

Senhor Conselheiro

Presidente do Tribunal Constitucional

O Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, ao abrigo do n.º 2 do artigo 278º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 57º e seguintes da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, vem submeter à apreciação do Tribunal Constitucional, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, as normas constantes dos artigos 8º a 14º do *Decreto n.º 8/2010* da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que *Regulamenta a elaboração e disponibilização de relatórios de informação pública sobre o estado do ambiente, regula o apoio às organizações não governamentais de ambiente e altera a composição e normas de funcionamento do Conselho Regional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CRADS)*, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes.

I

1. O referido Decreto n.º 8/2010 foi aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no dia 10 de Fevereiro e recebido no Gabinete do Representante da República, para ser por este assinado, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 233º da Constituição, no dia 22 de Fevereiro de 2010.

Sucedem que as normas contidas nos artigos 8º a 14º extravasam os poderes legislativos das Regiões Autónomas, afigurando-se *organicamente inconstitucionais*, por violação conjugada do n.º 4 do artigo 112º, da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 165º e da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 227º da Constituição. Além disso, algumas das normas constantes desses mesmos artigos 8º a 14º são também *materialmente inconstitucionais*, pelas razões que agora se enunciam e mais adiante melhor se explicitarão. A saber:

- o n.º 3 do artigo 8º, por desrespeito pelo princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Lei Fundamental;
- o n.º 2 do artigo 9º, por violação do princípio da reserva de lei, ínsito na primeira parte do n.º 2 do artigo 18º;
- o n.º 3 do artigo 11º e o artigo 14º, em consequência da violação conjugada do regime das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (n.º 2 do artigo 18º) e da liberdade de associação, tal como consignada no n.º 2 do artigo 46º;
- os n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 12º e o n.º 1 do artigo 13º, igualmente por desrespeito dos parâmetros constitucionais das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (n.º 2 do artigo 18º) e da dimensão da liberdade de associação plasmada no n.º 2 do artigo 46º.

II

2. Em relação à questão da inconstitucionalidade orgânica, não carece de demonstração que o regime da liberdade de associação, consignada no artigo 46º, se insere na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, conforme disposto na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 165º, respeitante à matéria dos direitos, liberdades e garantias. E, da mesma forma, não é necessário demonstrar também que a inclusão desse regime – ou de qualquer outro regime – na reserva (relativa ou absoluta) de competência da Assembleia da República implica a sua imediata subtração à competência legislativa das Regiões Autónomas, nos termos do n.º 4 do artigo 112º e da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 229º. Aliás, de

entre os vários parâmetros que, historicamente, têm sido usados pelo texto constitucional para proceder à delimitação da competência legislativa regional, é por certo o das “matérias reservadas aos órgãos de soberania” que apresenta mais estabilidade.

A propósito deste limite da competência legislativa regional interessa apenas evidenciar que o alcance da reserva parlamentar no que toca aos direitos, liberdades e garantias abarca a totalidade dos regimes legais. Não são apenas as bases gerais ou os princípios dos regimes jurídicos que integram a reserva, nem tão-só a disciplina geral da matéria, ficando os regimes especiais igualmente subtraídos ao domínio concorrencial. E, menos ainda, se pode sustentar o confinamento dessa mesma reserva às leis restritivas ou limitadoras de tal categoria de direitos.

Tal como afirmou já o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 711/97 – em sintonia com Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1993, págs. 670 a 672 –, “no domínio dos direitos, liberdades e garantias e, portanto, no domínio da «liberdade de associação», o alcance da reserva de competência da Assembleia da República situa-se num «nível mais exigente, em que toda a regulamentação legislativa da matéria é reservada». Ou seja, a reserva «vale não apenas para as restrições (artigo 18º), mas também para toda a intervenção legislativa no âmbito dos direitos, liberdades e garantias (...)». E valeria, desde logo, também para a matéria da promoção e efectivação dos direitos, liberdades e garantias”.

No mesmo sentido, Jorge Miranda sustentou mais recentemente que “a reserva abrange os direitos na sua integridade – e não somente as restrições que sofram (...); A reserva abrange quer um regime eventualmente mais restritivo do que o preexistente quer um regime eventualmente ampliativo; não é o alcance da lei, mas a matéria sobre a qual incide que a define (...); A reserva abrange todo o domínio legislativo de cada direito, liberdade e garantia (...); A reserva é para todo o território nacional; ainda que certa lei se aplique, por hipótese apenas numa das regiões autónomas, o órgão competente para a emitir – tendo em conta os critérios constitucionais de distribuição de poderes – é a Assembleia da República, e

não a respectiva assembleia legislativa regional” (Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, II, Coimbra, 2006, pág. 535).

