

## **Artigo 5.º**

### *Prescrição*

**O direito à indemnização por responsabilidade civil extracontratual do Estado, das demais pessoas coletivas de direito público e dos titulares dos respetivos órgãos, funcionários e agentes bem como o direito de regresso prescrevem nos termos do artigo 498.º do Código Civil, sendo-lhes aplicável o disposto no mesmo Código em matéria de suspensão e interrupção da prescrição.**

#### SUMÁRIO

1. Enquadramento
2. Prescrição: conceito
3. Os direitos sob prescrição
4. O prazo de prescrição
5. Questões específicas relativas ao prazo
  - 5.1. O prazo prescricional penal e a conjugação com o regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual
  - 5.2. Natureza jurídica da obrigação constante do n.º 4 do artigo 498.º do Código Civil
  - 5.3. Articulação do prazo prescricional com o regime do artigo 143.º do RJIGT
6. Momento a partir do qual se conta o prazo prescricional
  - 6.1. Do direito à indemnização: pelos danos no exercício da função administrativa, no exercício da função político-legislativa e no exercício da judicial
  - 6.2. Do direito de regresso
7. Regime jurídico da suspensão e interrupção da prescrição
  - 7.1. Conceito de suspensão e causas de suspensão
  - 7.2. A suspensão da prescrição em relação a factos continuados
  - 7.3. Aplicação das causas de suspensão à responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos
  - 7.4. Conceito de interrupção e causas de interrupção
  - 7.5. Obrigação de alegação da prescrição
8. Renúncia à prescrição

### **1. Enquadramento**

1.1. A matéria da prescrição encontrava-se regulada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 12 de novembro de 1967.

A disposição legal revogada estabelecia a prescrição do direito à indemnização e do direito de regresso por referência aos prazos da lei civil, não especificando todavia nem o normativo aplicável nem o documento legislativo. Parece ser contudo consensual

de que se trataria do regime do Código Civil. Todavia, nada se disciplinava no que diz respeito às causas de suspensão e de interrupção da prescrição.

1.2. O presente normativo, inserido no capítulo I da lei, relativo a disposições gerais, destina-se a regular a matéria da prescrição relativamente quer ao direito à indemnização, quer ao direito de regresso, sempre que tais direitos sejam certos, quer a propósito da responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa, quer pelo exercício da função legislativa, quer pelo exercício da função judicial.

Acresce que se estabelece o mesmo prazo prescricional para ambos os direitos, através da remissão direta para o artigo 498.º do Código Civil.

1.3. Por fim, regula o normativo, através da mesma técnica legislativa – a remissão –, as questões relativas à matéria de suspensão e de interrupção da prescrição. Quanto a esta última regulamentação, o teor literal do normativo não parece apontar apenas para a questão das causas de suspensão e interrupção, mas, pela generalidade envolvida na expressão *matéria*, parece incluir o regime da suspensão e da interrupção. Estamos por isso a pensar no universo de disposições do Código Civil que vão do artigo 318.º a 327.º, as quais incluem as causas de suspensão e de interrupção, mas também efeitos e duração da interrupção (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos anotado*, 2.ª ed., 2011, anotação n.º 1 ao artigo 5.º, p. 120). Significa do mesmo passo que não estão incluídas na remissão as normas relativas à prescrição que não disciplinem as questões da suspensão e da interrupção. Assim, não serão de entender incluídas as regras contidas nos artigos 300.º (inderrogabilidade do regime da prescrição), 301.º (a quem aproveita a prescrição), 302.º (renúncia da prescrição), 303.º (invocação da prescrição), 304.º (efeitos da prescrição), 305.º (oponibilidade da prescrição por terceiro), 306.º (início do curso da prescrição). Esta delimitação não implica no entanto que tais questões não se possam levantar a propósito da prescrição do direito de indemnização e do direito de regresso disciplinada nesta lei. Significa apenas que o respetivo regime jurídico se há-de buscar em primeira linha no domínio do direito público.

## 2. Prescrição: conceito

A prescrição é um instrumento jurídico que resulta da consideração do tempo nas relações jurídicas e em particular da influência do tempo no exercício de direitos. Por razões de certeza e segurança do Direito, o legislador estabelece prazos para o exercício de direitos, findos os quais as obrigações associadas a tais direitos deixam de ser juridicamente exigíveis, passando a ser apenas obrigações naturais. Pretende o legislador não premiar a inércia alongada do titular do direito, permitindo o exercício do mesmo a todo e infindável tempo, deixando pairar de forma pouco razoável e de modo indefinido, sobre o credor, a ameaça do exercício de um direito (MENEZES CORDEIRO justifica o prazo trienal a “importantes dimensões preventivas e retributivas”, *Tratado de Direito civil português*, II, *Direito das obrigações*, tomo III, 2010, p. 757). Por outro lado e associadamente, o decurso do tempo sem exigência do cumprimento da obrigação cria incerteza sobre a situação obrigacional dos envolvidos, pelo que a prescrição vem, por força da lei, pacificar aquela relação jurídica. A prescrição refere-se em regra a direitos subjetivos, normalmente direitos de crédito, como é o caso dos direitos à indemnização e de regresso.

Ao lado da prescrição, o legislador consagra um outro instituto, igualmente associado ao decurso do tempo, que é o da caducidade. A caducidade refere-se normalmente ao exercício de direitos que estão na disponibilidade do seu titular, podendo inclusive o cumprimento de um prazo de caducidade assumir funções punitivas, relacionando-se com direitos potestativos. Esta dicotomia entre direitos de crédito prescreverem e direitos potestativos caducarem parece estar ultrapassada no próprio Código Civil, no artigo 298.<sup>o</sup>; a prescrição só resulta da lei, enquanto a caducidade tanto pode resultar da lei como de convenção. Ou seja, hoje os institutos distinguem-se pelo respetivo regime e não tanto pela natureza dos direitos que lhe estão sujeitos. Cfr. MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, 12.<sup>a</sup> ed., 2009, pp. 1122-1123. A prescrição sustenta-se num facto e não tem por fonte uma declaração negocial (PIRES DE LIMA/ANTUNES Varela, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., 1987, anotação ao artigo 301.<sup>o</sup>, p. 274).

