requisito processual, de resto não inovatório no direito processual administrativo[40], merece ser questionado qual o *dies a quo* do prazo de um ano para o interessado apresentar o requerimento.

O n.º 3 do artigo refere que o prazo de um ano é "contado desde a data em que a sentença foi proferida".

Devendo o legislador disciplinar o regime legal e, por isso, fixar o prazo dentro do qual deve ser praticado o acto processual pelo interessado, questiona-se se a data relevante deverá ser a do *proferimento da sentença* ou antes a *do seu trânsito em julgado*.

Segundo o seu elemento literal, o n.º 3 prevê que o prazo de um ano se conte desde a data em que a sentença foi proferida, ou seja, a data em que foi proferida pelo tribunal e não a data do seu trânsito em julgado.

Considerando a elevada percentagem de recorribilidade das decisões judiciais, podendo a Administração não se conformar com a sentença que julgou procedente o pedido e contra ela interpor recurso jurisdicional, assim como considerando que o prazo de um ano será insuficiente para o recurso ser decidido, tanto mais que se trata de um processo não urgente, se estiver em causa a data em que a sentença foi proferida, muito provavelmente o interessado fundará a extensão dos efeitos numa sentença ainda não transitada em julgado.

Parece-nos que o requisito de natureza *processual* previsto no n.º 3 do artigo 161.º deve ser conjugado com o requisito *material*, previsto no n.º 1, que exige o trânsito em julgado da sentença.

39. Anteriormente o CPTA previa a contagem do prazo "da data da última notificação de quem tenha sido parte no processo em que a sentença foi proferida".

40. Previsto no n.º 1 do artigo 67.º em relação à acção administrativa cuja pretensão constitua a condenação à prática de acto devido.

Deste modo, o *dies a quo* do prazo de um ano para o interessado apresentar o requerimento que constitua a Administração no dever legal de decidir deve contar-se *da data em que a sentença que marca o trânsito em julgado foi proferida*, ou seja, a *última decisão judicial*.

Embora estejam em causa pressupostos diferentes, outra interpretação acarretaria uma *contradição* entre o disposto no n.º 3 e o n.º 1 do artigo 161.º do CPTA, que exige o trânsito em julgado da sentença[41].

Por outro lado, o respeito desse prazo também exige que não haja decorrido o prazo substantivo de prescrição para o exercício do direito, por a extensão dos efeitos da sentença não se destinar, nem ter a virtualidade de fazer renascer o direito já extinto.

No respeitante à entidade pública a quem o requerimento deve ser apresentado e que será a demandada em juízo, importa precisar que o pressuposto de existirem "casos perfeitamente idênticos", a que se refere o n.º 2 não exige uma mesma entidade pública em todos os casos, por relevar a identidade da situação jurídica material e não a identidade dos sujeitos.

Porém, já é exigível que exista a *coincidência* entre a entidade pública a quem o interessado dirige o requerimento, que foi a demandada no processo cuja sentença transitada em julgado o interessado funda a extensão dos efeitos, e a entidade que indeferindo o pedido ou não o decida, seja demandada na acção de extensão de efeitos.

Caberá ao autor escolher a sentença em que funda a sua pretensão e será perante a entidade que foi nela demandada que apresentará o requerimento que a constitua no dever legal de decidir, assim como a entidade que, não dando satisfação administrativa à sua pretensão, demandará em juízo.

7) Este requisito define o prazo em que o interessado deve exercer o direito à extensão dos efeitos da sentença, sendo previsto o prazo de dois meses, contado do indeferimento administrativo da sua pretensão ou decorridos três meses após a apresentação do requerimento sem ter sido proferida decisão administrativa.

O tribunal administrativo competente, seja em relação da hierarquia, seja em relação ao território, perante o qual deve ser requerida a pretensão de extensão de efeitos, será o tribunal administrativo que proferiu a sentença.

Considerando a interpretação *supra* expendida, de a sentença relevante para efeitos de contagem do prazo para a apresentação do requerimento dirigido à entidade pública, nos termos do n.º 3 do artigo 161.º do CPTA, ser a sentença *transitada em julgado* e, portanto, sempre que tiver sido interposto recurso

41. Outra solução mostrar-se-ia também incongruente, já que se iniciaria a contagem do prazo para o exercício do direito pelo interessado antes do trânsito em julgado da sentença, desconhecendo-se se contra ela seria ou não interposto recurso e se seria proferida outra decisão com outro conteúdo.

jurisdicional, a proferida pelo tribunal superior, importa considerar que o n.º 4 do artigo 161.º se refere ao tribunal administrativo competente como aquele "que tenha proferido a sentença".

