

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Diretiva n.º 2/2022

Sumário: Direito dos menores de idade ao livre exercício do direito de associação.

Direito dos menores de idade ao livre exercício do direito de associação.

A Lei n.º 124/99, de 20 de agosto, veio consagrar no ordenamento jurídico português o direito dos menores de idade ao livre exercício do direito de associação, concretizado no direito de constituir novas associações ou de aderir a associações já existentes, assim como de serem titulares dos respetivos órgãos.

A consagração legal deste direito consubstancia a previsão infraconstitucional do direito geral de associação, com assento no artigo 46.º da Lei Fundamental e integrado no elenco dos direitos, liberdades e garantias.

Tal iniciativa legislativa está ainda em linha com a ordem jurídica internacional, que reconhece o direito de associação em diversos instrumentos, designadamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, na Convenção Europeia dos Direitos Humanos e, no que tange às crianças (menores de 18 anos), na Convenção sobre os Direitos da Criança.

Impõe-se uma adequada interpretação sobre a admissibilidade e o alcance de regras relativas à organização das associações, que limitem a sua liberdade de organização e regulamentação interna, quanto à participação de menores, designadamente quanto à admissão ou não de menores como associados e quanto aos direitos que lhes são reconhecidos no seio de cada associação.

Constata-se, porém, a inexistência de unanimidade na interpretação daquelas regras, com a consequente divergência de atuação funcional do Ministério Público.

Divergência que não encontra resposta em sede jurisprudencial, nem relevante apoio doutrinário, não obstante os contornos constitucionais do direito de associação.

Em face das divergências interpretativas e de atuação funcional assinaladas, estando em causa questão com acentuada relevância na atuação funcional do Ministério Público, foi solicitado e emitido Parecer pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

Em consequência, aderindo à fundamentação do Parecer emitido, ao abrigo das disposições conjugadas nos artigos 19.º, n.º 2, alínea *b*) e 49.º, n.º 1, ambos do Estatuto do Ministério Público, determino que seja seguida e sustentada pelos Magistrados do Ministério Público a doutrina do Parecer n.º 3/2022, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 04 de julho de 2022, no qual foram formuladas as seguintes conclusões:

“1.ª O direito de associação está consagrado na ordem jurídica internacional, sendo reconhecido a todas as pessoas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 20.º), pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 22.º) e pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos (artigo 11.º), e às crianças (os menores de 18 anos) pela Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 15.º);

2.ª A Constituição reconhece, no artigo 46.º, o direito geral de associação, integrando-o no elenco dos direitos, liberdades e garantias pessoais;

3.ª Neste preceito constitucional podem identificar-se várias dimensões do direito de associação ou «vários direitos ou liberdades específicos»: (i.) o direito dos cidadãos a, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituírem associações e a fazerem parte de associações já constituídas — o direito positivo de associação (n.º 1); (ii.) o direito dos cidadãos a não fazerem parte de uma associação nem serem coagidos por qualquer meio a filiar-se ou a permanecer nela — a liberdade negativa de associação (n.º 3); (iii.) a liberdade da associação em prosseguir livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas — a liberdade da associação (n.º 2);



4.ª A liberdade de associação traduz-se, designadamente, na liberdade de organização e regulamentação interna (a liberdade de auto-organização). As normas relativas à sua organização e funcionamento são, no respeito pela Constituição e pela lei, livremente elaboradas e aprovadas por cada associação (autonomia estatutária);

5.ª Em concordância com a liberdade de organização e regulamentação interna das associações, constitucionalmente consagrada, o Código Civil estabelece que é ao ato de constituição da associação que cabe especificar a forma do seu funcionamento (artigo 167.º n.º 1) e confere à associação a possibilidade de, nos estatutos (elemento normativo fundamental da organização e funcionamento da associação), especificar os direitos e obrigações e as condições de admissão, saída e exclusão dos associados (artigo 167.º, n.º 2);

6.ª A liberdade de organização e regulamentação interna das associações não afasta a possibilidade de aprovação de regras legais gerais sobre a sua organização e gestão. A lei pode, desde que respeite os condicionalismos impostos pelo ordenamento internacional e constitucional e não ofenda o conteúdo fundamental da liberdade institucional da associação, disciplinar aspetos da sua organização;

7.ª O artigo 2.º da Lei n.º 124/99, de 20 de agosto, não estabelece regras relativas à organização das associações, que limitem a sua liberdade de organização e regulamentação interna, quanto à participação de menores, designadamente, quanto à admissão ou não de menores como associados e quanto aos direitos que lhes são reconhecidos por cada associação;