## 3. Os direitos sob prescrição

O artigo 5.<sup>o</sup> disciplina da mesma forma não só a prescrição do direito à indemnização, que pode ser pedido aos entes públicos

ou/e aos respetivos titulares dos órgãos, agentes ou trabalhadores (nos casos em que se verifique a obrigação solidária), como também a prescrição do direito de regresso, direito que se exerce no seio da relação de serviço entre ente público e trabalhador, nos termos do artigo 8.º, e que está sujeito ao regime do artigo 6.º

O direito à indemnização titulado pelo lesado nasce após a verificação do preenchimento dos respetivos requisitos integrantes dos vários tipos de responsabilidade civil. Concretizando: será titular do direito à indemnização o administrado por força da verificação de responsabilidade civil, pelo exercício da função administrativa, o cidadão destinatário de uma decisão judicial ou os cidadãos que se vejam atingidos nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos por ato legislativo (*vide infra*, as anotações aos artigos relativos à responsabilidade pelo exercício da função administrativa, judicial e político-legislativa).

O direito de regresso nasce na relação funcional entre o ente público e o trabalhador em funções públicas, no caso da responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa. No exercício da função jurisdicional, o direito de regresso é titulado pelo Estado face aos magistrados judiciais e do Ministério Público, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 14.º

#### 4. O prazo de prescrição

O prazo de prescrição destes direitos é de três (3) anos, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 artigo 498.º do Código Civil. No direito espanhol, o legislador aplica à responsabilidade patrimonial o mesmo prazo prescricional previsto no direito civil. É contudo um prazo mais curto – um ano (cfr. o disposto no n.º 5 do artigo 142.º do Regime Jurídico das Administrações Públicas e Procedimento Administrativo).

Como a remissão se opera em bloco para o artigo 498.º do Código Civil, significa que as exceções ou derrogações de tal prazo aí disciplinadas são igualmente aplicáveis. Deve ser para este regime substantivo que também se deve entender a remissão constante do n.º 1 do artigo 41.º do CPTA. Referimo-nos à aplicação do prazo prescricional penal, sendo este mais longo do que três anos, sempre que os factos integrem simultaneamente um ilícito civil e um ilícito penal (n.º 3). Do mesmo passo, a regra contida no n.º 4 do artigo 498.º será de aplicar: a prescrição do direito de indemnização não obsta à ação de reivindicação ou ação de enriquecimento sem causa, caso haja lugar a elas.

Este prazo de 3 anos, contado desde o conhecimento do direito a reclamar a indemnização, deverá ter como limite absoluto o prazo de 20 anos que corre sobre a prática do facto lesivo, nos termos que prescreve o artigo 309.º do Código Civil (neste sentido, CARLA AMADO GOMES/MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Topicamente – e a quatro mãos... – Sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, em CARLA AMADO GOMES, *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, 2010, p. 258).

O prazo prescricional previsto no artigo 498.º do Código Civil é inaplicável à responsabilidade civil contratual (neste sentido, PIRES DE LIMA/ ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed., cit., anotação n.º 6 ao artigo 498.º, p. 505).

## **5. Questões específicas relativas ao prazo prescricional**

### **5.1. O prazo prescricional penal e a conjugação com o regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual**

I – A aplicação do prazo mais longo, de natureza penal, previsto no n.º 3, explica-se pelo facto de o mesmo tipo de comportamento poder integrar diferentes tipos de responsabilidade e, assim, poder estar a exigir-se um tipo de responsabilidade e não ser já possível concretizar-se um outro por razões de tempo. Os mesmos factos manteriam a capacidade responsabilizadora para efeitos de responsabilidade penal mas os mesmos factos já não teriam idêntica capacidade para se poder efetivar a responsabilidade civil (sobre a aplicação do prazo prescricional penal, ao abrigo do n.º 3 do artigo 498.º do Código Civil, à responsabilidade civil extracontratual *vide* exemplificativamente o Acórdão do STA de 14/04/2010, Proc. n.º 751/07: “no entanto, «se o facto ilícito constituir crime para o qual a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo, é este o prazo aplicável» (art.º 498.º, n.º 3, do Cód. Civil). Em conformidade, se a ação vem alicerçada em factos suscetíveis de integrar, em abstrato, a prática de um crime de homicídio por negligência e pelos quais foi deduzida acusação em processo-crime, na situação é aplicável o prazo de prescrição de cinco anos, nos termos dos art.º 117.º, n.º 1/c), e 136.º, n.º 1, do Cód. Penal de 1982”). Pode colocar-se a este propósito a questão da decisão efetiva do prazo prescricional: o autor invoca a existência de crime e com isso a aplicação do prazo prescricional mais longo e o réu defende-se com a prescrição dos três anos, não reconhecendo assim a

existência simultânea de cometimento de crime. No Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 25/11/2010, no Proc. n.º 6090/10, perante uma situação como a que está descrita, decidiu o Tribunal que *“tendo sido alegados na p. i. factos que provados podem consubstanciar crime, fazendo o prazo de prescrição ser de cinco anos por força do art.º 498.3. CC, tendo sido invocada a exceção de prescrição por a ação ter sido proposta depois de decorrido o prazo de três anos mas não o de cinco anos, só após a produção de prova, só após sabermos se os factos que consubstanciam crime ocorreram ou não, é que é possível saber se a prescrição procede ou improcede”*. Do mesmo passo, no Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 24/02/2012, no Proc. n.º 285/10.4 BECBR, o Tribunal sustentou que *“se o facto ilícito constituir crime para o qual a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo, é este o prazo aplicável.”*I.1-A *ratio legis do alargamento do prazo de prescrição previsto no n.º 1 do artigo 498.º do Código Civil assenta na especial gravidade do facto que, embora seja o mesmo, gerou diferentes tipos de responsabilidade: a civil e a criminal; I.2-E sendo assim, basta que o facto em si, atenta toda a sua complexidade material e danos provocados, possa ser qualificado, à luz das normas criminais, como um ilícito penal, ou seja, que se configure, em abstrato, a prática de um crime, para que se atenda à moldura abstrata do ilícito e se aplique o correspondente prazo de prescrição”*. A propósito ainda da aplicação do prazo prescricional mais longo, a jurisprudência administrativa tem sustentado que *“a aplicação do prazo de prescrição previsto na lei penal não depende do efetivo exercício de procedimento criminal, apenas exigindo que a conduta ilícita constitua crime para o qual a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo”* [Acórdão do TCA (N) de 17/06/2011, Proc. n.º 1119/09.8 BEBRG].

