



## PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

A Sua Excelência  
o Conselheiro Presidente  
do Tribunal Constitucional

**PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE:** R-3292/92

**DATA:** 1999/05/04

**TIPO DE FISCALIZAÇÃO:** Abstracta sucessiva

**NORMAS IMPUGNADAS:** Art.º 13.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de Novembro

**Assunto: Liberdade de Associação. Restrição de direitos fundamentais.**

---

O Provedor de Justiça, no exercício do poder que lhe é conferido pelo artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da Constituição, reproduzido pelo artigo 20.º, n.º 3, do seu Estatuto, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, requer ao Tribunal Constitucional, em cumprimento do disposto no artigo 51.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, a apreciação e declaração com força obrigatória geral da inconstitucionalidade da norma contida no artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74, de 7 de Novembro, por entender violar a mesma os artigos 18.º, n.º 2 e 46.º, n.º 1, da Constituição, nos termos e com os fundamentos seguintes:

### I

#### O OBJECTO DO PEDIDO

##### 1.º

O decreto-lei n.º 594/74, de 7 de Novembro, regula a liberdade de associação.

##### 2.º

O seu artigo 1.º, n.º 1, garante a todos os cidadãos maiores de 18 anos, no gozo dos seus direitos civis, o livre exercício do direito de se associarem para fins não contrários à lei ou à moral pública, sem necessidade de qualquer autorização prévia.



## 3.º

No entanto, caso se trate de associações internacionais, a sua promoção e constituição em Portugal depende, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, de autorização do Governo.

## 4.º

A identificação do âmbito normativo do artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 595/74, não é tarefa simples, pois não se mostra apreensível, de forma clara, o significado da expressão «associações internacionais» utilizada pelo legislador.

## 5.º

Conforme refere LUÍS CARVALHO FERNANDES, "atendendo ao *sistema jurídico* que as cria, as pessoas colectivas podem ser *internacionais* (ou de direito internacional) e *internas* (ou de direito interno). Por seu turno, estas últimas distinguem-se em *nacionais* ou *estrangeiras*, segundo o critério da situação da sede principal e efectiva da sua administração (...)" («Pessoa colectiva - Pessoas colectivas em geral e no direito privado», Dicionário Jurídico da Administração Pública, VI, p. 348).

## 6.º

Não parece que as associações internacionais a que faz menção o artigo 1.º, n.º 1, do decreto-lei n.º 595/74 se possam reconduzir às pessoas colectivas internacionais, referidas no artigo 34.º do Código Civil, o qual estabelece que a sua lei pessoal é a designada na convenção que as criou ou nos respectivos estatutos e, na falta de designação, a do país da sua sede principal.

## 7.º

As pessoas colectivas internacionais, nos termos do artigo 34.º do Código Civil, compreendem apenas aquelas "que devem a sua criação a uma fonte de direito internacional, ou seja, a tratados ou convenções entre os Estados. (...) não [se] abrange, pois, aquelas organizações com finalidades internacionais, de natureza cultural (p. ex., a International Law Association, a Young Men's Christian Association) ou económica (empresas internacionais, cartéis internacionais, etc.), que não devem a sua constituição a qualquer convenção internacional. Tais organizações só poderão adquirir personalidade jurídica de acordo com a lei do país da sede, que é a sua lei pessoal" (J. BAPTISTA MACHADO, Lições de Direito Internacional Privado, 4.ª ed, Coimbra, 1990, p. 350).



## 8.º

Com efeito, sendo a personalidade jurídica das pessoas colectivas internacionais atribuída pela ordem jurídica internacional, não faria sentido que a ordem jurídica portuguesa condicionasse a sua constituição ou promoção a autorização governamental, por se tratar de algo que escapa às ordens jurídicas nacionais.

## 9.º

Por outro lado, reconduzindo-se estas pessoas colectivas internacionais a organizações internacionais formadas por Estados e ou outros sujeitos de Direito Internacional, mostrar-se-ia deslocado o seu tratamento num diploma que regula a liberdade de associação dos cidadãos.