Quer isto dizer que, no concernente à liberdade de associação, não é só o regime geral previsto no Código Civil (maxime, nos artigos 167º a 184º) que integra a reserva da Assembleia da República. São sim todos os normativos que respeitem directamente ou que interfiram de forma não acidental com a liberdade de associação, nas suas diversas faculdade e dimensões, negativas ou positivas, individuais ou institucionais, assim como nas suas diferentes manifestações concretas, independentemente da sua natureza geral ou especial, global ou sectorial. Daí que o legislador parlamentar tenha assumido o encargo de densificar o regime de inúmeras modalidades de associações, desde as associações de jovens (Lei n.º 124/99, de 20 de Agosto, e Lei n.º 23/2006, de 23 de Junho), até às associações de deficientes (Lei n.º 127/99, de 20 de Agosto, e Lei n.º 37/2004, de 13 de Agosto), passando pelas associações de famílias e mulheres (Lei n.º 9/97 e Lei n.º 10/97, ambas de 12 de Maio) e pelas associações de utentes da saúde (Lei n.º 44/2005, de 29 de Agosto). Daí que o legislador nacional tenha também sentido a necessidade de definir um regime específico destinado às organizações não governamentais de ambiente, constante da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho – diploma cuja qualificação como lei geral da República pressupunha, ao tempo, a sua aplicação em todo o território nacional.

Neste contexto, não é difícil concluir que os artigos 8º a 14º do Decreto n.º 8/2010 são organicamente inconstitucionais, por extravasarem as competências legislativas regionais. Por duas razões principais: primeiro, porque as normas contidas naqueles preceitos versam efectivamente sobre liberdade de associação (ainda que porventura não restringissem ou limitassem este direito, liberdade e garantia ou, pelo menos, não o tivessem feito em termos constitucionalmente injustificados); segundo, porque essas mesmas normas se situam no plano legislativo (e não num mero plano regulamentar ou de execução).

3. Quanto ao primeiro ponto, não há de facto como negar que a criação, a cargo de um departamento administrativo, de um registo público de associações privadas é matéria que versa sobre liberdade de associação, sobretudo se se tiver em conta que da inscrição naquele registo depende o acesso a um conjunto de direitos da maior relevância para a actividade das associações em causa e dos seus corpos dirigentes (artigo 10º do Decreto n.º 8/2010). Tais como:

- a) direito de acesso à informação administrativa no domínio ambiental (Lei n.º 35/98, artigo 5º);
- b) direito de participação na definição de políticas ambientais (Idem, artigo 6º);
- c) direito de representação como parceiros sociais (Idem, artigo 7º, e artigo 41º, n.º 2, alínea l) do Decreto n.º 8/2010);
- d) direito de participação procedimental (Idem, artigo 9º);
- e) legitimidade processual, designadamente para efeitos de acção popular (Idem, artigo 10º)
- f) direito a isenções de emolumentos, custas e impostos (Idem, artigos 11º e 12º)
- g) direito a obter apoio técnico e financeiro (Idem, artigo 14º, e artigo 15º e segs. do próprio Decreto n.º 8/2010).

Desde logo, as regras que presidem à admissão das associações ao registo – por exemplo, as que definem o número mínimo de associados – são absolutamente determinantes para a maior ou menor capacidade de actuação dessas pessoas colectivas, quer no plano jurídico, quer no plano material. Nalguns casos, a inscrição no registo surge mesmo nas disposições legais em questão como condição *sine qua non* do exercício de direitos constitucionais das associações ambientais, como sucede com o direito de acção popular (n.º 3 do artigo 52º) e como os direitos à informação e à participação procedimental (n.ºs 1 e 2 do artigo 268º).

Da mesma forma, também não há como negar que recaem sobre matéria de liberdade de associação as normas que prevêm a necessidade de transferir para uma autoridade administrativa um significativo acervo de informações sobre a organização e a vida interna

das associações que pretendam obter a sua inscrição (n.ºs 1 e 2 do artigo 9º) – mormente, o número de associados, o valor das quotas, o plano de actividades, o relatório de actividades e o relatório de contas –, assim como aquelas que submetem associações já inscritas a um conjunto de deveres, incluindo o de aceitar a realização de auditorias, na sua própria sede social, determinadas pela entidade pública que organiza o registo (artigos 11º e 14º).

De resto, é igualmente indesmentível que as normas que regulam a suspensão e a anulação (ou o cancelamento) do registo das associações não governamentais de ambiente, por decisão do membro do Governo Regional competente, se integram plenamente no âmbito material constitucionalmente definido pela liberdade de associação (n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 12º e n.º 1 do artigo 13º). Considerando que, nos termos do n.º 2 do artigo 46º da Constituição, as associações devem poder prosseguir “livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas”, é manifesto que os actos administrativos de suspensão ou anulação do registo representam uma intervenção – legítima ou ilegítima, não interessa agora – no modo como é desenvolvida a actividade social. Mais precisamente, em conformidade com o que acima se disse, trata-se de actos que inevitavelmente se traduzem numa redução, temporária ou definitiva, mas sempre muito substancial, dos poderes e instrumentos jurídicos (e, porventura, também dos recursos materiais) que as associações têm ao seu alcance para prosseguir as suas finalidades.