II – No que respeita à dedução do pedido de indemnização cível, pode colocar-se a questão da aplicabilidade do princípio da adesão, previsto no artigo 71.º do Código do Processo Penal. São conhecidas as razões que fundamentam a solução do Código do Processo Penal: por um lado, o princípio da economia processual fundado na unidade de causa de pedir entre ambos os pedidos – os mesmos factos integram dois tipos de responsabilidade – e, por outro, evitar a contradição de julgados. CARLOS CADILHA entende que a participação criminal contra o trabalhador (em caso de atuação passível de integrar responsabilidade penal) não deve interromper o prazo prescricional da obrigação de indemnização face à Administração Pública, uma vez que o ente público não responde criminalmente mas apenas civilmente. Em particular,

quando nos referimos à responsabilidade regulada no artigo 8.º (*Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 5 ao artigo 5.º, p. 127).

Existe jurisprudência administrativa a admitir esta junção [cfr. o Acórdão do TCA (N) de 25/01/2007, Proc. n.º 408/05]. Para maiores desenvolvimentos, em sede das implicações contenciosas, vide CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 5 ao artigo 5.º, pp. 125 ss.

III – No que respeita à relação entre a responsabilidade civil pelo risco e a responsabilidade penal, quanto aos prazos de prescrição, no direito civil, a jurisprudência superior tem entendido que se os factos integram a responsabilidade pelo risco, a regra da aplicação do prazo prescricional penal não será de aplicar, uma vez que os factos integradores da responsabilidade pelo risco não podem integrar um ilícito criminal (Acórdão do STJ de 24/10/1975, BMJ n.º 250, pp. 172 ss *apud* PIRES DE LIMA/ ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed., cit., anotação n.º 3 ao artigo 498.º, p. 504). Já no direito administrativo há doutrina a sustentar que o prazo mais longo deve ser aplicado “a todos os responsáveis civis, neles se incluindo os entes públicos [...] ainda que a entidade pública não possa responder criminalmente” (CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 5 ao artigo 5.º, pp. 124-125).

IV – Uma outra questão relevante é se existe responsabilidade solidária entre quem responde civilmente por facto ilícito (e também criminalmente) e quem responde apenas pelo risco. Ou seja, ao primeiro tipo de responsável aplicar-se-á a extensão do prazo prescricional. E ao responsável solidário, mas que responde apenas pelo risco? O funcionamento da responsabilidade solidária, que implica a possibilidade de poder ser pedido o cumprimento do dever de indemnizar a um ou a outro responsável, ou aos dois (ou mais), parece indicar que a regra prescricional da aplicação do prazo de natureza penal se estenda também a quem apenas responde pelo risco, para que não se desvirtue o funcionamento da regra da solidariedade e assim se prejudique a posição subjetiva do lesado (neste sentido e invocando jurisprudência cível, PIRES DE LIMA/ ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed., cit., anotação n.º 3 do artigo 498.º, p. 504).

## 5.2. *Natureza jurídica da obrigação constante do n.º 4 do artigo 498.º do Código Civil*

A aplicação do n.º 4 do artigo 498.º remete-nos para a análise da questão da natureza da obrigação associada à restituição por enriquecimento sem causa. Diz o n.º 4 do artigo 498.º que a prescrição do direito de indemnização não prejudica a ação de reivindicação nem ação de restituição por enriquecimento. Nos termos do artigo 474.º do Código Civil, a ação de restituição por enriquecimento tem natureza subsidiária. Significa que o lesado há-de buscar tutela jurídica em primeira mão em sede de responsabilidade civil extracontratual e só se esta se revelar juridicamente impossível, designadamente por prescrição do direito de indemnizar, então poderá recorrer a outros institutos.

No que respeita ao enriquecimento sem causa, no domínio dos entes públicos, entendemos que já não será de aplicar as regras do direito civil (poderão eventualmente funcionar como regras subsidiárias, com as devidas adaptações, em caso de ausência de regras próprias em direito público). O instituto do enriquecimento sem causa, em direito administrativo, tem também natureza subsidiária. O seu fundamento assenta na “deslocação patrimonial injusta a favor da Administração” (ALEXANDRA LEITÃO), sendo que o objetivo da *actio in rem verso* é o de eliminar precisamente a referida vantagem patrimonial. Apesar da natureza subsidiária e porque os pressupostos dos institutos da responsabilidade civil e do enriquecimento sem causa não coincidem completamente, pode o lesado, não conseguindo provar os elementos constitutivos da obrigação de indemnizar, lançar mão a *actio in rem verso*. Ainda que o montante monetário possa não ser igual ao que resultaria da ação de efetivação de responsabilidade civil. Sobre a proximidade de requisitos entre o instituto na configuração de direito administrativo e na configuração de direito civil, *vide* ALEXANDRA LEITÃO, *O enriquecimento sem causa da administração pública*, 1998, pp. 61 ss (esp. 79 ss).

## 5.3. *Articulação do prazo prescricional com o regime do artigo 143.º do RJIGT*

Se bem que se refira a uma hipótese de responsabilidade por facto lícito, há que compatibilizar o regime da prescrição com a solução legal contida no n.º 7 do artigo 143.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

I – A Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPOTU) estabelece no n.º 2 do artigo 18.º o dever de indemnizar todos os prejuízos que resultem de restrições ao direito de propriedade. Este princípio – ou base – foi depois desenvolvido pelo artigo 143.º do RJIGT. A solução contida no RJIGT desencadeou algumas questões de inconstitucionalidade orgânica e material, porquanto a prescrição contida no n.º 2 do artigo 143.º limita a concessão de indemnização às restrições singulares excluindo as situações de reserva de propriedade para infraestruturas e espaços verdes – autênticas «expropriações do plano», violando a base geral contida no n.º 2 do artigo 18.º da LBPOTU. Ora a matéria das bases gerais do ordenamento do território constam da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República [cfr. o disposto na alínea z) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição]. A esta dimensão de inconstitucionalidade acresce a violação do princípio do Estado de Direito Democrático, bem como o princípio da igualdade e o princípio da justa indemnização prescrito no n.º 2 do artigo 62.º da Constituição. O n.º 3 do artigo 143.º do RJIGT limita o direito de indemnizar às situações de alteração do plano “determinando a caducidade ou a alteração das condições de um licenciamento prévio válido”. Na verdade, ao não incluir na previsão de indemnização das reservas de propriedade para aqueles fins – e ainda sem quaisquer outras considerações – o legislador deixa o proprietário sem possibilidade de uso e fruição da propriedade, sustentado em interesse público e sem a correspondente indemnização. Portanto, uma solução materialmente inconstitucional. Neste sentido, ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.ª ed., 2008, pp. 761 ss, e *Planos Municipais de Ordenamento do Território, Perequação de benefícios e encargos e indemnização*, em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, 2001, pp. 75 ss. FERNANDA PAULA OLIVEIRA tem uma leitura distinta da previsão do n.º 3 do artigo 143.º, entendendo que os requisitos aí previstos não são cumulativos, como lê ALVES CORREIA, mas antes disjuntivos. Nessa perspetiva, não existirá inconstitucionalidade (*Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial – Comentado*, 2012, anotação n.º 6 ao artigo 143.º, p. 488).