## 10.º

As associações internacionais objecto do decreto-lei n.º 594/74 parecem dever identificar-se com as organizações não governamentais, entendidas estas como "associações ou fundações, isto é, pessoas colectivas sempre *sem fim lucrativo* (...), criadas por iniciativa privada ou mista, cujo objectivo é o de *influenciar* ou *corrigir* a actuação dos sujeitos de Direito Internacional, especialmente dos Estados soberanos e das Organizações Internacionais (ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA / FAUSTO DE QUADROS, Manual de Direito Internacional Público, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 402), ou, noutra definição, como "organisations privées qui ne poursuivent pas de but lucratif, qui *fonctionnent selon les lois d'un Etat déterminé* mais qui exercent, au moins pour certaines d'entre elles, une *influence internationale non négligeable*. Leur nombre est considérable - plusieurs milliers - et leur domaine d'action très diversifié, puisqu'il couvre toutes les activités humaines, que ce soit le secteur culturel, scientifique, humanitaire, sportif, syndical, économique ou social" (DOMINIQUE CARREAU, Droit International, 4.ª ed., Paris, 1994, p. 398).

## 11.º

Na impossibilidade de integrar as associações internacionais no conceito de pessoas colectivas internacionais, julga-se ser a sua inclusão na categoria das organizações não-governamentais a que corresponde à interpretação mais plausível do disposto no artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74.

## 12.º

Assim, as associações internacionais compreenderão as pessoas colectivas de substracto pessoal sem carácter lucrativo cujos fins impliquem o desenvolvimento ou a projecção das suas actividades fora de Portugal ou sobre a ordem jurídica internacional.

**II****A RESTRIÇÃO DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO****13.º**

Nos termos do artigo 46.º, n.º 1, da Constituição, os cidadãos têm o direito de, livremente e sem qualquer dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal - é o designado direito positivo de associação.

**14.º**

A necessidade de autorização governamental para a constituição e promoção de associações internacionais em Portugal constitui indubitavelmente uma restrição à liberdade de associação, na sua vertente de direito positivo de associação.

**15.º**

Integrando a liberdade de associação o elenco dos direitos, liberdades e garantias, as restrições de que seja alvo tem de respeitar os pressupostos contidos nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição.

**16.º**

Assim, essas restrições só poderão ter lugar nos casos expressamente previstos na Constituição, limitando-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, e terão de assumir a forma de lei geral e abstracta, sem efeito retroactivo e sem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

**17.º**

Ora, a Constituição é clara ao determinar, no seu artigo 46.º, n.º 1, que os cidadãos podem constituir associações sem dependência de qualquer autorização, desde que aquelas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal.

**18.º**



São esses os únicos limites que a Constituição admite à liberdade de formação de associações, mostrando-se quaisquer outros, previstos por lei, inconstitucionais (cfr., neste sentido, J.J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra, 1993, pp. 257-258).

#### 19.º

Deve assim considerar-se que, no que toca ao direito positivo de associação, os únicos "casos expressamente previstos pela Constituição" (na expressão do seu artigo 18.º, n.º 2) de restrição legal se reportam à proibição de associações cujos fins sejam contrários à lei penal ou promovam a violência, não estando o legislador credenciado para prever restrições a este direito fundamental em nenhuma outra situação.

#### 20.º

Isto porque haverá que diferenciar os casos de colisão de direitos dos casos de restrição legal de direitos. Se é certo que podem surgir situações de conflitos entre direitos ou interesses constitucionalmente protegidos fora dos casos expressamente referidos pela Constituição, só quando esta antecipou e previu essas situações de confronto pode o legislador editar soluções genéricas e abstractas para a solução desses conflitos. As demais situações de colisão terão de ser resolvidas, caso a caso, pelos operadores judiciais, através da interpretação directa dos preceitos constitucionais (cfr., neste sentido, MANUEL AFONSO VAZ, Lei e reserva de lei, Porto, 1992, pp. 319 e ss.).