4. Quanto ao segundo ponto acima referido, numa perspectiva formal, não há dúvida que as normas cuja constitucionalidade se questiona revestem natureza legislativa e não meramente regulamentar. O Decreto n.º 8/2010 cita, como norma constitucional habilitante, a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227, que prevê, precisamente, a competência legislativa primária das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas. E, como normas estatutárias de habilitação, invoca o n.º 1 e as alíneas *n*) e *o*) do n.º 2 do artigo 57º do Estatuto Político-Administrativo açoriano, disposições que respeitam, todas elas, à delimitação material do poder legislativo regional no domínio ambiental. O Decreto n.º 8/2010 não convoca, pois, a

alínea *d*) do n.º 1 do artigo 227º – regulamentação das “leis emanadas dos órgãos de soberania”, que no caso seria a Lei n.º 35/98 –, nem chama à colocação, como normas legais habilitantes, os artigos 17º e 22º desta mesma lei parlamentar – aliás, como reclamaria o n.º 7 do artigo 112º da Constituição, que consigna o dever de os diplomas regulamentares indicarem expressamente a lei regulamentada.

É certo que o legislador regional poderia ter cometido um erro de qualificação jurídica, ao escolher as normas constitucionais e estatutárias de habilitação. Mas é também verdade que nada no teor dos artigos 8º a 14º do Decreto n.º 8/2010 conduz o intérprete a essa conclusão. Pelo contrário, o carácter inovador da generalidade das normas contidas naqueles sete artigos relativamente ao estipulado na Lei n.º 35/98 – em particular, aos seus artigos 17º a 20º –, bem como a natureza absolutamente determinante que o registo das associações tem no acesso aos direitos previstos neste último diploma legal – com uma enorme projecção na actividade desenvolvida pela associação e com reflexos no seu próprio relacionamento com o poder público – indiciam que o regime emanado tem dignidade legislativa e que, por isso, o legislador regional fez a opção certa quanto à forma adoptada.

Recorde-se, outrossim, que estando a matéria dos direitos, liberdades e garantias, por decorrência da sua inserção na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165º, também sob o influxo do princípio constitucional da reserva de lei, daí resulta para o legislador parlamentar uma particular exigência quanto à densidade da norma que emana. Sobretudo no confronto com a acção administrativa, a reserva de lei importa para o legislador um conjunto de obrigações que visam garantir que é sempre ele a tomar as decisões essenciais quanto ao conteúdo ou quanto ao alcance das normas que conformam ou que afectam a esfera jusfundamental das pessoas (singulares ou colectivas). Por um lado, positivamente, ainda que na nossa Constituição a reserva de lei não seja, em regra, total (ou absoluta), mas apenas parcial (ou relativa) – não se excluindo, portanto, intervenções regulamentares, desde que de natureza executiva e vinculada –, ela traduz-se sempre na exigência de fixação primária do sentido normativo directamente pela mão do legislador, sem possibilidade de delegação. Por outro lado, negativamente, está em causa uma proibição de remissões legais em branco, que

permitam intervenções amplamente inovadoras de fontes normativas inferiores ou que transfiram para outros órgãos elevadas margens de liberdade decisória.

Por conseguinte, atendendo à curta extensão do preceituado que a Lei n.º 35/98 dedica à regulação do registo das associações ambientais e, bem assim, a grande relevância que o regime constante dos artigos 8º a 14º do Decreto n.º 8/2010 (ainda) assume para a liberdade de associação, não há qualquer razão que permita concluir com segurança que o legislador regional se enganou na qualificação formal do diploma emanado. Bem pelo contrário, à luz do princípio constitucional da reserva de lei – até no sentido histórico desta ideia, como instrumento de defesa das liberdades (e da propriedade) das pessoas em face das intervenções agressivas do poder político –, tudo indica que a matéria concretamente versada se situa, do ponto de vista substantivo, no plano legislativo.

Contra esta conclusão não procede, naturalmente, o argumento de que o Decreto n.º 8/2010 se limita a reproduzir – em larga medida, a reproduzir *ipsis verbis* – a norma contida na Portaria n.º 478/99, de 29 de Junho, do Governo da República, sucessivamente revista pela Portaria n.º 71/2003, de 20 de Janeiro, e pela Portaria n.º 771/2009, de 20 de Julho. A circunstância de certa matéria ter sido efectivamente tratada por um diploma regulamentar da República não significa que, de um prisma constitucional, o devesse ter sido, nem tão-pouco que o pudesse ter sido nos moldes em que na realidade o foi. Nem a Lei n.º 35/98, nem muito menos as portarias referidas, que procederam à regulamentação daquela, constituem parâmetros delimitadores da competência legislativa (ou regulamentar) regional ou padrões de validade (constitucional) dos decretos legislativos regionais. Em última análise, é apenas em função do confronto com a Constituição (e com o Estatuto Político-Administrativo) que tem de ser aferida a competência da Assembleia Legislativa açoriana para produzir normas como as constantes dos artigos 8º a 14º do Decreto n.º 8/2010 – e não, obviamente, em função do cotejo destas últimas com quaisquer normas legais ou regulamentares avulsas.

5. É sabido, entretanto, que na sequência das novas redacções conferidas pela revisão constitucional de 2004 à primeira parte do n.º 4 do artigo 115º e à primeira parte da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 227º, a Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, que procedeu à terceira revisão do Estatuto Político-Administrativo dos Açores, introduziu neste diploma básico da autonomia insular uma extensa lista de matérias qualificadas como pertencendo à “competência legislativa própria” da Região Autónoma (artigos 49º a 67º). E, entre esse longo enunciado de matérias, encontra-se justamente, no domínio do ambiente e ordenamento do território, o “associativismo ambiental”, referido na alínea *o)* do n.º 2 do artigo 57º.

