Inconstitucionalidade e responsabilidade do Estado

Dinamene de Freitas
Assistente da FDUL

Tópicos da apresentação

- As referências à Constituição no RegResp;
  - Descrição
  - Conclusões breves e análise de expressões legais
- A norma constitucional na configuração da responsabilidade do Estado
  - A aptidão normativa da(s) norma(s) constitucional(ais)
  - Sentido da inconstitucionalidade ao nível das três funções do Estado;
- A inconstitucionalidade como questão prejudicial?
- Conclusão breve

REFERÊNCIAS À CONSTITUIÇÃO

Descrição do texto da lei

- exercício da função administrativa: «*consideram-se ilícitas as acções ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares*» (art.º 9.º/1)
- Aplicável à responsabilidade por administração da justiça (art.º 12.º)

- Exercício da função jurisdicional: o Estado é civilmente responsável por decisões jurisdicionais, danosas, «*manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto*» - art.º 13.º/1 ;

- Exercício da função legislativa: são indemnizáveis os danos (anormais) decorrentes de actos praticados, «*em desconformidade com a Constituição, o direito internacional, o direito comunitário ou acto legislativo de valor reforçado*» - art.º 15.º/1 –, bem como os que «*resultem da omissão de providências legislativas necessárias para tornar exequíveis normas constitucionais*» - art.º 15.º/3.

Erro judiciário – *inconstitucionalidade manifesta*

- *Ratio* da qualificação da inconstitucionalidade:
  - *Mecanismo de salvaguarda da independência dos juízes;*
  - *Garantia da autonomia na interpretação da lei;*

- *Responsabilidade por decisões arbitrárias ou que adoptem soluções ilógicas e não plausíveis ;*
- *Decisões de que desconheçam ou decidam contra preceitos expressos.*

"decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais" - PISTAS

- Erros manifestos (indícios):
  a) A aplicação de norma legal anteriormente declarada inconstitucional com força obrigatória geral;
  b) A aplicação de norma legal que contrarie regra constitucional expressa;
  c) A aplicação de norma legal já julgada inconstitucional três ou mais vezes por unanimidade e em diferentes secções do TC.

- Erro irrelevante (indícios):
  a) A aplicação de norma legal objeto de recursos por inconstitucionalidade que tenham conduzido a diferentes soluções, eventualmente com votos de vencido e nas diferentes secções do TC;
  b) A desaplicação de norma não julgada inconstitucional em sede de fiscalização abstrata com diversos votos de vencido;
  c) A aplicação de norma legal que vem a ser julgada inconstitucional por violar um princípio constitucional;

A NORMA CONSTITUCIONAL

na configuração da responsabilidade aquiliana do estado

Considerações gerais

- Constituição – parâmetro de juridicidade – ilicitude objetiva;
- Inconstitucionalidade direta;
- Inconstitucionalidade consequente e cumulação de responsabilidade

Exercício da função administrativa

- Aptidão da Constituição para regular **diretamente** a atividade administrativa: condições suficientes da norma constitucional para invalidar diretamente um ato administrativo
  - **Tópicos**:
- a aplicabilidade direta da norma constitucional— entendida enquanto eficácia imediata — não é privativa das normas de DLG;

Tópicos (cont.)

- As normas de DLG gozam de uma presunção de completude da norma - obrigação de identificar, sempre, um conteúdo mínimo, vinculativo para todos os poderes públicos (18.º/1);
- Todas as normas constitucionais, por força do princípio da constitucionalidade, são aptas a estabelecer uma regulação dentro da ordem jurídica e independente-mente de qualquer intervenção ulterior, exceto se a tanto obstar, definitivamente, a sua estrutura jurídica;
- As normas constitucionais precetivas mas não exequíveis por si mesmas contêm ainda assim um mínimo que se impõe diretamente à Administração independentemente de lei que as execute;

Tópicos (cont.)

- os preceitos (sistematicamente) de DESC apresentam normas com diferentes densidades e estruturas mas que gozam de idêntica natureza normativa:
  - típicos direitos de defesa, normas com estrutura percetiva semelhante às de DLG;
  - normas estritamente programáticas - na ausência de lei que as implemente, são também suscetíveis de violação direta por ato administrativo - situação grosseira e residual;
  - direitos a prestações *prima facie* — limites a atuações administrativas grosseiramente contrárias ao direito subjetivo

Tópicos (cont.)