A inconstitucionalidade orgânica só será defensável na nossa perspetiva, se se entender que o artigo 143.º, n.ºs 3 e 5, ao não respeitarem a base geral, estabelecem uma exceção, sendo que tal opção configura o exercício de poder legislativo conformador ao abrigo da previsão da alínea z) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição. Caso se entenda que tal poder não tem a referida configuração

e que é apenas a inobservância da base geral, estaremos perante uma ilegalidade resultante de violação de lei de valor reforçado.

II – A previsão legal de indemnização tem, a este propósito, um regime específico face ao regime da responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos. Trata-se de uma indemnização apenas devida em relação a planos que sejam vinculativos para os particulares e que funciona a título supletivo ou subsidiário – apenas se os mecanismos de perequação não compensarem o lesado pelos danos que ocorram (ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.ª ed., cit., pp. 761 ss). Além de estar configurado no n.º 7 do artigo 143.º do RJIGT um prazo de caducidade e não de prescrição, o momento a partir do qual se conta tal prazo é diferido, por comparação com o normativo em anotação.

Tratando-se efetivamente de um prazo de caducidade, se o titular do direito não o exercer no prazo, o direito extingue-se, não se convertendo a obrigação legal de indemnizar em obrigação natural. O prazo conta-se da entrada em vigor do instrumento de gestão territorial ou da sua revisão, alteração ou suspensão (no sentido de que devem incluir-se todas as formas da dinâmica dos planos, ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.ª ed., cit., p. 781; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime jurídico*, cit., anotação n.º 6 ao artigo 143.º, p. 488). Trata-se portanto de uma situação distinta daquela em anotação.

## 6. Momento a partir do qual se conta o prazo prescricional

### 6.1. *Do direito à indemnização: pelos danos no exercício da função administrativa, no exercício da função político-legislativa e no exercício da judicial*

I – O prazo prescricional relativo ao exercício do direito à indemnização conta-se a partir *da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete*, não sendo obrigatório conhecer a integralidade dos danos (que podem vir a ser liquidados em execução de sentença) sem prejuízo do prazo de prescrição ordinária (parte final do n.º 1 do artigo 498.º). Ora, estamos perante a remissão para o artigo 309.º do Código Civil (prazo ordinário) – 20 anos. Portanto, é relevante o conhecimento do direito com o limite absoluto de terem já corrido 20 anos sobre o facto danoso. Significa que obtida a sentença condenatória, o “direito à efetiva integração no seu património do montante da indemnização só

prescreve no prazo de 20 anos a contar do facto danoso” (CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.<sup>a</sup> ed., cit., anotação 2 ao artigo 5.º, p. 122; no mesmo sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade civil administrativa, Direito administrativo geral*, tomo III, 2008, p. 50).

Quanto ao conhecimento do responsável, vigora idêntico entendimento, como sublinham, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA: “se o lesado só tiver conhecimento da identidade do responsável depois de verificada a lesão, o prazo de três anos para propor a ação não se conta desse momento, mas a partir da data em que o lesado teve conhecimento do seu direito” (*Código Civil Anotado*, vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., cit., anotação n.º 2 ao artigo 498.º, p. 504). Havendo vários responsáveis, o prazo prescricional não pode ser adaptado à circunstância de se conhecerem um ou alguns dos responsáveis e não outro(s). Se não for conhecido nenhum responsável no termo do prazo, no direito civil, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA sustentam que é de aplicar o disposto no artigo 321.º do Código Civil, isto é, configuram a hipótese como uma causa de suspensão por motivo de força maior (*Código Civil Anotado*, vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., cit., anotação n.º 2 ao artigo 498.º, p. 504). Sublinhe-se que o artigo 321.º do Código Civil, como adiante se tratará, é um dos normativos incluídos na remissão expressa contida no artigo 5.º

Esta questão de saber quando o lesado teve conhecimento do direito à indemnização já foi tratada pela jurisprudência administrativa, tendo sido sublinhado tal facto como o momento a partir do qual se começa a contar o prazo prescricional, mas sublinhando-se igualmente que tal questão “envolve a formulação de um juízo sobre factos provados que não assenta exclusivamente na interpretação de regras jurídicas, antes implicando a aplicação e regras da vida e da experiência comum” (*vide* Acórdão do STA de 27/01/2010, Proc. n.º 1088/09). No Acórdão do STA de 09/06/2011, Proc. n.º 410/11, foi discutida a mesma questão a propósito de uma obra erguida com base numa licença nula. Alegava o dono da obra que o facto relevante para que se preenchesse o requisito de “conhecimento do direito à indemnização” não era a declaração de nulidade da licença, mas antes a certeza ou incerteza da “legalização da obra”, pois só com esse conhecimento conseguiria igualmente saber a extensão dos danos a indemnizar. O Tribunal não aceitou tal argumentação, pois o que releva para se entender que há direito à indemnização não inclui o integral conhecimento da extensão dos danos a ressarcir, mas antes o conhecimento dos elementos constitutivos da responsabilidade civil. Aliás, a jurisprudência

do Tribunal Superior tem vindo a ser consistente no sentido de que o desconhecimento da integralidade dos danos não interfere com o início do prazo prescricional, podendo liquidar-se aqueles em execução de sentença. *Vide* neste sentido o Acórdão do STA de 27/01/2010, Proc. n.º 513/09 onde se pode ler: “para efeitos de prescrição, “conhecer o direito”, como resulta daquele artigo 498.º do C.C., não é, necessariamente, conhecer na perfeição e na sua integralidade todos os elementos que compõem o dever de indemnizar, pois que o exercício do direito é independente do desconhecimento da “pessoa do responsável e da extensão integral dos danos”; no mesmo sentido o Acórdão do STA de 09/02/2006, Proc. n.º 294/05.