8.ª Atenta a incapacidade geral dos menores para o exercício de direitos (artigo 123.º do Código Civil), o artigo 2.º da Lei n.º 124/99, de 20 de agosto, veio dispor sobre a sua capacidade para o exercício do direito de associação, direito este que lhes é reconhecido pelo n.º 1 do artigo 46.º da Constituição e pelo n.º 1 do artigo 15.º da Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 8.º, n.º 2, da Constituição);

9.ª Nos termos do disposto no artigo 2.º da Lei n.º 124/99, de 20 de agosto, os menores podem exercer o seu direito de associação, nos seguintes termos: os menores com idade inferior a 14 anos têm o direito de aderir a associações, desde que previamente autorizados, por escrito, por quem detém o poder paternal; os menores com idade igual ou superior a 14 anos têm o direito de aderir a associações ou constituir novas associações e a ser titulares dos respetivos órgãos, sem necessidade de qualquer autorização;

10.ª Em suma, esta disposição legal não impede que as associações, no exercício da sua liberdade de organização, limitem, nos seus estatutos, a participação de menores de 18 anos, seja vedando a sua admissão como associados, seja limitando os seus direitos, o que impede é que, sendo os menores admitidos como associados, não se respeitem as regras aí estabelecidas quanto à sua capacidade de exercício;

11.ª Tal não significa, porém, que a conformação da posição dos menores possa ser livremente efetuada, uma vez que na elaboração dos estatutos devem ser observadas não só as regras gerais previstas na lei, mas também o disposto no direito internacional e na Constituição;

12.ª A limitação da participação de menores, por consubstanciar uma diferenciação em razão da idade, remete-nos para a análise da sua conformidade com o princípio da igualdade, consagrado na ordem jurídica interna no artigo 13.º da Constituição;

13.ª Embora o princípio da igualdade também regule relações das pessoas singulares no seio das associações, estas não estão sujeitas ao cumprimento deste princípio em todas as suas dimensões, não só porque são entidades de direito privado, mas, principalmente, porque lhes é constitucionalmente reconhecida a liberdade de auto-organização e regulamentação interna (artigo 46.º, n.º 2, da Constituição);

14.ª É, no entanto, precisamente, no exercício da sua liberdade de conformação normativa, designadamente no ato de constituição e nos seus estatutos, que o princípio da igualdade adquire especial relevância;

15.ª Sendo a proibição de discriminação uma dimensão do princípio da igualdade de aplicação direta, sem necessidade de intermediação legislativa, na elaboração dos seus instrumentos normativos, à associação está vedada a possibilidade de previsão de disposições discriminatórias: não podem afetar-se direitos em razão de algum dos fatores previstos no n.º 2 do artigo 13.º da Constituição ou por qualquer outra causa de discriminação;

16.ª Ora, a idade também pode ser um fator de discriminação ilegítimo. Para que uma disposição estatutária que introduz uma diferenciação de tratamento, limitando a participação de menores — seja excluindo a possibilidade de admissão destes como associados, seja limitando os seus direitos — não seja considerada discriminatória, exige-se que essa diferenciação seja materialmente fundada. Tem de verificar-se a existência de elementos objetivos diferenciadores: a diferenciação da posição dos menores tem de assentar numa justificação material bastante para a diferenciação;

17.ª Na análise da existência de uma justificação material bastante para a diferenciação, não pode, no entanto, deixar de se ter presente que o direito de associação é um direito fundamental pessoal (o designado direito positivo de associação) reconhecido em geral, pelo n.º 1 do artigo 46.º da Constituição, a todos os cidadãos e, em particular, às crianças, pelo n.º 1 do artigo 15.º da Convenção sobre os Direitos da Criança;

18.ª E que a lei facilitou o exercício do direito de associação pelos menores, estabelecendo um regime excecional face à sua incapacidade geral de exercício de direitos: os menores com idade igual ou superior a 14 anos têm o direito de aderir a associações ou constituir novas associações e a ser titulares dos respetivos órgãos, sem necessidade de qualquer autorização (artigo 2.º da Lei n.º 124/99, de 20 de agosto);

19.ª Em suma, os estatutos de uma associação podem conter disposições que diferenciam em razão da idade — limitando a participação de menores — sem que, com isso, violem o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 124/99, de 20 de agosto, mas estas não podem traduzir-se em disposições discriminatórias;

20.ª A limitação da participação de menores numa associação — vedando a sua admissão ou restringindo os seus direitos — tem de se sustentar em fundamento material bastante para a diferenciação.”.

Publique-se a presente Diretiva na 2.ª série do *Diário da República*, bem como as conclusões do Parecer n.º 3/2022 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, nos termos das disposições conjugadas nos artigos 19.º, n.º 3 e 49.º, n.º 2, ambos do Estatuto do Ministério Público.

23 de setembro de 2022. — A Procuradora-Geral da República, *Lucília Gago*.

315766679