Não devendo suscitar-se dúvidas de a sentença relevante para a pretensão de extensão de efeitos ser a transitada em julgado, importa ter em consideração que essa sentença tanto pode ter sido proferida pelo tribunal de primeira instância, designadamente, se contra ela não for interposto recurso jurisdicional, como por tribunal superior.

Esta interpretação, em consonância com a perfilhada a propósito da sentença relevante para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 161.º, conduziria a que o tribunal superior pudesse ser o competente para apreciar e decidir o pedido de extensão dos efeitos da sentença, segundo o n.º 4 do preceito.

Porém, no contexto da interpretação global do artigo 161.º e em harmonia com a interpretação *unânime* que tem sido sufragada pelo STA[42], deverá entender-se por tribunal competente que proferiu a sentença para efeitos do n.º 4 do artigo 161.º, o tribunal de primeira instância, que primeiramente apreciou e decidiu o litígio.

Segundo o STA, "O tribunal competente para proferir a decisão a que se refere o artº 161º do CPTA (extensão dos efeitos da sentença) é aquele que proferiu a decisão em 1ª instância, e não o tribunal superior que apreciou o recurso jurisdicional dela interposto."[43].

Doutro modo, seria muitíssimo frequente que os pedidos de extensão dos efeitos da sentença fossem apreciados e decididos em primeira instância por um tribunal superior, designadamente, sempre que fosse interposto recurso da sentença, o que não parece resultar da vontade legislativa, em face da interpretação a extrair do artigo 161.º do CPTA, nem das normas de competência dos STA e TCA, previstas nos artigos 24.º e 37.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Por uma questão de coerência, seria desejável que o legislador clarificasse estas questões, definindo qual a sentença relevante para efeitos do n.º 3 e do n.º 4, do artigo 161.º do CPTA.

8) Por último, exige-se que no caso de *existirem contra-interessados*, *o interessado tenha lançado mão, no momento próprio, da via judicial adequada*, encontrando-se pendente esse processo.

Está em causa um pressuposto que visa acautelar a posição jurídica substantiva dos contra-interessados[44], permitindo que possam estar em juízo e não ser

42. Neste sentido, cfr. os seguintes acórdãos do STA já antes referidos, de 30.10.2008, P. 0611/08; de 10.03.2005, P. 01026A/03; de 18.01.2005, P. 01709A/02 e de 16.11.2004, P. 01709B/02, para cuja fundamentação se remete.

43. Acórdão de 30.10.2008, P. 0611/08.

44. No contencioso administrativo os *contra-interessados* assumem o estatuto de parte,

prejudicados pela extensão dos efeitos da sentença, respeitando o seu estatuto jurídico-processual de verdadeiras partes no contencioso administrativo.

O artigo 161.º não exige, *tout court* que não existam contra-interessados, o que seria quase impossível em situações em que se reconheça a titularidade de uma situação jurídica favorável a uma ou "a várias pessoas", referidas no n.º 1, ou a processos relativos a emprego público e a concursos, previstos no n.º 2, mas salvaguarda-se a sua posição substantivo-processual.

Existindo contra-interessados é exigível que o interessado tenha agido judicialmente em momento próprio, o que limita fortemente a possibilidade de o interessado aproveitar a grande vantagem da extensão dos efeitos da sentença, decorrente precisamente de não ter agido processualmente em momento próprio.

Salientando-se a forte limitação quanto à realização das finalidades do regime de extensão dos efeitos da sentença, não se vislumbra que neste ponto se pudesse ter legislado doutro modo, por não ser de admitir uma derrogação das garantias processuais de quem tem o estatuto de parte[45].

Por isso, apresenta-se inteiramente justificada a limitação ao regime da extensão dos efeitos da sentença, por força da protecção conferida aos contra-interessados.