A circunstância de o Decreto n.º 8/2010 se fundar, precisamente, nesta alínea *o)* do n.º 2 do artigo 57º do Estatuto não lhe pode conferir, porém, um salvo-conduto constitucional.

Por um lado, apesar de hoje a Lei Fundamental delimitar a competência legislativa regional com base em dois únicos parâmetros – um limite positivo, consubstanciado nas “matérias enunciadas nos respectivos estatutos político-administrativos”, e outro limite negativo, consistente nas “matérias reservadas aos órgãos de soberania” –, isso não significa que esses limites se situem no mesmo plano ou tenha que se encontrar um ponto de equilíbrio entre os dois. O limite negativo, que impede as Assembleia Legislativas de tratar matérias reservadas aos órgãos de soberania, prevalece claramente sobre o limite positivo, não podendo o legislador estatutário integrar no elenco de matérias da competência própria das Regiões Autónomas temas que se situem na esfera reservada dos órgãos legislativos da República. Se o fizer, incorre em inconstitucionalidade – como se viu, aliás, nas recentes decisões do Tribunal Constitucional sobre o Estatuto dos Açores (Acórdão n.º 402/2008 e Acórdão n.º 403/2009), em que algumas das alíneas definidoras de (pretensas) competências legislativas próprias caíram por violação da reserva de competência dos órgãos de soberania.

Por outro lado, no caso concreto da alínea *o)* do n.º 2 do artigo 57º, não parece impossível realizar uma interpretação em conformidade com a Constituição, que trace uma linha divisória entre normas legais que respeitem à liberdade de associação – e, portanto, que estão reservadas ao Parlamento nacional – e normas legais referentes ao associativismo

ambiental em sentido estrito – e que, em consequência, podem ser emanadas pela Assembleia Legislativa da Região. Ainda que a fronteira entre um e outro domínio seja árdua de definir, não custa imaginar formas de cooperação entre as associações ambientais e as entidades administrativas que não contendam com a liberdade daquelas para se auto-organizarem, para desenvolverem a respectiva actividade, para guardar reserva sobre a sua vida interna, para expressarem as suas posições e opiniões publicamente e sem constrangimentos, para prosseguirem os seus intuitos sem interferências externas, etc. Sem prejuízo de se reconhecer que, como é afirmado no Acórdão n.º 711/97, a atribuição de apoios públicos pode “constituir um poderoso instrumento de interferência e condicionamento da actividade das referidas associações”, a verdade é que não se deve também excluir que a definição adequada de regimes de apoio técnico e financeiro possa ser uma forma de legislar sobre “associativismo ambiental”, sem bulir de forma evidente com a liberdade de associação – isto é, sem versar sobre a liberdade de associação na sua vertente negativa, típica dos direitos, liberdades e garantias, enquanto posições jurídicas de defesa contra o poder público.

Assim, olhando para o conteúdo do Decreto da Assembleia Legislativa dos Açores n.º 8/2010, há normas sobre associações ambientais que incidem claramente a matéria da liberdade associativa – os artigos 8º a 14º, aqui sindicados –, assim como há também normas que, versando sobre o tópico do “associativismo ambiental” em sentido estrito, já não invadem o regime constitucionalmente reservado à Assembleia da República em matéria de liberdade de associação – v.g., as contidas nos artigos sobre apoio técnico-financeiro (15º e segs.), sobre ecotecas e centros de interpretação ambiental (31º e segs.), e até sobre participação das associações de ambiente em órgãos administrativos de natureza consultiva (41º).

III

6. Relativamente às inconstitucionalidades materiais acima sumariamente apontadas, a primeira que salta à vista refere-se ao número de associados necessário para se ser admitido a

registo. De acordo com o n.º 2 do artigo 8º, tratando-se de uma associação com sede na Região Autónoma dos Açores, o número de associados requerido é apenas de 50, ao passo que, segundo o n.º 3 do mesmo artigo, tratando-se de uma associação nacional ou internacional, o número de associados residentes nos Açores – organizados em delegações, núcleos ou outras formas de representação – salta para o dobro, para os 100 elementos.

Esta diferenciação de tratamento favorece claramente as associações ambientais de menor dimensão – mais concretamente, as associações de origem e dimensão regional – em detrimento de todas as demais, de alcance nacional ou internacional. Associações de maior dimensão – que são, em princípio, também as que têm mais projecção externa, mais recursos técnicos e humanos, mais influência no espaço mediático, e maior independência crítica em face do poder político e, em particular, dos responsáveis pela definição e execução das políticas públicas de ambiente –, apesar de poderem ter nos Açores bastante mais filiados do que os necessários para as associações regionais obterem a sua inscrição no registo, podem, ainda assim, ver negada a sua pretensão de inscrição e, conseqüentemente, a possibilidade de dispor de direitos muito importantes para a melhor e mais eficiente consecução dos seus objectivos.

