

Acórdão 144/2002, de 9 de Maio - I Série A

Acórdão 144/2002, de 9 de Maio - I Série A

Declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do artigo 71.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho

Processo n.º 634/99

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

A) O pedido e os seus fundamentos

1 - O Ministério Público junto do Tribunal Constitucional vem requerer, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 3, da Constituição, que seja declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do artigo 71.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

A norma em questão foi julgada inconstitucional, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea u), da Constituição [a que correspondia a alínea t) na versão decorrente da revisão constitucional de 1982], pelos Acórdãos n.os 148/96 (Diário da República, 2.ª série, de 30 de Novembro de 1996, e Acórdãos do Tribunal Constitucional, 33.º vol.) e 52/98 (inérito), e pela decisão sumária n.º 405/99, de 11 de Junho.

É assim fundamento do pedido a referida reiteração do juízo de inconstitucionalidade relativamente à mesma norma pelo Tribunal Constitucional.

B) Resposta do autor da norma

2 - O Governo, como autor da norma, veio propugnar a não declaração da inconstitucionalidade orgânica, concluindo a sua argumentação nestes termos:

«[...] o regime jurídico de interrupção da prescrição da responsabilidade civil extracontratual da Administração por actos de gestão pública e as correspondentes garantias dos administrados foram deixados intocados.

A preocupação do Governo responde, única exclusivamente, à necessidade de proceder a uma tutela mais eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, sendo esta a verdadeira relevância e utilidade prática da norma cuja constitucionalidade se impugna.

O carácter 'intercalar' do diploma em que a norma se insere indicia, desde logo, o seu carácter não inovativo e substantivo.

O preceito agora impugnado configura-se como uma norma legal conformadora que em lugar de inovar ou restringir direitos se destina, prima facie, a completar, precisar, concretizar ou definir o conteúdo e âmbito de protecção de um regime já estabelecido.

O Governo deixa imperturbado o 'âmbito de protecção' (domínio e conteúdo) do instituto do regime jurídico de interrupção da prescrição da responsabilidade civil extracontratual da Administração por actos de gestão pública na sua vertente objectiva e substantiva.

Imperturbado que fica o regime substantivo de interrupção da prescrição em sede de responsabilidade civil extracontratual da Administração por actos de gestão pública e das correspondentes garantias dos administrados, não vê o Governo como a norma impugnada possa carecer de credencial parlamentar sob pena de vício de inconstitucionalidade orgânica por violação da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.»

3 - Foi apresentado memorando pelo Presidente do Tribunal Constitucional no sentido da declaração de inconstitucionalidade da norma em questão, o qual obteve, após discussão, aprovação por unanimidade.

II - Fundamentação

4 - A norma cuja constitucionalidade está, agora, em causa dispõe o seguinte:

«Quando o direito a que se refere o número anterior [o direito de indemnização por responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública] resultar da prática de acto cuja legalidade seja impugnada contenciosamente, a prescrição não terá lugar antes de decorridos seis meses sobre o trânsito em julgado da respectiva sentença.»

Segundo as decisões que servem de fundamento ao presente pedido, a norma em questão padece de inconstitucionalidade orgânica por violação da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, prevista na parte final da alínea u) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição [a que correspondia, no momento da edição da norma, a alínea t) do n.º 1 do mesmo artigo e, actualmente, a alínea s) do artigo 165.º, após a 4.ª revisão constitucional].

5 - A fundamentação comum às decisões invocadas é essencialmente a de que a norma em questão tem um carácter inovador relativamente ao regime anteriormente vigente, incidindo sobre um aspecto substantivo «dos mais significativos do regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual da Administração».

A natureza inovadora da referida norma resulta de o prazo que nela se estabelece consagrar uma solução a que não se poderia nunca chegar pelo direito anterior, independentemente de se entender que a propositura do recurso contencioso interrompia a prescrição (orientação que entretanto se firmou na jurisprudência administrativa) ou que não operaria tal interrupção - Com efeito, no primeiro caso, o prazo prescricional de três anos iniciar-se-ia com o trânsito em julgado da decisão do recurso contencioso; no segundo caso, o prazo prescricional iniciar-se-ia com o conhecimento do direito pelo lesado (cf. Acórdão n.º 148/96).

Quanto ao carácter substantivo da norma questionada, ela é decorrência do facto de o regime da prescrição da indemnização por responsabilidade civil extracontratual da Administração constituir um aspecto essencial do regime daquele instituto, com «relevância decisiva para a satisfação das pretensões indemnizatórias dos sujeitos lesados, tendo em conta que a prescrição é susceptível de ocasionar a extinção de direitos, dada a sua natureza de excepção peremptória».

Deste modo, a conclusão de que a norma do artigo 71.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos versa matéria objecto da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República foi considerada necessária e dela decorreu a constatação de que, tendo o Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, sido aprovado ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, sem autorização legislativa, a norma do referido artigo 71.º, n.º 3, era organicamente inconstitucional.

6 - A argumentação agora expendida pelo Governo contra a inconstitucionalidade orgânica não apresenta elementos que não tenham sido já considerados pelo Tribunal Constitucional nas decisões que servem de fundamento ao pedido, nomeadamente pela consideração, no Acórdão n.º 148/96, da própria fundamentação do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo que ele veio revogar.

Com efeito, ao invocado carácter meramente conformador da norma em causa, destinada a «completar, precisar, concretizar ou definir o conteúdo e o âmbito de protecção de um regime já estabelecido», contrapôs-se nas decisões fundamento (nomeadamente no Acórdão n.º 148/96) a razão de que em qualquer interpretação do regime vigente sempre o prazo de seis meses

suspenderia o termo final do prazo prescricional fosse qual fosse o seu termo a quo; ao argumento da não substantividade da disciplina normativa em análise que o Governo invoca, contrapôs-se a já referida natureza da prescrição, na perspectiva da sua relevância decisiva como causa de extinção de direitos.

7 - Para além de tudo isto, também sempre se dirá que ainda que a norma sob análise não fosse mais do que uma norma interpretativa de um regime efectivamente já existente, esta circunstância não dispensaria a observância da reserva parlamentar, na medida em que poria termo a uma situação jurisprudencial em que várias interpretações seriam consideradas possíveis, impedindo, inovatoriamente, que outras interpretações viessem a ser, a partir da vigência desta norma, utilizadas (cf., revelando essa perspectiva, Acórdão n.º 174/93, Diário da República, 2.ª série, de 1 de Junho de 1993).

III - Decisão

8 - Em face do exposto, o Tribunal Constitucional decide declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do artigo 71.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea t), da Constituição (versão de 1982).

Lisboa, 9 de Abril de 2002. - Maria Fernanda Palma - Alberto Tavares da Costa - Paulo Mota Pinto - Bravo Serra - Luís Nunes de Almeida - Artur Maurício - Guilherme da Fonseca - Maria dos Prazeres Pizarro Beleza - Maria Helena Brito - José Manuel Cardoso da Costa.