#### 21.º

A norma contida no artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74, não se enquadra, claramente, nos casos de restrição expressamente admitidos pelo artigo 46.º, n.º 1, da Constituição: nos termos da norma constitucional, só podem ser proibidas as associações - nacionais ou internacionais - que se destinem a promover a violência ou cujos fins sejam contrários à lei penal, âmbito do qual exorbita a atribuição, ao Governo, de um poder absolutamente discricionário para autorizar a constituição de associações internacionais.

#### 22.º

E não se pode pretender que a norma constante do artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74 seja passível de uma interpretação conforme à Constituição, nos termos da qual se consideraria que o Governo só não estaria vinculado a autorizar a constituição de associações internacionais nos casos em que os fins destas fossem contrários à lei penal ou promovessem a violência.



## 23.º

A finalidade da autorização governamental prevista pelo artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74, não é, seguramente, a verificação de que os fins das associações internacionais a constituir são lícitos; essa tarefa cabe ao Ministério Público, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74, com a redacção conferida pelo decreto-lei n.º 71/77, de 25 de Fevereiro, que lhe permite promover a declaração judicial de extinção das associações - nacionais ou internacionais - não conformes "à lei e à moral pública".

## 24.º

A norma contida no artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74, viola, pois, o artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, ao prever uma restrição à liberdade de associação que não encontra expressa cobertura constitucional.

## 25.º

A conclusão idêntica chegou, na apreciação de problema similar, o Tribunal Constitucional italiano, na sua Sentença n.º 193, de 3 de Julho de 1985, onde se afirma que "è costituzionalmente illegittimo (...) l' art. 273 cod. pen. che subordina la liceità delle associazioni internazionali ad autorizzazione governativa. (...) non potendosi dubitare che la garanzia costituzionale, accordata genericamente al «diritto di associarsi liberamente» si estenda a tutte le ipotesi associative, salvi i limiti espressi che circoscrivono quel diritto e che non possono essere accresciuti dal legislatore ordinario" (Giurisprudenza Costituzionale, 1985, p. 1509).

## 26.º

Não se desconhece que um importante sector da doutrina defende que o artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, não limita a possibilidade de previsão de restrições legais aos direitos, liberdades e garantias apenas aos casos expressamente previstos no texto constitucional, por entender que a salvaguarda de outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos obriga a admitir a existência de restrições implícitas, fundadas não em normas, mas em princípios constitucionais (cfr., neste sentido, JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, IV, 2.ª ed., Coimbra, 1993, p. 300).

## 27.º

A ser assim, o que se admite aqui a título de mera hipótese, haveria que confrontar a restrição corporizada pela necessidade de obtenção de autorização governamental para a constituição de associações internacionais com os outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que ela visa salvaguardar, e verificar se essa restrição se mostraria conforme ao princípio da proporcionalidade,



isto é, se poderia ser considerada uma medida adequada, necessária e tolerável, atento o fim que se propunha alcançar.

28.º

Não se vislumbra com clareza qual o fim que o legislador pretendeu alcançar com a submissão da promoção e constituição de associações internacionais a prévia autorização governamental.

29.º

No sucinto preâmbulo do decreto-lei n.º 594/74, o legislador mostrou claramente a intenção de romper com o apertado regime de condicionamento do exercício do direito de associação no regime jurídico anterior, ao afirmar que "o Estado de Direito, respeitador da pessoa, não pode impor limites à livre constituição de associações, senão os que forem directa e necessariamente exigidos pela salvaguarda de interesses superiores e gerais da comunidade política. No processo democrático em curso, há que suprimir a exigência de autorizações administrativas que condicionavam a livre constituição de associações e o seu normal desenvolvimento".

30.º

No entanto, no que respeita às associações internacionais, o decreto-lei n.º 594/74 consagrou regime idêntico ao previsto pelo decreto-lei n.º 37.447, de 13 de Junho de 1949, no seu artigo 25.º, 1.ª parte, integrado no capítulo intitulado "das actividades subversivas".

