

EFEITOS TEMPORAIS DAS DECISÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. A questão dos efeitos temporais das decisões de inconstitucionalidade prende-se naturalmente com a apreciação abstracta da constitucionalidade de normas, ou seja, na terminologia portuguesa, com os *processos de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade*, tendentes à declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de normas jurídicas, com a sua conseqüente erradicação do ordenamento. Na verdade, só neste tipo de fiscalização da constitucionalidade é que se poderá razoavelmente colocar a questão dos efeitos quanto ao tempo da decisão de inconstitucionalidade: com efeito, na fiscalização preventiva da constitucionalidade as normas apreciadas ainda não entraram em vigor, não podendo assim ter produzido quaisquer efeitos; e, na fiscalização concreta, o processo tem justamente como objectivo, no caso de acolhimento da tese da inconstitucionalidade, a não aplicação da norma inconstitucional a uma situação litigiosa em concreto.

2. A fiscalização abstracta sucessiva é regulada pela Constituição da República Portuguesa (CRP) nos artigos 281º e 282º, que a seguir se reproduzem:

Artigo 281º

(Fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade)

1. O Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral:
 - a) A inconstitucionalidade de quaisquer normas;
 - b) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de acto legislativo com fundamento em violação de lei com valor reforçado;
 - c) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma regional, com fundamento em violação do estatuto da região ou de lei geral da República;
 - d) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania com fundamento em violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto.
2. Podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, com força obrigatória geral:
 - a) O Presidente da República;
 - b) O Presidente da Assembleia da República;
 - c) O Primeiro-Ministro;
 - d) O Provedor de Justiça;
 - e) O Procurador-Geral da República;
 - f) Um décimo dos Deputados à Assembleia da República;
 - g) Os Ministros da República, as assembleias legislativas regionais, os presidentes das assembleias legislativas regionais, os presidentes dos governos regionais ou um décimo dos deputados à respectiva assembleia legislativa regional, quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se fundar em violação dos direitos das regiões autónomas ou o pedido de declaração de ilegalidade se fundar em violação do estatuto da respectiva região ou de lei geral da República.
3. O Tribunal Constitucional aprecia e declara ainda, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de qualquer norma, desde que tenha sido por ele julgada inconstitucional ou ilegal em três casos concretos.

Artigo 282º

(Efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade)

1. A declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional ou ilegal e determina a repristinação das normas que ela, eventualmente, haja revogado.
2. Tratando-se, porém, de inconstitucionalidade ou de ilegalidade por infracção de norma constitucional ou legal posterior, a declaração só produz efeitos desde a entrada em vigor desta última.
3. Ficam ressalvados os casos julgados, salvo decisão em contrário do Tribunal Constitucional quando a norma respeitar a matéria penal, disciplinar ou de ilícito de mera ordenação social e for de conteúdo menos favorável ao arguido.
4. Quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto nos n. 1 e 2.

3. De acordo com estes preceitos, as declarações de inconstitucionalidade com força obrigatória geral produzem, em regra, efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional (efeitos retroactivos, *ex tunc*) – artigo 282º, nº 1. No caso de inconstitucionalidade superveniente, a declaração de inconstitucionalidade só produz, como é evidente, efeitos desde a entrada em vigor da norma constitucional - artigo 282º, nº 2.

A Constituição prevê, no entanto, uma excepção (que opera automaticamente) a esta regra: os “casos julgados” não são afectados pela declaração de inconstitucionalidade – artigo 282º, nº 3. Este mesmo preceito, porém, estabelece o afastamento desta excepção – aplicando-se, assim, o regime regra dos efeitos retroactivos – quando a norma declarada inconstitucional for de carácter sancionatório e tiver um conteúdo menos favorável ao arguido (em comparação com a norma ou normas a repriminar – cf. artigo 282º, nº 1), e o Tribunal Constitucional (TC) assim o declare expressamente.

Discute-se na doutrina e na jurisprudência qual o alcance, neste contexto, da expressão “caso julgado”: abrangerá apenas as *decisões judiciais* transitadas em julgado (ou seja, já não susceptíveis de recurso) ou também incluirá outras decisões de órgãos públicos definitivamente firmadas na ordem jurídica, nomeadamente actos administrativos definitivamente consolidados (por já não serem susceptíveis de impugnação)? Um exemplo recente da discussão da questão na jurisprudência do TC pode encontrar-se no Acórdão nº 231/94. Igualmente problemática é a extensibilidade da ressalva dos casos julgados a outras *situações jurídicas consolidadas* (v.g., por prescrição, caducidade ou cumprimento da obrigação).

Seja como for, o Tribunal Constitucional tem ao seu alcance um outro instrumento para “reduzir” ou “minorar” os efeitos das suas declarações de inconstitucionalidade com força obrigatória geral: nomeadamente, para as não “aplicar” a decisões administrativas definitivas (“caso decidido”). Trata-se do artigo 282º, nº 4.

Neste preceito, atribui-se ao TC um amplo poder discricionário de “modelação” dos efeitos das declarações de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, afastando-os do regime previsto nos números anteriores desse artigo. O TC *pode*, nos termos do nº 4 do artigo 282º da Constituição, fixar aqueles efeitos com “um “alcance mais restrito”, e pode fazê-lo – são estes os fins que norteiam e delimitam o exercício deste poder discricionário – desde que

isso seja exigido por uma razão de “segurança jurídica”, de “equidade” ou de “interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado”.