O critério de comparação adoptado pelo legislador e que está na origem do tratamento jurídico diferenciado – ou seja, o critério da localização (insular ou não) da sede social das organizações não governamentais de defesa do ambiente – é, assim, puramente arbitrário, não se vislumbrando qualquer razão substantiva que consiga fundamentar constitucionalmente a duplicidade de regimes quanto ao número de associados.

Compreende-se que a admissão a registo possa ser condicionada pela existência de um número mínimo de membros – 25, 50, 100 ou 150, pouco interessa, recaindo a responsabilidade da escolha sobre o legislador, que no exercício da sua liberdade de conformação apenas está impedido de colocar a fasquia num número irrazoavelmente elevado. De igual modo, pode também o legislador – entenda-se, aqui, o legislador parlamentar – fixar como condição de inscrição registal o preenchimento de outros requisitos

objectivos, como a idoneidade da associação e das pessoas que compõem os seus corpos dirigentes, uma duração mínima de existência, etc. Mas, o que o legislador não pode fazer, é tratar de forma diferenciada duas realidades que, do ponto de vista substantivo, são idênticas. Quer isto dizer, não pode conceder certos direitos a 50 associados de uma associação que tem sede na Região e, ao mesmo tempo, negar esses mesmos direitos a 50 associados pertencentes a (uma estrutura regional de) uma associação que tem a sua sede fora do território regional – ainda que uns e outros façam rigorosamente a mesma coisa, defendam os mesmos interesses, se encontrem devidamente organizados e representados, cumpram a lei geral, etc.

Nem mesmo o facto de, num caso, haver personalidade jurídica própria e de, no outro caso, as delegações, núcleos ou órgãos representativos não disporem dessa mesma personalidade, integrando-se antes numa outra pessoa colectiva, pode fundamentar a solução adoptada pelo legislador. Em bom rigor, se a falta de personalidade jurídica das estruturas regionais das associações nacionais ou internacionais pudesse ser efectivamente um obstáculo ao registo e ao gozo dos direitos próprios das associações registadas, então, também não se vê como é que a elevação de 50 para 100 do número mínimo de associados poderia resolver o problema. Por isso, repita-se, não há nenhum fundamento material que, constitucionalmente, permita justificar a diferença de tratamento estabelecida no n.º 3 e no n.º 4 do artigo 8º do Decreto n.º 8/2010 e, em particular, a discriminação das associações ambientais com sede fora da Região Autónoma.

7. A segunda inconstitucionalidade material respeita ao n.º 2 do artigo 9º do Decreto n.º 8/2010, que permite ao membro do Governo Regional competente em matéria de ambiente solicitar às associações que requerem o seu registo, “para a correcta apreciação do pedido de inscrição”, “elementos adicionais considerados importantes para a decisão”.

Esta norma significa que o responsável máximo do Governo Regional pela área do ambiente dispõe de um poder discricionário para, em ordem a decidir o pedido de registo,

requerer ainda mais informação do que a elencada no n.º 1 do mesmo artigo. Concretamente, mais informação para além da seguinte:

- “ a) Cópia do acto de constituição e dos estatutos actualizados;
- b) Cópia do instrumento pelo qual foi publicado o extracto do acto de constituição e a alteração aos estatutos;
- c) Cópia do cartão de identificação de pessoa colectiva;
- d) Declaração de número de associados;
- e) Declaração do valor das quotas dos associados;
- f) Plano de actividades;
- g) Relatório de actividades e relatório de contas;
- h) Indicação da área geográfica de actuação;
- i) Cópia da acta da assembleia-geral relativa à eleição dos membros dos órgãos sociais e sua identificação”.

Não obstante ser já discutível a necessidade de esse membro do Governo Regional ter globalmente acesso ao valor da quota dos associados, ao plano e relatório de actividades, bem como ao relatório de contas, o n.º 2 do artigo 9º do Decreto n.º 8/2010 permite-lhe ainda fazer uma recolha mais exaustiva e sistemática de dados relativos à vida interna e às actividades e projectos da associação requerente. O que acontece, para mais, sem que o legislador se tenha preocupado em delimitar em termos razoáveis o tipo de informação que pode ser solicitada, os fundamentos que podem desencadear essa solicitação, ou o modo de avaliação dos dados eventualmente fornecidos.

Sendo assim, a associação requerente do registo fica colocada perante a seguinte alternativa: ou recusa fornecer os elementos adicionais, caso em que o registo não é concedido (*a simile* com o n.º 4 do artigo 12º) e nunca poderá aceder a um conjunto de direitos da maior importância para a prossecução dos seus fins; ou envia os elementos discricionariamente solicitados, ficando sem saber segundo que critérios é que eles vão ser apreciados. Com efeito, se é legítimo supor que, em relação aos elementos informativos taxativamente fixados no n.º 1 do artigo 9º, o órgão decisor não poderá nunca fazer avaliações

ou apreciações de tipo subjectivo, designadamente quanto ao mérito ou à oportunidade das actividades constante do respectivo plano ou do correspondente relatório, já o mesmo não se pode dizer com segurança a respeito dos “elementos adicionais” que o próprio membro do Governo Regional considera “importantes para a decisão”.