Também não é necessário que se trate apenas de factos lesivos instantâneos, podendo igualmente incluir-se factos que se estendam no tempo. Neste sentido, Acórdão do STA de 8/1/2009, Proc. n.º 604/08.

II – O disposto no artigo 5.º do Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Entes Públicos aplica-se também à obrigação de indemnizar que surja pela responsabilidade no exercício da função legislativa e da função judicial.

Coloca-se portanto a questão de saber a partir de que momento se conta o prazo prescricional quando existe uma omissão legislativa ilícita ou uma atuação legislativa ilícita.

No que respeita aos requisitos para que se verifique a responsabilidade civil por danos no exercício da função político-legislativa, prevista no artigo 15.º, e da responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, prevista nos artigos 12.º ss., remetemos para o respetivo comentário. Para o que aqui interessa, importa tentar determinar a partir de que momento começa a contar o prazo prescricional.

Por princípio, o prazo prescricional só deverá começar a contar-se da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe assiste. Ou seja, aplicamos a cláusula geral. A *magna questio* é determinar em sede de exercício da função político-legislativa e função jurisdicional em que momento se pode afirmar que o lesado tem conhecimento do direito que lhe assiste.

No que respeita à função jurisdicional, o n.º 2 do artigo 13.º parece apontar para a necessidade de ocorrer a revogação da decisão danosa como momento determinante. A que acrescentaríamos nós a necessidade de trânsito em julgado da mesma.

No que respeita à função político-legislativa, há que levar a cabo a distinção entre uma atuação legislativa danosa e uma omissão legislativa danosa. O artigo 15.º, n.º 2 parece apontar como momento determinante para este efeito a decisão judicial em que se verifique a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de norma jurídica que, nos termos do n.º 1 do mesmo normativo, for o fundamento da obrigação de indemnizar. Há de tratar-se de decisão transitada em julgado.

No que respeita a omissão de medidas legislativas, o n.º 5 do artigo 15.º parece resolver a questão da contagem do prazo prescricional ao estabelecer que a constituição de responsabilidade civil depende da decisão do Tribunal Constitucional a propósito da inconstitucionalidade por omissão, prevista no artigo 283.º da Constituição. *Vide* anotação ao artigo 15.º

Como as decisões do Tribunal Constitucional dependem de publicação, o prazo prescricional a este propósito contar-se-á desde a data de publicação do Acórdão do Tribunal Constitucional que verifique a inconstitucionalidade por omissão. A questão torna-se mais complexa se a omissão verificada for parcial, como sucedeu nos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 359/91 e 474/02. Em tais situações, a obrigação de indemnizar nascerá se os respetivos requisitos estiverem preenchidos, o que implica que a omissão ilegal/inconstitucional conste da verificação do Tribunal Constitucional. Se se verificar todo este circunstancialismo, o prazo prescricional começará a contar a partir da publicação do Acórdão do Tribunal Constitucional.

Há porém quem levante a questão da constitucionalidade desta solução, porquanto o exercício do direito a indemnização depende de outra instância judicial e de um processo que implica uma legitimidade muito limitada para que se desencadeie. Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *A responsabilidade do legislador no âmbito do artigo 15.º do novo regime introduzido pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro*, *Julgar*, n.º 5, 2008, p. 47. Acresce que o processo no Tribunal Constitucional não é nada expedito. Relembre-se que os tribunais apenas têm competências constitucionais de fiscalização no domínio da inconstitucionalidade por ação, no âmbito da fiscalização sucessiva concreta (cfr. o disposto nos artigos 204.º e 280.º da Constituição). A fiscalização por omissão está reservada ao Tribunal Constitucional (GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7.ª ed., 2003, pp. 1036-1037; CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 16 ao artigo 15.º, p. 356).

III – Uma questão associada ao prazo da prescrição é a sua natureza, questão relevante desde logo para efeitos do modo de contagem do mesmo. A doutrina e a jurisprudência são consensuais no sentido de se tratar de um prazo de natureza substantiva (*vide* o Acórdão do STJ de 15/12/1998, Proc. n.º 98A1149), contando-se por isso de modo contínuo, nos termos do artigo 279.º do Código Civil, *ex vi* artigo 296.º também do Código Civil.

## 6.2. Do direito de regresso

O mesmo prazo prescricional de 3 anos é aplicável ao direito de regresso. Significa que se torna necessário fixar igualmente o momento em que se começa a contar o prazo de 3 anos para a prescrição do direito de regresso. Parece evidente que se deverá contar a partir do momento em que um dos devedores solidários cumpra o dever de indemnizar (neste sentido, CARLA AMADO GOMES / MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Topicamente*, cit., p. 259).

A propósito da aplicação do mesmo prazo prescricional quer ao direito à indemnização e ao direito de regresso, como se deve resolver a questão, no que respeita ao direito de regresso, se a conduta consubstanciar a prática de um ilícito penal e for de aplicar o prazo prescricional mais longo. No que respeita ao direito à indemnização, a questão já foi acima respondida de modo afirmativo. Mas no que respeita ao direito de regresso, a extensão do prazo prescricional ao direito de regresso será igualmente de aplicar? Se a intenção do legislador, no caso de responsabilidade solidária é a de assegurar a responsabilidade objetiva dos entes públicos, não poderá o mecanismo da prescrição obstar a tal desiderato. Embora se pudesse objetar que na base da extensão do prazo prescricional se encontra o ilícito penal e que em regra as pessoas coletivas não são alvo de censura penal, a verdade é que o que aqui se trata é do regime do direito de regresso e da proteção para o lesado que o legislador instituiu, também por força de imposição constitucional, através do instituto da responsabilidade solidária. Que sairia frustrado precisamente nos casos em que a conduta era tão grave que até integraria um ilícito penal. Portanto, a extensão do prazo prescricional mais longo deverá ser aplicado, com as necessárias adaptações, ao direito de regresso (neste sentido, CARLA AMADO GOMES / MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Topicamente*, cit., p. 259). A jurisprudência administrativa teve já oportunidade de tratar esta vertente da responsabilidade solidária. No Acórdão do STA de 04/10/2005, Proc. n.º 1806/03, disse o Tribunal: “A aplicação

do prazo prescricional mais longo de 5 anos, estabelecido na lei penal, por efeito do preceituado o n.º 3 do art. 498.º do C. Civil, não é afastada pelo facto de os entes públicos não estarem sujeitos a responsabilidade criminal II – *Nem depende de continuar a ser possível a perseguição criminal dos respetivos agentes, mas de a descrição dos factos sujeitos a prova feita na p.i. e, noutra fase, a prova oferecida ser de molde a corporizar os elementos constitutivos de algum crime.*” No mesmo sentido, *vide*, entre outros, os Acórdãos do STA de 14/01/2004, Proc. n.º 1035/03; de 19/11/2003, Proc. n.º 1602/03; de 16/01/2003, Proc. n.º 46481; de 12/04/2000, Proc. n.º 44060.