4. A relação jurídico processual da pretensão de extensão dos efeitos da sentença

Constituindo pressupostos processuais da pretensão de extensão dos efeitos da sentença que o interessado tenha apresentado requerimento junto da entidade administrativa abrangida pelo caso julgado da sentença, assim como, ocorrido o indeferimento da sua pretensão ou decorrido o prazo de três meses, requeira essa pretensão em juízo dentro do prazo de dois meses, importa compreender em

---

sendo o seu papel reforçado nas acções administrativas de impugnação de acto administrativo, segundo o artigo 57.º do CPTA e de condenação à prática de acto devido, segundo o n.º 2 do artigo 68.º do CPTA, no âmbito do qual vigora a situação de litisconsórcio necessário passivo. A pluralidade de partes no direito administrativo é uma decorrência das relações jurídicas poligonais ou multipolares, que envolvem um conjunto alargado de sujeitos ao exercício dos poderes de autoridade da Administração. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual*, 250-253; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA / RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, I, Coimbra, 2004, pp. 375-376; PAULO OTERO, Os contra-interessados em contencioso administrativo: fundamento, função e determinação do universo em recurso contencioso de acto final de procedimento concursal, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares, Coimbra, 2001; FRANCISCO PAES MARQUES, *A efectividade da tutela de terceiros no contencioso administrativo*, Coimbra, 2007; RUI MACHETE, A legitimidade dos contra-interessados nas acções administrativas comuns e especiais, *in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, II, Coimbra, 2006.

45. A posição, nem sempre compreendida, seja por alguma doutrina, seja por alguma jurisprudência, do estatuto jurídico, substantivo e processual, dos contra-interessados, justificou mesmo um seu reforço na reforma do direito processual administrativo, manifestada em várias normas do CPTA, de entre as quais, a alínea b), do n.º 2 do artigo 78.º, o artigo 78.ºA, os n.ºs 5 e 7 do artigo 81.º e o n.º 3 do artigo 82.º.

que termos se inicia, desenvolve e extingue a instância de extensão dos efeitos da sentença.

Apenas o n.º 4 do artigo 161.º se refere ao processo de extensão dos efeitos da sentença, dizendo pouco.

4.1. Questão que se coloca respeita à natureza da tutela de pretensão de extensão dos efeitos da sentença.

Embora esta pretensão esteja prevista e regulada nas disposições gerais do *processo executivo*, não está em causa um processo executivo, mas antes um *processo declarativo*, dirigido à declaração do direito para a situação concreta que foi submetida ao tribunal para julgamento[46].

Por isso, é questionável não só a sua inserção sistemática, como a norma remissiva do n.º 4 do artigo 161.º para os trâmites previstos para a execução das sentenças de anulação de actos administrativos, prevista e regulada nos artigos 173.º a 179.º do CPTA, admitindo-se que pudesse ter sido outra a opção legislativa.

Embora a decisão que vá ser proferida incida sobre a extensão dos efeitos de uma anterior sentença transitada em julgado, esta acção tem pressupostos materiais e processuais distintos dos processos executivos.

Assumindo especificidades em relação à acção administrativa e não tendo natureza urgente para ser qualificada como um processo especial à luz do artigo 36.º do CPTA, considerando a proximidade com o regime de execução de sentenças anulatórias foi enquadrada nas disposições gerais do processo executivo, mas sem que consista num processo de natureza executiva.

Está em causa um instituto que tem a sua origem e se desenvolve através de um procedimento administrativo[47], que corre junto da entidade demandada na sentença transitada em julgado e que depois, em caso de recusa de extensão administrativa dos efeitos da sentença, corre judicialmente no tribunal que proferiu essa sentença, segundo os termos do processo executivo.

4.2. Em face da relação de proximidade entre o processo em cujo âmbito foi proferida a sentença transitada em julgado e o processo de extensão de efeitos,

46. Sobre a distinção entre processos declarativos e executivos, ANTUNES VARELA et Alii, *Manual*, pp. 73-76 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual*, pp. 43.

47. Por isso, consideramos que têm aplicação os princípios e as formalidades próprias do procedimento administrativo previstas no CPA, como o princípio do inquisitório (artigo 58.º), as regras quanto a prazos e contagem de prazos, contando-se o prazo de três meses, previsto no n.º 4 do artigo 161.º do CPTA, em dias úteis (artigos 86.º e 87.º), a instrução (artigo 115.º a 120.º), a audiência dos interessados (artigo 121.º a 125.º) e o dever de fundamentação (artigo 152.º).

devemos questionar a autonomia desta instância.

Por outras palavras é de questionar se o pedido de extensão dos efeitos da sentença assume a natureza de *processo declarativo autónomo* ou deve ser considerado um *incidente* do processo donde emerge a sentença transitada em julgado.

Além disso, importa saber se o processo de extensão dos efeitos da sentença corre *autonomamente*, dando origem a um processo autónomo[48], ou antes corre e é tramitado *por apenso* ao processo em que foi proferida a sentença transitado em julgado.

As respostas devem ser obtidas a partir da natureza da tutela da pretensão de extensão dos efeitos da sentença, como processo declarativo, e da remissão operada para o regime da execução das sentenças de anulação de actos administrativos.