Ora, apesar de a situação então decidida não ser idêntica à presente, importa recordar que o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 589/2004, defendeu já que, mesmo admitindo “a possibilidade de intervenção dos poderes públicos na fase de constituição das associações, sempre se reconhecerá que uma tal intervenção nunca pode corresponder a um regime de autorização administrativa prévia sem vinculação a pressupostos legalmente definidos” – assim se sublinhando, para o que agora interessa, que, em matéria de liberdade de associação, as autoridades administrativas não devem dispor de um poder que lhes permita, em termos discricionários, condicionar decisivamente a constituição ou o estatuto jurídico das associações privadas.

Neste sentido, acredita-se que a norma em análise – pela sua indeterminação e pela discricionariedade que autoriza, num domínio material particularmente sensível – viola o princípio constitucional da reserva de lei e, mais precisamente, o seu subprincípio da determinabilidade da lei. Ou seja, viola a máxima jurídica que impõe que o sentido do texto legislativo seja preciso e inequívoco, de modo a que os seus destinatários possam compreender o respectivo conteúdo e prever com segurança o resultado da sua aplicação, designadamente *se e em que medida* vão ser afectados nas suas posições jurídicas individuais. Tal como afirmou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 285/92, “o grau de exigência de determinabilidade e precisão da lei há-de ser tal que garanta aos destinatários da norma um conhecimento preciso, exacto e atempado dos critérios legais que a Administração há-de usar (...); e que forneça à Administração regras de conduta dotadas de critérios que, sem jugularem a sua liberdade de escolha, salvaguardem o «núcleo essencial» da garantia dos direitos e interesses dos particulares constitucionalmente protegidos (...); e finalmente que permitam aos tribunais um controlo objectivo efectivo da adequação das concretas actuações

da Administração face ao conteúdo da norma legal que esteve na sua base e origem” (cfr., ainda, Acórdãos n.ºs. 289/92, 589/2004 e 155/2007).

8. A terceira inconstitucionalidade material apontada respeita antes de mais à norma do n.º 3 do artigo 11º, segundo a qual resulta para as associações ambientais inscritas no registo – apenas em virtude dessa inscrição – um dever de sujeição às “auditorias que lhes sejam determinadas nos termos do presente diploma”. E refere-se ainda ao regime das próprias auditorias, previsto no artigo 14º, com particular incidência na alínea *b*) do n.º 2 – que permite o livre acesso das equipas de auditoria às “fichas dos associados” – e no n.º 4 – na medida em que determina que as auditorias se realizam na “sede social” das associações ambientais.

Mesmo colocando de parte as questões de constitucionalidade que poderiam ser suscitadas a respeito da protecção devida aos dados pessoais dos associados – n.ºs 4 e 7 do artigo 35º da Constituição – e do direito das pessoas colectivas à inviolabilidade do seu domicílio – n.º 2 do artigo 34º, em conjugação com o n.º 2 do artigo 12º da Constituição –, afigura-se evidente que existe uma relação de tendencial antinomia entre a possibilidade de o membro do Governo Regional competente em matéria ambiental determinar a realização de auditorias na sede das associações registadas e a afirmação constitucional constante do n.º 2 do artigo 46º, segundo a qual “as associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas”.

De facto, ainda que o termo “interferência” não possua um sentido jurídico muito preciso, ele é suficientemente amplo para englobar a realização de auditorias – sejam elas ordinárias ou extraordinárias – por decisão do titular de um alto cargo público. De acordo com o próprio teor literal do preceito, interferências não são apenas os actos pelos quais o Estado determina a dissolução ou a suspensão das actividades das associações. Essas são apenas as formas mais graves e agressivas de intervenção dos poderes públicos na livre condução das associações pelos seus associados. Intervenções hão-de ser assim todos aqueles

actos ou comportamentos das autoridades públicas que, pela natureza dos meios utilizados ou pelos efeitos produzidos, representem uma intromissão ou uma ingerência na vida interna da pessoa colectiva ou, então, que sejam susceptíveis de prejudicar a livre prossecução das actividades e dos fins desenvolvidos pelas associações.

Não obstante, podendo as intervenções das autoridades públicas no seio das associações prosseguir distintos objectivos e revestir diferentes intensidades, as questões de constitucionalidade que devem ser colocadas não respeitam tanto ao problema de saber se certo acto ou certa conduta das autoridades constituem uma interferência na vida das associações. O que importa aferir é, sobretudo, se essa interferência se subsume no conceito constitucional de restrição e, em caso afirmativo, se se prossegue com ela um fim constitucionalmente legítimo e, ainda, se os meios utilizados para esse efeito não ultrapassam o necessário e razoável. Por outras palavras, a questão jurídico-constitucional que interessa decidir é a de saber se a sujeição das associações ambientais registadas a um regime de auditorias representa uma verdadeira e própria restrição legal à liberdade de associação e, depois, se o modo concretamente definido para a realização dessas auditorias viola o princípio da proporcionalidade, tal como consagrado no n.º 2 do artigo 18º.