## 7. Regime jurídico da suspensão e interrupção da prescrição

Manda a parte final do artigo 5.º aplicar ao regime da prescrição do direito à indemnização e do direito de regresso as regras do Código Civil relativas à suspensão e à interrupção do prazo prescricional. Sublinhe-se então que a remissão é para o regime da suspensão e da interrupção e não apenas para as causas de suspensão e de interrupção da prescrição.

### 7.1. Conceito de suspensão e causas de suspensão

A suspensão da prescrição significa que o lapso temporal, devido a factos ou situações, para de correr, mantendo-se a não contagem do prazo enquanto subsistir o referido facto ou situação. Trata-se portanto de uma exceção à regra da continuidade do decurso do prazo previsto no artigo 296.º do Código Civil (ANA MORAIS ANTUNES, *Prescrição e caducidade, Anotação aos artigos 296.º a 333.º do Código Civil sobre a influência do tempo nas relações jurídicas*, 2008, anotação n.º 3 ao artigo 318.º, p. 115).

As causas de suspensão referem-se a situações que têm subjacente alguma relação de dependência entre pessoas (referindo-se a este aspeto, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 6 ao artigo 5.º, p. 128).

O Código Civil estabelece causas bilaterais de suspensão (artigo 318.º), causas a favor de militares e pessoas adstritas às forças militares (artigo 319.º), causas a favor de menores, interditos ou inabilitados (artigo 320.º), causas associadas a motivo de força maior ou dolo do obrigado (artigo 321.º) e causa associada a direitos da herança ou contra ela. Podem também analisar-se as causas de suspensão em função daquelas que impedem que o prazo prescricional comece a correr – são os casos previstos nos artigos

318.º, 319.º, 320.º, n.º 1 e n.º 3, e 321.º – e aquelas que impedem que o prazo prescricional se complete – caso previsto por exemplo no artigo 322.º do Código Civil (neste sentido ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, 12.ª ed., cit., p. 1118)

Uma das questões que se pode colocar nesta sede é a de saber se as causas elencadas no Código Civil são taxativas ou se se admite a existência de causas específicas para efeitos de aplicação do regime da responsabilidade extracontratual de entes públicos? Deve enunciar-se a questão pois o legislador entendeu tratar a questão por remissão para o Código Civil, não tendo salvaguardado tal hipótese. Cumpre então deslocar a questão para o seio do Código Civil. Ora, nesta sede a doutrina parece concordar na característica da taxatividade de cada causa de suspensão e no diferente elenco de causas, afastando a possibilidade de causas convencionadas de suspensão, uma vez que o artigo 300.º do Código Civil estabelece a nulidade dos negócios jurídicos destinados a modificar os prazos legais, facilitar ou dificultar as condições em que a prescrição opera os seus efeitos. (Não quer isto significar que em outros ramos do direito não estejam legalmente previstas outras causas de suspensão da prescrição. Veja-se por exemplo no direito do trabalho.)

Ainda a este propósito cumpre equacionar-se se, além das causas taxativamente previstas, existe espaço jurídico que permita aplicar a cláusula geral do abuso de direito como causa “geral” de suspensão da prescrição. O artigo 334.º do Código Civil prescreve que “*é ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito*”. Não se trata de criar uma causa de suspensão ao arrepio de norma imperativa do Código Civil, mas antes a aplicação de um princípio geral do Direito que consiste em impedir o exercício de um direito/poder por tal exercício ou poder se revelar manifestamente contrário à respetiva *ratio iuris*. Que é no fundo a *ratio iuris* subjacente a muitas das causas de suspensão. Parece-nos portanto que se o abuso de direito é fundamento de algumas causas, seria no mínimo bizarro que não pudesse ser invocado como princípio de Direito com aquela funcionalidade.

## 7.2. A suspensão da prescrição em relação a factos continuados

Uma das questões relevantes em sede de prescrição prende-se com o curso da mesma, desde logo por causa dos factos que não

são de execução instantânea. O Acórdão do STA de 26/10/2011, Proc. n.º 83/11, procedeu à aplicação do artigo 306.º do Código Civil: *O prazo da prescrição começa a correr quando o direito puder ser exercido; se, porém, o beneficiário da prescrição só estiver obrigado a cumprir decorrido certo tempo sobre a interpelação, só findo esse tempo se inicia o prazo da prescrição, precisamente a propósito da questão do facto continuado: “No caso de ser invocado como fundamento da responsabilidade um facto ilícito de natureza continuada, não é necessário para exercer o direito de indemnização que tenha cessado tal facto, pelo que, à face do n.º 1 daquele art. 306.º, com o conhecimento inicial dos pressupostos do direito à indemnização começou a correr o prazo de prescrição.”* Já o Tribunal Central Administrativo (N), a propósito dos factos continuados, decidiu: *“No âmbito de uma ação lesiva continuada, o conhecimento pelo lesado do direito que lhe compete relativamente a um dano novo, ou seja, a um dano que não se traduza em mero agravamento quantitativo ou qualitativo de danos anteriores, determina o início da contagem de novo prazo de prescrição relativamente à indemnização desse dano”* [Acórdão do TCA (N) de 20/01/2012, Proc. n.º 00699/08.0BNPNF].

### **7.3. Aplicação das causas de suspensão à responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos**

Na ausência de causas específicas de suspensão da prescrição na presente lei, cabe indagar se todas, algumas e se sim, de que modo, as causas previstas no Código Civil têm aplicação nesta sede.