31.º

Parece dever considerar-se que os amplos poderes conferidos ao Governo neste domínio se destinam à verificação da compatibilidade dos fins das associações internacionais a constituir com a prossecução dos interesses do Estado português, em especial na área das relações internacionais.

32.º

Poderá aventar-se, assim, que a necessidade de autorização para a promoção e constituição de associações internacionais se prende com a salvaguarda dos interesses do Estado português no âmbito das relações internacionais, balizados pelo artigo 7.º da Constituição, que poderiam ser prejudicados pelo desenvolvimento das actividades dessas associações em países estrangeiros ou pela sua projecção sobre a ordem jurídica internacional.



33.º

Mesmo que se aceite que um conceito tão vago como os "interesses superiores e gerais da comunidade política" se possa subsumir aos outros "direitos ou interesses constitucionalmente protegidos" referidos pelo artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, a medida restritiva aqui em análise seria claramente desproporcionada.

34.º

Com efeito, se ela pode ser considerada adequada para a salvaguarda dos interesses do Estado português no âmbito das relações internacionais, na medida em que obsta, em termos absolutos, à constituição das associações internacionais que o Governo considere inconvenientes, não é, seguramente, necessária para aquele fim.

35.º

Desde logo, porque não se entende que a protecção dos interesses superiores da comunidade política careça de instrumentos diferentes, no que respeita à constituição e actuação das associações, consoante esteja em causa a ordem jurídica nacional ou as ordens jurídicas estrangeiras e a ordem jurídica internacional.

36.º

Serão, pois, suficientes para a protecção dos interesses comunitários os limites directamente instituídos pelo artigo 46.º, n.º 1, da Constituição relativamente à liberdade de constituição de associações: proibição da prossecução da violência e de fins contrários à lei penal.

37.º

Atenta a "estreita analogia material entre a ordem axiológica constitucional e a ordem legal dos bens jurídico-penais" (cfr. J. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal português*, II, Lisboa, 1993, p. 84), parece de admitir que a defesa dos interesses superiores da comunidade, quer no âmbito da ordem jurídica nacional, quer no que respeita à sua relação com as demais ordens jurídicas, é garantida de modo suficiente através da preservação dos bens jurídicos escolhidos pelo legislador penal.

38.º



De resto, no próprio Código Penal se encontram manifestações de salvaguarda específica de bens com relevância para a ordem jurídico-internacional, no título referente aos crimes contra a paz e a humanidade.

39.º

Entendendo-se que "às associações não são permitidos fins proibidos aos indivíduos" (J.J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, Constituição ..., p. 258), e que só esses fins, em princípio, lhes são proibidos (às associações), deve ser assegurado que os fins que os indivíduos só podem prosseguir (ou são melhor prosseguidos) associativamente não lhes são arbitrariamente vedados.

40.º

Deve, pois, considerar-se que a sujeição da constituição de associações internacionais a autorização do Governo também contraria o princípio da proporcionalidade, na sua vertente necessidade.

41.º

A desconformidade da norma contida no artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74, com a Constituição, terá acarretado a sua caducidade, nos termos do artigo 290.º, n.º 2, do texto constitucional, mas essa vicissitude não a subtrai à jurisdição constitucional, que pode conhecer da sua inconstitucionalidade e declará-la com força obrigatória geral (cfr., neste sentido, por todos, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 29/84, de 21.03.84, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 2.º Vol., 1984, pp. 434-435).

---

**Termos em que se requer a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da norma contida no artigo 13.º, n.º 2, do decreto-lei n.º 594/74, de 7 de Novembro, para os efeitos previstos pelo artigo 282.º, n.º 1, da Constituição, porquanto viola os artigos 18.º, n.º 2, e 46.º, n.º 1, da Constituição.**

**O Provedor de Justiça,**

**José Menéres Pimentel**