

PROJECTO DE LEI N.º 66/VIII
LEI DA LIBERDADE RELIGIOSA E DA LAICIZAÇÃO DO ESTADO

Exposição de motivos

É sabido e geralmente aceite que a legislação ainda em vigor e outras práticas reguladoras das actividades das igrejas e demais associações religiosas e das suas relações com o Estado, sendo quase totalmente herdadas do Estado Novo, atentam, por vezes de forma frontal, contra os princípios constitucionais da laicidade do Estado, da liberdade religiosa e da igualdade de tratamento de todas as confissões e associações religiosas pela lei. Afectado por permanências jurídica e politicamente anacrónicas o próprio princípio da separação, é lógico que as violações da liberdade religiosa e da igualdade de tratamento se tenham prolongado para o regime democrático, naquilo que se pode considerar, ainda hoje, uma situação restritiva do pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais constitucionalmente consagrados.

Nestes termos, urge clarificar prioritariamente os princípios legais que traduzam o normativo constitucional respeitante à laicidade do Estado, à liberdade religiosa e à igualdade de tratamento legal das igrejas e associações religiosas. O que se faz pelo presente diploma, sem prejuízo da aprovação futura de regulamentação sobre a liberdade religiosa que estatua detalhadamente, à luz destes princípios, os direitos e deveres das igrejas e demais associações religiosas e as suas relações com o Estado.

A pretendida clarificação política e legal do quadro respeitante às actividades das igrejas e demais associações religiosas à luz da Constituição parece dever tomar cinco direcções principais, coincidentes com as cinco áreas onde a violação dos princípios constitucionais parece mais evidente.

A primeira, respeita à necessidade central de pôr termo à vigência da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 7 de Maio de 1940. Fulcro do tratamento político-religioso privilegiado da Igreja Católica, com discriminação clara e explícita das demais confissões religiosas — aliás mantida, senão reforçada, pela Lei n.º 4/71

aprovada no período marcelista — ela constitui o nó górdio da normalização democrática da questão religiosa em Portugal.

É sabido que as concordatas de entre as guerras, ao menos nos países latinos, foram historicamente formas de a Santa Sé celebrar alianças políticas e ideológicas objectivas com os regimes fascistas e autoritários de Mussolini, Salazar e Franco, mediante as quais a Igreja Católica obtinha largos privilégios espirituais e materiais e ampla liberdade de acção, na metrópole e nas colónias, condicionada ao respeito e ao apoio ideológico à ordem estabelecida. Só que esses regimes desapareceram e, em Itália (1976) e em Espanha (1979), as concordatas que lhe estavam associadas também. Em Portugal, a despeito da quase total derrogação prática da Concordata e do Acordo Missionário, ela mantém-se. E, no entanto, o império levou-o à descolonização; o veto político à nomeação dos bispos caiu em desuso; o monopólio do ensino católico nas escolas foi, pelo menos, restringido; a indissolubilidade do casamento católico foi revogada durante a revolução pelo Protocolo Adicional à Concordata de 1975 e o que sobrou da Concordata — o escândalo das isenções fiscais à Igreja — não sustenta, nem moral nem politicamente, a permanência deste instrumento herdado de um passado pouco dignificante de colaboração da hierarquia católica com a ditadura.

Bem pode dizer-se que, desde a celebração da Concordata até hoje, se verificou uma alteração profunda e substancial das circunstâncias em que a mesma se fundamentou, a consubstanciar um dos fundamentos de extinção de tratados pela invocação da cláusula *rebus sic stantibus*, admitido pela Convenção de Viena de 1969.

Terminar a vinculação do Estado Português à Concordata — no que muitos católicos estão hoje de acordo — é, pois, a primeira condição para uma clarificação e normalização das relações do Estado português com as confissões religiosas e para o pleno exercício da liberdade religiosa.

Acresce que algumas normas constantes da Concordata estão hoje feridas de inconstitucionalidade material face à Constituição em vigor, outras contradizem princípios reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que Portugal está obrigado a respeitar.