À semelhança da instância executiva, que se assume como um *processo declarativo,* o pedido de extensão dos efeitos da sentença não traduz um mero incidente do processo em cujo âmbito foi proferida a sentença transitada em julgado, dele se autonomizando.

Porém, compreende-se a relevância da sentença cujos efeitos se pretendem estender, pelo que, à semelhança do previsto para a instância executiva no n.º 2 do artigo 176.º do CPTA, a petição apresentada pelo interessado é *autuada por apenso* ao processo em que foi proferida a sentença.

Embora o disposto no n.º 4 do artigo 161.º se refira aos "trâmites previstos para a execução das sentenças de anulação de actos administrativos", deve entender-se estar abrangido o disposto nos artigos 176.º e 177.º do CPTA e não apenas o artigo 177.º que tem a epígrafe "Tramitação do processo", aplicando-se o regime que prevê que a petição seja autuada por apenso aos autos em que foi proferida a sentença.

Nesse sentido parece também apontar o segmento do n.º 4 do artigo 161.º que prevê que a petição seja apresentada ao "tribunal que tenha proferido a sentença", pois se assim não fosse esta disciplina perderia efeito útil.

Porém, a realidade tem ditado que certas petições de extensão dos efeitos da sentença têm sido autuadas por apenso[49], mas outras não, sendo desejável que se uniformizasse a prática judiciária.

4.3. Sabido que o interessado dispõe do prazo de dois meses para vir a juízo requerer a extensão dos efeitos da sentença, decorrido o prazo de três meses para a Administração decidir ou após o indeferimento da sua pretensão, consoante o primeiro evento que ocorrer, a apresentação de *petição* marca o momento de

48. Com repercussões na sua numeração e quanto ao juiz titular.

49. Como se depreende da numeração dos processos, que passam a ser identificados com uma letra.

constituição da instância, a qual segue os trâmites do processo de execução de sentença de anulação.

Considerando o disposto no art.º 176.º que se refere a "petição de execução" é de considerar que o articulado inicial apresentado pelo interessado e que marca o início da instância configura uma verdadeira petição.

Nessa petição, o interessado deve expor articuladamente as razões de facto e de direito em que fundamenta a sua pretensão de extensão dos efeitos, assim como formular o adequado pedido.

Considerando os pressupostos previstos no artigo 161.º do CPTA e a natureza da pretensão requerida, cabe ao interessado o *ónus da alegação*, assim como o *ónus da prova* de todos os requisitos materiais e processuais em que funda o pedido.

No cumprimento desses ónus, o interessado deve juntar todos os documentos comprovativos das condições de prosseguimento e de provimento da sua pretensão, assumindo a prova documental grande centralidade na demonstração dos pressupostos da pretensão, por todos eles se demonstrarem *prima facie* através de prova documental.

Questão que já se colocou respeita a saber se tendo o interessado omitido a alegação de determinado pressuposto na petição, se deve ser proferido despacho de aperfeiçoamento, convidando o autor a alegar os factos integradores do pressuposto em falta.

Sendo o despacho de aperfeiçoamento, em regra, um despacho discricionário do juiz, não obstante o peso e a importância do princípio do inquisitório no processo administrativo e de ter sido acentuada a possibilidade de aperfeiçoamento dos articulados no CPTA revisto[50], faltando essa alegação, faltam *factos essenciais* à procedência do pedido, cujo *ónus de alegação* se impõe às partes[51].

Neste caso, essa falta de alegação deve determinar o juízo de improcedência do pedido e não o despacho de aperfeiçoamento.

Mas deve distinguir-se a *falta de alegação*, da *falta de prova* de algum dos pressupostos da pretensão.

O primeiro caso deverá determinar a improcedência do pedido; o segundo caso deverá determinar a abertura da fase da instrução da causa, que permita a produção de meios de prova sobre os factos *constitutivos* da pretensão do interessado.

50. Cfr. alínea b), do n.º 1 e n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 87.º do CPTA e alínea b), do n.º 2 e n,ºs 3, 4 e 5 do artigo 590.º do CPC.

51. Cfr. alínea f), do n.º 2 do artigo 78.º, alínea c) do n.º 1 do artigo 83.º e alínea b), do n.º 4 do artigo 85.º-A do CPTA e n.º 1 do artigo 5.º do CPC.

4.4. Apresentada a petição, é ordenada a notificação da entidade demandada e dos contra-interessados, para contestarem no prazo de 20 dias, segundo o n.º 1 do artigo 177.º do CPTA.