Assim, quanto ao primeiro ponto – e sem poder entrar aqui nos critérios que permitem fazer a distinção entre as restrições legais e as figuras jurídicas que com elas mantêm afinidades –, afigura-se que a sujeição das associações registadas a auditorias decretadas por uma autoridade administrativa é uma forma suficientemente caracterizada e intensa de intervenção pública na vida interna daquelas, traduzindo-se numa verdadeira compressão do âmbito de protecção constitucional da liberdade de associação enquanto direito de defesa contra o poder – isto é, naquela sua dimensão subjectiva que melhor a caracteriza como direito, liberdade e garantia –, tal como ela mesma se apresenta configurada no n.º 2 do artigo 46º. Não está em causa, pois, a simples fixação preliminar dos limites exteriores da liberdade de associação em face de outros direitos ou de outros institutos, nem a definição de um regime que contenda apenas com aspectos secundários ou acidentais relativos ao pleno exercício daquela liberdade. Bem pelo contrário, tratando-se de autorizar legalmente uma

autoridade pública a invadir jurídica e fisicamente a esfera privada de um sujeito jusfundamental, a sujeição das associações registadas a auditorias consubstancia-se inevitavelmente numa verdadeira e própria restrição legal.

Dito isto, entende-se também, relativamente ao segundo ponto, que o regime concreto das auditorias implica uma restrição da liberdade de associação violadora do princípio da proporcionalidade. Por um lado, nenhum outro direito fundamental justifica, no plano constitucional, a compressão à liberdade de associação agora tentada pelo legislador regional. Nem mesmo no campo dos interesses constitucionais objectivos – preservação do Estado de Direito, respeito pela legalidade democrática, transparência da vida pública, etc. – se vislumbra com facilidade quais os bens ou valores presentes na Constituição que se visa acautelar com a realização de auditorias no próprio espaço físico da sede social. Mas, sobretudo, mesmo supondo que os fins prosseguidos pelo legislador podem ser convenientemente identificados e obter suporte num certo princípio constitucional objectivo, fica por demonstrar que esses mesmos fins não poderiam ser igualmente perseguidos com recurso a outros meios menos agressivos da liberdade de associação ou menos invasivos da esfera interna dessa modalidade de pessoas colectivas – por exemplo, através do simples requerimento dos documentos destinados à demonstração do preenchimento dos requisitos necessários para a inscrição no registo.

A desnecessidade – e, portanto, a violação do princípio da proporcionalidade – que caracteriza o regime de realização das auditorias torna-se ainda mais patente quando se verifica que, nos termos do n.º 2 do artigo 14º, este tipo de procedimentos inspectivos permite o acesso, algo discricionário e não selectivo, a elementos informativos referentes à associação e aos seus membros, mas que muito pouca relevância podem ter para as autoridades administrativas e, mesmo, para a “verificação dos elementos fornecidos para efeitos de registo”. É o que sucede, em especial, com o acesso às “fichas dos associados” – e, por inerência, a todos os dados pessoais que nelas estejam inscritos –, o qual se não apresenta como indispensável para o controlo do número de sócios efectivamente inscritos nas associações ambientais.

9. Por último, a quarta inconstitucionalidade material mencionada é referente às normas dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 12º e do n.º 1 do artigo 13º, enquanto permitem, respectivamente, a suspensão e a anulação da inscrição no registo das associações por simples decisão do membro do Governo Regional competente na área do ambiente.

Considerando, mais uma vez, que a inscrição no dito registo é condição indispensável para que as associações ambientais possam ser titulares e exercer um significativo acervo de direitos – incluindo alguns direitos com arrimo constitucional –, fácil é compreender que a previsão legal de um poder administrativo de suspensão ou de cessação da inscrição e, conseqüentemente, desse mesmo estatuto favorável se traduz numa verdadeira e própria restrição de direitos, liberdades e garantias, sujeita portanto ao disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18º. O poder administrativo de suspensão e de anulação do registo das associações ambientais tem, pois, de se conformar com as exigências que a Lei Fundamental formula neste contexto, mormente com a necessidade de uma credencial constitucional (expressa) para proceder a restrições legais e com o princípio da proporcionalidade.

Ora, quanto à primeira exigência, verifica-se que o n.º 2 do artigo 46º prevê a possibilidade de suspensão das actividades das associações, nos casos previstos na lei, mas exige para o efeito o recurso a tribunal e a prolação de uma decisão judicial. Não é inequívoco, todavia, o resultado da aplicação deste preceito constitucional ao regime legal em análise. Por um lado, pode sustentar-se que não é de todo aplicável a imposição de uma decisão judicial, uma vez que a suspensão ou a anulação do registo de uma associação não é propriamente uma decisão de suspensão (total) das suas actividades, tal como previsto constitucionalmente. Mas, por outro lado, em relação às associações em funcionamento e que estejam regularmente inscritas no registo, a verdade é que tanto a suspensão como a anulação da correspondente inscrição – embora em diferentes graus, evidentemente – importam uma perda muito significativa de direitos e de instrumentos de acção que, de forma inevitável, se repercute negativamente na actividade social e na capacidade para prosseguir os seus fins.