No que respeita às causas previstas no artigo 318.º, as causas bilaterais e que impedem o início do curso do prazo prescricional, não parece ter aplicabilidade em sede de responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos. Na verdade, as hipóteses aí previstas implicam um estatuto jurídico-pessoal de natureza privada entre devedor e credor, entre lesado e responsável. O que afasta do âmbito da lei de responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos.

Já no que respeita às causas de suspensão a favor de militares e pessoas adstritas às forças militares, já é concebível que possa ser aplicável, quando os militares e demais pessoas surjam, na vertente da relação pessoal com a Administração Pública, como titulares de direito à indemnização. Atendendo que no presente momento, Portugal felizmente não se encontra em situação de guerra com nenhum Estado, a questão pertinente que se deve colocar é a de saber se a previsão do artigo 319.º deverá incluir

também os militares (e demais pessoas aí previstas) que integrem missões de paz. A resposta a esta dúvida deve buscar-se na razão de ser de a prescrição estar suspensa contra estas pessoas. Parece-nos que a razão está relacionada com o facto de essas pessoas estarem ausentes do país ou focadas no desempenho de funções imperiosas. Circunstâncias que poderiam/podem impedir o exercício de direitos claramente de menor importância (até porque assumem a natureza de pessoais face à tarefa que se encontram a desempenhar). Todavia, até por força das funções que estão a desempenhar, a ordem jurídica não poderia permitir que o desempenho de tão nobre função funcionasse no limite como facto impeditivo e oneroso da sua esfera patrimonial e dos seus direitos pessoais. Assim, entendemos que a mobilização para forças de paz deverá ser tida em consideração como causa de suspensão da prescrição, por se manifestarem os mesmos interesses públicos que conduziram à consagração da causa de suspensão na situação de mobilização em tempo de guerra.

No que respeita à aplicação da causa de suspensão da prescrição contra menores, prevista no artigo 320.º, existe jurisprudência a fazer concretamente tal aplicação: *“XI – Se no momento em que a ação é proposta um dos A. tinha pouco mais de nove anos de idade, atendendo à incapacidade por menoridade desse A., mesmo que este tenha representante legal ou quem administre os seus bens, a prescrição contra ele não se completa sem ter decorrido um ano a partir do momento em que atingiu a maioridade (art.º 320.º, n.º 1, do Cód. Civil)”* (Acórdão do STA de 14/04/2010, Proc. n.º 751/07).

Entendemos que a previsão de causa de suspensão constante no artigo 321.º – causa de força maior ou dolo do obrigado – deverá ter aplicação no regime de responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos. O Tribunal Central Administrativo do Sul, de 09/02/2012, no Proc. n.º 6554/10, equacionou a aplicação do artigo 321.º do Código Civil, quando o lesado invocou – é certo que sem razão, na opinião do Tribunal – que durante algum tempo (aquele que pretendia ver valorado para efeitos de suspensão da prescrição) não conhecia a identidade do “lesante”, desconhecimento esse que o lesado imputava a dolo de força policial.

A aplicação da causa de interrupção de prescrição prevista no artigo 325.º – reconhecimento por aquele contra quem o direito pode ser exercido – foi ponderada pelo Tribunal Central Administrativo do Sul no seu Acórdão de 02/02/2012, no Proc. n.º 7658/11, tendo sido contudo afastada a sua aplicação. Serve o Acórdão, no

entanto, para sustentar a aplicação daquele normativo ao regime da responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos.

Existe ainda uma causa de suspensão prevista no CPC, no n.º 4 do artigo 23.º (*Sendo o incapaz autor e tendo o processo sido anulado desde o início, se o prazo de prescrição ou caducidade tiver entretanto terminado ou terminar nos dois meses imediatos à anulação, não se considera completada a prescrição ou caducidade antes de findarem estes dois meses*), e que se aplica por força de o CPC ser regime supletivo aplicável ao processo administrativo. Trata-se de uma causa associada ao regime adjetivo e destina-se a proteger o autor incapaz, impedindo que a incapacidade redunde de imediato na impossibilidade de exercer a pretensão indemnizatória.

Por último, o próprio CPTA contém uma norma específica de suspensão de prazo em relação à exigência de arbitragem (cfr. o disposto no artigo 183.º do CPTA: *“A apresentação de requerimento ao abrigo do disposto no artigo anterior suspende os prazos de que dependa a utilização dos meios processuais próprios da jurisdição administrativa.”*)

#### **7.4. Conceito de interrupção e causas de interrupção**

No que se refere às causas de interrupção de prescrição, têm aplicação em sede deste regime jurídico as previsões dos artigos 323.º ss do Código Civil.

A interrupção do prazo prescricional significa que ocorre algum facto que a lei reputa como relevante no sentido de fazer parar o decurso do termo, impondo que, uma vez cessado tal facto, o prazo reinicie a sua contagem, não se contabilizando o tempo antes decorrido.

A jurisprudência administrativa tem aplicado algumas das causas de interrupção da prescrição previstas no Código Civil. A notificação judicial para responder (contestar) a ação é facto relevante para operar causa de interrupção de prescrição (Acórdão do STA de 09/02/2006, Proc. n.º 264/05; Acórdão do STA de 29/10/2008, Proc. n.º 394/08), inserindo-se portanto na previsão do artigo 323.º do Código Civil. Acresce que se se verificar a demora da citação ou notificação judicial, como prevista no n.º 2 do artigo 323.º, o Supremo Tribunal Administrativo tem igualmente feito aplicação daquela prescrição [*vide* o Acórdão do STA de 28/05/2008, Proc. n.º 783/08. No mesmo sentido, *vide* os Acórdãos do TCA (S) de 08/03/2012, Proc. n.º 8159/11, de 23/02/2012, Proc. n.º 6696/10]. Do mesmo passo, o Tribunal Superior tem entendido que a dedução de pedido de indemnização cível em processo-crime

também é causa de interrupção da prescrição (*vide* Acórdão do STA de 14/04/2010, Proc. n.º 751/07). Interrompendo-se a prescrição, só correrá novo prazo prescricional a partir do momento em que haja decisão definitiva de termo do processo (*vide* Acórdão do STA de 14/04/2010, Proc. n.º 751/07).