Sendo apresentada contestação, o autor é notificado para replicar no prazo de 10 dias[52] e junta a réplica, o tribunal ordena as diligências instrutórias que considere necessárias, após o que se segue a decisão.

Nela o tribunal tem de verificar o bem fundado da pretensão do interessado, em face dos pressupostos materiais e processuais previstos, estando e causa uma decisão de conteúdo declarativo.

No caso de considerar demonstrada a perfeita identidade da situação definida pela sentença transitada em julgado e a respeitante ao interessado, assim como os demais pressupostos previstos, o tribunal reconhece ao interessado os mesmos efeitos que a sentença projectou na esfera jurídica dos seus beneficiários.

Esta decisão, será proferida pelo juiz da causa no caso se ser proferida em primeira instância[53] e será tomada em conferência[54], revestindo a natureza de acórdão, caso seja proferida por tribunal superior.

4.5. Prevendo-se a possibilidade de na pendência do processo impugnatório, o acto impugnado pelo interessado ser anulado por sentença proferida *noutro* processo, permite-se ao autor fazer uso do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 161.º, para obter a execução da sentença de anulação, o que se traduz numa situação diferente da regulada nos números anteriores.

5. Relação com o pressuposto processual da aceitação do acto

Relacionado com o facto de o regime da pretensão de extensão dos efeitos da sentença não exigir que o interessado tenha lançado mão do meio processual adequado a fazer valer a sua pretensão em momento próprio, coloca-se a questão da compatibilidade deste regime com o pressuposto processual, previsto no artigo 56.º do CPTA, da não aceitação do acto administrativo[55].

---

52. Assinala-se o desvio em relação ao disposto no n.º 3 do artigo 85.º-A do CPTA, que não prevê essa notificação na acção administrativa.

53. Cfr. n.º 1 do artigo 40.º do ETAF.

54. Cfr. artigo 17.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do ETAF, referentes à formação de julgamento no STA e no TCA.

55. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, A aceitação do acto administrativo, *in Boletim da Faculdade de Direito*, Volume Comemorativo do 75.º Tomo, Coimbra, 2003, pp. 907-934; VASCO PEREIRA DA SILVA, Revisitando a questão do pretenso «caso decidido» no direito constitucional e no direito administrativo português, *in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, III, FDUL, 2012, pp. 797-809; CARLA AMADO GOMES, O "caso decidido": uma instituição (ainda) do nosso tempo? – Reflexões a propósito do art. 161.º do CPTA, *CJA* n.º 70, Jul./Ago. 2008, pp. 16-31 e CECILIA ROSENDE VILLAR, *La eficácia*, pp. 173-174 e 184 e

A questão prende-se com a correcta delimitação do conceito de aceitação do acto, enquando pressuposto processual específico da acção de impugnação de acto administrativo, que impede quem se tiver conformado com certo acto administrativo, aceitando-o, expressa ou tacitamente, de o impugnar contenciosamente.

Nos casos em que o interessado tenha adoptado comportamento donde resulte, expressa ou implicitamente, a conformação com a decisão administrativa, limita-se o acesso à justiça administrativa.

A sua configuração não se apresenta consensual na doutrina, estando previsto mais por razões de ordem prática, do que por fundamento jus-dogmático.

Sobre a natureza jurídica da aceitação do acto na ordem jurídico-administrativa portuguesa, como a doutrina[56] já salientou, é necessário distinguir a aceitação do acto das figuras da *renúncia ao recurso* e do *decurso do prazo de impugnação*.

Essa distinção conduz-nos a que a aceitação de um acto administrativo não suscita o problema da força de *caso decidido*, por se dever entender que a preclusão da impugnação jurisdicional resultante da aceitação dos efeitos do acto *não implica* a renúncia a um direito ou posição jurídico-substantiva.

Deste modo, o regime de extensão dos efeitos da sentença não constitui uma derrogação do regime da aceitação do acto administrativo, nem dos princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica, que caracterizam o Estado de direito democrático, segundo o artigo 2.º da Constituição, como afirmado pelo Tribunal Constitucional[57].

***

ss., que assume a "Prevalencia del principio de igualdad sobre la doctrina del acto consentido", assim como que o regime de extensão de efeitos previsto na lei "omite, conscientemente (…) cualquier referencia a la no interposición en el momento oportuno de los recursos pertinentes".

56. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, A aceitação, pp. 914.

57. Cfr. Acórdão do TC n.º 370/2008.