Por outro lado, é incontornável a competência da Assembleia da República para intervir na desvinculação dos tratados para cuja aprovação seja competente, na opinião consensual de consagrados constitucionalistas como Gomes Canotilho, Vital Moreira e Jorge Miranda.

A segunda questão decorre desta: trata-se da subsistência inadmissível do privilégio de que continua a gozar a Igreja Católica de não pagar impostos, o qual foi reforçado, quanto ao IVA, por diploma legal de Janeiro de 1990. A Igreja Católica, os seus membros e as suas instalações são a única associação religiosa que não paga IRS, IRC, IVA ou Sisa, o que, além de ser imoral, fere o princípio constitucional de igualdade de tratamento das confissões religiosas pelo Estado. Nem se diga que o privilégio se justificaria a título de compensação pelas expropriações da I República. Basta lembrar que os quase 60 anos de vigência da Concordata terão largamente indemnizado a Igreja por essas perdas. Convirá dizer, no entanto, que a solução não está, também, em qualquer espécie de fórmula compensatória para as demais igrejas e associações religiosas, numa habilidade típica de quem não queira tocar nos privilégios da hierarquia católica. Ou seja, mantendo a Concordata e as isenções fiscais da Igreja Católica, mas tentando estendê-las compensatória e parcialmente a algumas outras confissões religiosas (para o que se teria de definir administrativamente quais são as religiões susceptíveis de beneficiar delas!). A doutrina que decorre do princípio da laicidade do Estado é precisamente a inversa: as confissões religiosas não devem beneficiar de financiamento do Estado — a sua actividade pertence, por natureza, ao domínio do privado — salvo quando desenvolvam actividades de interesse público, sendo sabido que estas são muitas, que são importantes para a colectividade e que, a esse título, devem ser apoiadas. Não fazer isto é manter e agravar a intromissão discriminatória do Estado no domínio das actividades religiosas, onde, em rigor, só lhe compete intervir para assegurar a liberdade de associação e de expressão a todas as confissões, em pé de igualdade e nos limites da lei.

A terceira direcção respeita ao ensino público. Não tem sentido o Estado continuar a subsidiar o ensino religioso nas escolas públicas, mesmo que só em regime opcional. Desde logo, porque, na prática, isso só funciona, salvo raras excepções, para pagar o

ensino católico; mas, principalmente, porque atenta contra o carácter laico da escola pública e põe os cidadãos sem religião ou com outras religiões a financiar o ensino de uma ou de algumas confissões. O ensino religioso deve ser mantido e assegurado pelos fiéis dos respectivos cultos, nos seus locais próprios, posto que, mais do que qualquer outro, esse é um assunto que respeita à consciência religiosa de cada um e não ao interesse geral de um Estado onde convivem todas as religiões sem existir oficialmente nenhuma.

A quarta orientação deduz-se de tudo o mais. Num Estado laico e separado das igrejas não é admissível, como hoje continua a ser prática corrente, a introdução de actos ou símbolos religiosos nas cerimónias de Estado, nos estabelecimentos públicos ou na programação normal dos órgãos de informação públicos, salvo, quanto a estes, em espaços reservados e devidamente assinalados para esse efeito. A laicidade dos espaços e actividades públicas, a não instrumentalização pelos agentes do poder político de qualquer religião não é um gesto contra elas, mas condição primeira de uma efectiva liberdade de associação e de expressão de todos os cultos.

Finalmente, e à luz do que se disse, impõe-se rever as normas assumidas de protocolo do Estado, onde usos herdados da época salazarista continuam a prever a representação — e a representação exclusiva — dos dignitários do clero católico nas cerimónias públicas. Também aqui se não trata de convocar protocolarmente as demais religiões para tais actos, mas de estender o princípio da laicidade a este espaço, tão simbolicamente relevante, das representações externas do poder político.

Estes constituem alguns dos princípios fundadores de uma reforma laicizante do Estado português, essencial para a sua reforma democrática.

Assim sendo, nos termos da alínea a) do artigo 156.º da Constituição, os Deputados abaixo assinados apresentam o seguinte projecto de lei — Lei da Liberdade Religiosa e da Laicização do Estado.