No domínio do direito administrativo, prevê o n.º 3 do artigo 41.º do CPTA uma referência específica a uma causa de interrupção geral: a “impugnação de atos lesivos exprime a intenção, por parte do autor, de exercer o direito à reparação dos danos que tenha sofrido, para o efeito de interromper a prescrição deste direito, nos termos gerais”. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS CADILHA, em anotação ao artigo 41.º, sustentam que “impugnação” abrange “qualquer forma de reação jurisdicional direta contra qualquer ato administrativo ou norma que, por ilegalidade, seja passível de fundar um pedido de reparação de danos” (*Comentário ao Código do Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., 2010, anotação 5 ao artigo 41.º, p. 281). Esta prescrição processual, ao substituir o n.º 3 do artigo 71.º da LPTA, pôs ponto final à questão da constitucionalidade da mesma a propósito da alteração do regime prescricional que aquela norma introduzira (por alteração do prazo) e que já tinha conduzido a uma decisão de inconstitucionalidade orgânica, em sede de fiscalização sucessiva concreta. No Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 148/96, disse o Tribunal: “ao conceder um prazo adicional de 6 meses para a propositura da ação indemnizatória, estabeleceu um regime inovatório, consagrando uma solução a que, nos quadros do direito anterior, nunca se poderia chegar: ou a propositura do recurso contencioso interrompia a prescrição e o prazo prescricional (de 3 anos) apenas se iniciava com o trânsito em julgado da decisão que o julgasse definitivamente; ou não tinha, pelo contrário, tal virtualidade interruptiva – e a pendência do recurso seria totalmente irrelevante sobre o curso e eventual termo do prazo prescricional iniciado com a cognoscibilidade do direito pelo lesado”. E mais adiante diz o Tribunal que “a norma do n.º 3 do artigo 71.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos versa, assim, matéria que está incluída na reserva de relativa competência legislativa da Assembleia da República, pelo que deveria constar de lei aprovada por aquele órgão de soberania ou de decreto-lei alicerçado em autorização legislativa. Ora, tendo o Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho, sido aprovado pelo Governo, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, isto é, sem estar munido de uma lei de autorização legislativa, terá inexoravelmente de concluir-se que a norma 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, é organicamente inconstitucional”. Na jurisprudência administrativa, os tribunais continuaram a julgar a norma inconstitucional: Acórdãos do STA de 2/10/1997, Proc. n.º 35488; de 9/11/2000, Proc. n.º 44953. Sobre o Acórdão de 2/10/1997, Proc. n.º 35488, *vide* o comentário de MARIA LÚCIA AMARAL, *Responsabilidade por danos decorrente do exercício da função política e legislativa*, CJA 40 (2003), pp. 31 ss.

Portanto, não se trata, na nossa opinião, de uma específica causa de interrupção, mas apenas o reforço da causa geral de interrupção da prescrição prevista no artigo 323.º do Código Civil, quando a obrigação de indemnizar resulta da ilegalidade de um ato administrativo. De todo o modo, como refere CARLOS CADILHA, “não pode deixar de considerar-se interrompida a prescrição pela citação ou notificação judicial de qualquer outro ato que exprima, direta ou indiretamente, a intenção de exercer o direito, independentemente do processo a que o ato pertença ou o tribunal perante o qual tenha sido praticado” (*Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., nota 6 ao artigo 5.º, p. 129).

Existem todavia alguns desvios à regra da inutilização do prazo decorrido, previstos no artigo 327.º do Código Civil e que são aqui aplicáveis. Do mesmo passo, para este efeito, tem de se aplicar o artigo 289.º do CPC que estabelece que a absolvição da instância não obsta a que se proponha nova ação sobre o mesmo objeto, mantendo-se os efeitos da propositura da 1.ª ação, desde que a segunda haja sido intentada nos 30 dias subsequentes ao trânsito em julgado da primeira ação.

### **7.5. Obrigação de alegação da prescrição**

A prescrição não é facto cognoscível oficiosamente pelo Tribunal, devendo ser alegado e provado pelo autor [Acórdão do TCA (N) de 20/1/2012, Proc. n.º 00699/08.0BEPNF], o mesmo se aplicando às causas de suspensão e interrupção da prescrição, neste caso recaindo o dever de alegação e prova ao lesado. Sustentando este entendimento, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 1 ao artigo 5.º, p. 121.

Cumprе todavia dar conta de jurisprudência do STA que, de algum modo, introduz um mecanismo inquisitório nesta sede, em particular no que respeita ao regime jurídico. No Acórdão do STA de 18/06/2008, Proc. n.º 142/08, o Tribunal sustentou: “Em aplicação do princípio ‘*jus novit curia*’, consagrado no art.º 664.º

do CPC, e em conformidade com o que resulte da factualidade alegada e comprovada, ao tribunal cumpre indagar sobre o regime jurídico da prescrição aplicável, pese embora a sua errónea invocação pela parte a quem aproveitava.” Não se trata de princípio do inquisitório para suprir alguma inércia do interessado mas inquisitório no sentido de averiguar da aplicação da prescrição invocada.

## 8. Renúncia à prescrição

Pode existir renúncia à prescrição do direito à indemnização e do direito de regresso, quando existente?

Inclinamo-nos para a resposta negativa em ambas as questões. Ao contrário do que sucede em direito privado, no regime de responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos não estamos perante direitos disponíveis – caso em que equacionar a hipótese de renúncia seria possível – nem a lei estabelece legalmente a possibilidade de desoneração do encargo de exercer os deveres legais. Como refere ROGÉRIO SOARES, a relação que está estabelecida entre os entes públicos e respetivos órgãos com o interesse público, que não é uma relação de direitos, mas uma relação imperativa de prossecução do interesse público, inviabiliza a disponibilidade dos «direitos» conferidos pela lei para tal objetivo. Esta justificação deverá valer, na nossa perspetiva quer nas relações com o particular – impedindo a renúncia à prescrição do direito à indemnização – mas também nas relações intra-administrativas do ente público com os seus órgãos, na relação funcional. Daí que a renúncia, a existir, porque se consubstancia no acervo de atos em que a Administração Pública extingue obrigações, deverá também ela ter previsão legal expressa (*Direito Administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra no ano letivo de 1977/78, 1978, p. 109*). Sublinhe-se em reforço da nossa posição que o regime da responsabilidade civil estabelece a obrigação de desencadear a efetivação do direito de regresso – cfr. o disposto no n.º 3 do artigo 8.º

RAQUEL CARVALHO