Se bem que isso possa variar muito de caso para caso – e mesmo deixando agora de lado a questão da cessação dos apoios técnicos e financeiros já concedidos –, é inegável que a suspensão ou a anulação do registo pode colocar, de um momento para o outro, as associações ambientais destinatárias dessas decisões numa situação de grande dificuldade para continuarem a prosseguir as actividades anteriormente desenvolvidas. Tudo depende do tipo concreto de actividades exercidas e do grau de dependência dessas actividades relativamente aos direitos que integram o estatuto das associações ambientais registadas. Em todo o caso, mesmo que a natureza jurídica possa ser diversa, as decisões (administrativas) de suspensão ou de anulação do registo podem certamente ter um *efeito equivalente* – embora, porventura, menos extenso – ao de uma decisão (judicial) que proceda formalmente à suspensão das actividades de uma qualquer associação privada.

Nesta senda, ainda que não exista fundamento bastante para impor que a decisão de suspensão ou de anulação do registo das associações ambientais seja tomada por decisão judicial, afigura-se pelo menos exigível que o procedimento administrativo que conduz a tais decisões seja rodeado de garantias suplementares de objectividade, além da tramitação absolutamente comum da audiência dos interessados e da fundamentação de facto e de direito da decisão final (n.º 3 do artigo 9º, por remissão do n.º 6 do artigo 12º e do n.º 3 do artigo 13º). Note-se, a este propósito, que de acordo com o regime legal agora estabelecido, as decisões de suspensão ou de anulação do registo são proferidas pelo próprio membro do Governo Regional competente em matéria de ambiente e, embora sejam tomadas “na sequência de uma auditoria” (partes finais do n.º 3 do artigo 12º e do n.º 1 do artigo 13º, e n.º 3 do artigo 14º), é também aquele que decide a realização dessa auditoria e nomeia a comissão que a efectua (n.º 4 e 6 do artigo 14º). Para fechar o círculo, é esta comissão composta, em princípio, por “trabalhadores que exercem funções públicas” no departamento do Governo Regional competente em matéria de ambiente e, portanto, por subordinados directos daquele membro do Executivo Regional.

Eis, pois, como um procedimento administrativo comum, desprovido de especiais garantias de independência, acaba por concentrar nas mãos do titular da pasta do ambiente do

Governo Regional um importante poder discricionário, que na prática lhe permitirá condicionar negativamente a actividade das associações que operam nesse mesmo sector – conquanto, em termos formais, as decisões de suspensão ou de cancelamento do registo não determinem a suspensão (total) das actividades das associações em causa.

Por sua vez, no que tange à segunda exigência, é muito duvidoso que a restrição da liberdade de associação decorrente das decisões de suspensão e de anulação do registo possam encontrar justificação na defesa de outros direitos fundamentais ou que seja necessária para a salvaguarda de outros bens objectivos ou interesses constitucionalmente protegidos. Efectivamente, se exceptuados os casos mais extremos – como aqueles em que associações promovem a violência ou prosseguem fins contrários à lei penal –, serão poucas as situações em que outros direitos fundamentais reclamem uma compressão da liberdade de associação, traduzida na retirada temporária ou definitiva dos direitos inerentes ao estatuto de associação registada. E mesmo no campo dos valores ou interesses constitucionais objectivos, fora das hipóteses em que as associações ambientais tenham comprovadamente cometido ilegalidades ou irregularidades graves, não se vê que tipo de condutas activas ou passivas dessas mesmas associações é que podem justificar, em termos constitucionais, a necessidade de medidas tão gravosas e perturbadoras do desenvolvimento da actividade social como as de suspensão ou anulação administrativa do registo.

Em abono da verdade, sublinhe-se também que as disposições legais em apreço não procedem a uma tipificação – ou sequer a uma enunciação exemplificativa – dos motivos que podem dar azo a uma decisão administrativa de suspensão ou anulação compulsiva do registo. Da leitura daquelas disposições, depreende-se apenas que tais decisões são proferidas na sequência de uma auditoria e que esta “têm por objectivo a verificação dos elementos fornecidos para efeitos de registo” (n.º 2 do artigo 14º). Subsiste, portanto, a dúvida sobre quais são os fins últimos prosseguidos pelas decisões de suspensão ou anulação do registo das associações – e, naturalmente, sobre se esses (hipotéticos) fins têm respaldo constitucional –, sendo que se afigura desde logo desnecessário – e, por isso, violador do princípio da proporcionalidade consagrado no n.º 2 do artigo 18º – mobilizar sem justificação evidente

medidas públicas que interferem de forma tão intensa com a actividade desenvolvida pelas associações ambientais.

IV

Nestes termos e com estes fundamentos, o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores vem requerer ao Tribunal Constitucional a pronúncia pela inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 8º a 14º do Decreto n.º 8/2010 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que *Regulamenta a elaboração e disponibilização de relatórios de informação pública sobre o estado do ambiente, regula o apoio às organizações não governamentais de ambiente e altera a composição e normas de funcionamento do Conselho Regional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CRADS)*.

Junta-se o Decreto n.º 8/2010.

Angra do Heroísmo, 2 de Março de 2010

O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA

José António Mesquita