- normas constitucionais que encerram princípios são imediatamente aplicáveis: a duplicação e clarificação legal não impede a inconstitucionalidade direta;
- concurso de normas disciplinadoras — constitucionais e legais: na medida em que as normas sejam total ou parcialmente idênticas, prevalece a norma constitucional, logo, o ato administrativo desconforme é inconstitucional – e não ilegal

Exercício da função administrativa

- **Sem exigência quanto ao grau de evidência da inconstitucionalidade**
- **Presunção de culpa leve (art.º 10, n.º 2)**
- **Pistas para a elisão da culpa:**
  - A falta de unanimidade quanto ao sentido/exigências resultantes da norma constitucional ao nível das diferentes secções do TC;
  - A existência de uma decisão de não inconstitucionalidade em fiscalização abstrata sobre a questão controvertida com diversos votos de vencido;
  - Uma alteração no sentido da jurisprudência posterior à decisão administrativa
  - A ausência de concretização legislativa e consequente dificuldade em determinar o mínimo preceptivo da norma constitucional;
  - A situação em que a decisão administrativa é conforme à lei (ela mesma inconstitucional).

Exercício da função jurisdicional

i) Decisões jurisdicionais

- Decisões finais
- De forma ou de mérito
- Despachos (lesivos)

ii) (Manifestamente) inconstitucionais

- Erro de direito
  - Qualificação jurídica
  - Subsunção jurídica
  - Estatuição
- Ainda erro de direito:
  - A incorreta desaplicação de uma norma com fundamento em inconstitucionalidade;
  - A aplicação de uma norma que devesse ter sido desaplicada com fundamento em inconstitucionalidade

Causas de inconstitucionalidade da decisão jurisdicional - dois tipos:

Inconstitucionalidade da decisão jurisdicional em si mesma

Ex: violação direta do art.º 203.º da CRP;

- Ausência de recurso para o TC (tribunal de normas)

Inconstitucionalidade pela aplicação (desaplicação) de norma inconstitucional

- Exercício incorreto da competência de fiscalização de normas (204.º CRP)
- Possibilidade de recurso para o TC

Exercício da função legislativa

- Clara associação ao sistema de fiscalização da constitucionalidade
- Relevância valorativa diferenciada dos diferentes tipos de inconstitucionalidade???
- Ilicitude subjetiva e nexo de causalidade entre o dano e os diferentes tipos de inconstitucionalidade (ilícito de natureza material, orgânica ou formal)
- Indemnização restrita aos danos anormais

Responsabilidade e inconstitucionalidade superveniente da lei

- Situação não prevista;
- Não há inconstitucionalidade ou ilícito por ação;
- Dever constitucional de rever a norma legal em conformidade com alteração do parâmetro constitucional;
- Dever preceptivo semelhante ao de tornar exequíveis normas constitucionais que careçam de medidas legislativas.

A inconstitucionalidade como questão prejudicial?

Na responsabilidade por atuação administrativa

- Inconstitucionalidade como violação de lei qualificada ou qualquer outro vício do ato em razão da natureza da norma violada – conhecimento comum pelos tribunais administrativos;

- Inconstitucionalidade de regulamento - conhecida com efeitos circunscritos ao caso concreto como objeto da ação de impugnação de normas.

Função legislativa

- Tribunal comum exerce a competência atribuída, nos termos gerais, pelo art.º 204.º da CRP, em caso de lei inconstitucional;
- Especialidade quanto às inconstitucionalidade não materiais – intervenção prévia do TC por força dos recursos obrigatórios;
- Omissão legislativa inconstitucional – exigência legal está para lá de uma questão prejudicial - crítica;

Erro Judiciário

- Reconhecimento da inconstitucionalidade pela revogação da decisão danosa - pressuposto processual (art.º 13.º, n.º2);
- Decisões em última instância – irresponsabilização por erro de direito, exceto se houver aplicação de norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo ou recusa de aplicação de norma com fundamento na sua inconstitucionalidade pois que caberá recurso ainda para o TC;
- Recurso atípico para o TC de decisões que apliquem norma já declarada inconstitucional;
- Definição do que seja a *jurisdição competente* para revogar a decisão danosa por inconstitucionalidade - em princípio, não o TC.

Prévia declaração de inconstitucionalidade

- Vinculatividade da decisão para todas as entidades públicas;
- Retroactividade com salvaguarda do caso julgado
- Obrigação de revisão das decisões administrativas tomadas ao abrigo da norma declarada inconstitucional?
- Limitação de efeitos e consequências na aplicação do regime da responsabilidade

Conclusão breve

Inconstitucionalidade e responsabilidade do Estado

FIM

dinamenef@fd.ul.pt