Ao abrigo deste preceito tem o TC *frequentemente* fixado os efeitos das declarações de inconstitucionalidade com força obrigatória geral com “um alcance mais restrito” do que o previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 282.º – nomeadamente, determinando que as suas decisões *só produzam efeitos para o futuro, isto é, a partir da sua publicação no jornal oficial (Diário da República)*.

Note-se contudo, que *nunca* até hoje o TC diferiu para o futuro os efeitos das decisões de inconstitucionalidade, em termos de a produção desses efeitos só ter o seu início num qualquer momento posterior ao da referida publicação no jornal oficial. Esta posição jurisprudencial está, aliás, de acordo com o que sustenta a maior parte da doutrina – senão a sua totalidade – quanto às possibilidades acolhidas no n.º 4 do artigo 282.º.

4. Numa síntese da jurisprudência constitucional em matéria de efeitos temporais da decisão de inconstitucionalidade, pode concluir-se:

– Os motivos invocados para justificar a faculdade de limitação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade suscitaram alguns votos de vencido de certos juízes no início do funcionamento do Tribunal (*v.g.*, os Acórdãos n.ºs 24/83 e 92/85); actualmente, porém, não se registam votos de vencido a propósito da restrição dos efeitos do juízo de inconstitucionalidade.

– A par das matérias de natureza financeira (que levam à limitação de efeitos com base em motivos de interesse público ou segurança jurídica), os problemas ligados ao estatuto profissional das pessoas (e à estabilidade desse estatuto) são outro dos tópicos a que o Tribunal é particularmente “sensível” quando procede à limitação de efeitos. A este propósito, podem citar-se os já referidos Acórdãos n.ºs 92/84 (alunos e professores dos seminários), 80/86 (escrivães), 451/87 (pessoal civil das Forças Armadas), 15/88 (pessoal dos estabelecimentos fabris das Forças Armadas) e 93/92 (pessoal de investigação científica), ou ainda, por exemplo, os Acórdãos n.ºs 430/93 (pessoal do Instituto Nacional de Estatística) e 641/95 (trabalhadores das instituições de previdência social).

– Para proceder a essa limitação, o TC, com apoio na letra do artigo 282º, nº 4, invoca razões de interesse público, segurança jurídica e equidade. Não tem sido abordada a questão de saber se a exigência de fundamentação constante desse preceito se refere exclusivamente à invocação de razões de interesse público de excepcional relevo – como sugere a letra da norma – ou se abrange os outros motivos justificadores de restrição.

– O Tribunal tem muitas vezes utilizado os poderes que lhe são conferidos pelo nº 4 do artigo 282º como uma forma de explicitar a ressalva de efeitos que necessariamente já resultaria da mera aplicação da ressalva automática do caso julgado, constante do nº 3, se entendida como abrangendo o caso resolvido (cf., por exemplo, o Acórdão nº 308/90).

– Da prática jurisprudencial resulta que o Tribunal, nalguns casos raros, admitiu implicitamente que certos efeitos jurídicos e/ou de facto das normas perdurassem para além da declaração de inconstitucionalidade: foram os casos de certas portarias emitidas ao abrigo de legislação de arrendamento declarada inconstitucional no Acórdão nº 77/88, bem como de certos actos de concessão de zonas de caça turística, emitidos ao abrigo de legislação declarada inconstitucional no Acórdão nº 866/96, cuja validade se fez manter até ao termo do respectivo prazo de concessão.

– Pode questionar-se se a aplicação da citada jurisprudência de restrição de efeitos temporais não produzirá, nalguns casos, um certo efeito "perverso", o qual foi, aliás, invocado pelo Cons. Costa Mesquita na declaração de voto que juntou ao Acórdão nº 92/85: é que, na verdade, ao determinar-se, por exemplo, que a declaração de inconstitucionalidade não obriga à devolução de quantias pagas ao Estado, mas implica que este deixe de cobrar tais quantias quando não pagas, pode estar-se, implicitamente, a penalizar os contribuintes cumpridores, em benefício dos relapsos (cf., por exemplo, o Acórdão nº 76/88).

Acórdãos seleccionados

Acórdão n° 24/83

Acórdão n° 92/85

Acórdão n° 272/86

Acórdão n° 206/87

Acórdão n° 76/88

Acórdão n° 77/88

Acórdão n° 168/88

Acórdão n° 267/88

Acórdão n° 61/91

Acórdão n° 151/93

Acórdão n° 231/94

Acórdão n° 866/96

Acórdão n° 671/99

Acórdão n° 163/2000

Bibliografia

- Luís Nunes de ALMEIDA, *A justiça constitucional no quadro das funções do Estado vista à luz das espécies, conteúdo e efeitos das decisões sobre a constitucionalidade das normas jurídicas*, Lisboa, 1987.
- Luís Nunes de ALMEIDA, “Les effets des arrêts du Tribunal Constitutionnel”, in AA.VV., *La justice constitutionnelle au Portugal*, Paris, 1989.
- Vitalino CANAS, *Introdução às decisões de provimento do Tribunal Constitucional. Os seus efeitos em particular*, 2ª ed., Lisboa, 1994.
- J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª ed., Coimbra, 1999.
- José Manuel CARDOSO DA COSTA, *A jurisdição constitucional em Portugal*, 2ª ed. revista e actualizada, Coimbra, 1992.
- Rui MEDEIROS, *A decisão de inconstitucionalidade*, Lisboa, 1999.
- Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 3ª ed., reimp., Coimbra, 1996.
- Paulo OTERO, *Ensaio sobre o caso julgado inconstitucional*, Lisboa, 1993.
- Marcelo REBELO DE SOUSA, *O valor jurídico do acto inconstitucional*, I, Lisboa, 1988.