Capítulo I

Princípios Gerais

Artigo 1.º

(Liberdade de consciência, de religião e de culto)

Qualquer pessoa tem direito à liberdade de consciência, de religião e de culto.

Artigo 2.º

(Princípio da não discriminação)

Ninguém pode ser discriminado pelas suas convicções ou práticas religiosas.

Artigo 3.º

(Princípio da laicidade do Estado e da independência das associações e comunidades religiosas)

1. — O Estado Português é laico, não adoptando nenhuma religião nem se pronunciando sobre assuntos religiosos.
2. — As diversas associações religiosas são separadas do Estado e organizam-se de forma independente.
3. — O ensino público é não confessional.

Capítulo II

Sobre a liberdade religiosa

Artigo 4.º

(Conteúdo da liberdade religiosa)

1. — A liberdade de religião e de culto compreende o direito de escolher ou não uma religião, de manifestar e divulgar a sua crença, de constituir ou participar em associação religiosa e em actos de culto, de celebrar casamento e ser sepultado de acordo com os rituais da sua religião.

2. — A liberdade de manifestar a religião ou crença, individual ou colectivamente, não pode ser objecto de outras restrições senão as que, previstas na lei, constituírem disposições necessárias para garantir a segurança, ordem, saúde e moral públicas ou a protecção dos direitos de outrem.

Artigo 5.º

(Direitos dos ministros do culto)

1. — São ministros do culto as pessoas como tais identificadas pela sua associação religiosa.

2. — Os ministros do culto têm a liberdade de exercer o seu ministério.

Capítulo III

Relações entre o Estado e as associações religiosas

Artigo 6.º

(Desvinculação da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa)

1. — O Estado português iniciará, no prazo de trinta dias após a publicação desta lei, o processo de desvinculação da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa assinada a 7 de Maio de 1940.

2. — O disposto no número anterior não afecta o actual estatuto jurídico da Igreja Católica.

Artigo 7.º

(Personalidade jurídica e registo das associações religiosas)

1. — A personalidade jurídica e os direitos e os deveres das igrejas e associações religiosas não católicas não previstos na presente lei são garantidos nos termos

constitucionais e reconhecidos pela aplicação às associações religiosas das disposições do Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de Novembro.

2. — Devem as igrejas e as associações religiosas legalmente constituídas inscrever-se no registo de pessoas colectivas religiosas, que é criado no Ministério da Justiça.

3. — O Ministério da Justiça publicará a regulamentação do processo de registo de pessoas colectivas religiosas no prazo de 60 dias a contar da publicação deste diploma.

Artigo 8.º

(Sobre o regime do casamento)

1. — São reconhecidos os efeitos civis aos casamentos celebrados por forma religiosa perante o ministro do culto de uma igreja ou associação religiosa legalmente reconhecida, ficando sujeitos ao regime geral de dissolução previsto no Código Civil.

2. — Até publicação de legislação regulamentar por parte do Ministério da Justiça, mantém-se em vigor, devidamente adaptadas ao geral dos casamentos religiosos, as disposições dos artigos 22.º e 23.º da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa, bem como as disposições aplicáveis do Código de Registo Civil e do Código Civil.

Artigo 9.º

(Regime fiscal)

1. — As actividades das pessoas colectivas religiosas ou de outras organizações por elas criadas quando sejam de manifesto interesse público, designadamente no campo da solidariedade social, da assistência, da preservação da natureza ou da defesa do património, beneficiam de um regime excepcional de isenção fiscal nos termos seguintes:

A) Isenção de qualquer imposto sobre prestações dos crentes, donativos, colectas públicas ou publicações gratuitas destinadas a apoiar as actividades referidas no ponto anterior.

B) Isenção de qualquer imposto ou contribuição geral, regional ou local sobre as instalações destinadas às citadas actividades de interesse público, bem como sobre as dependências, anexos, jardins e logradouros dos prédios referidos.

C) Restituição do imposto sobre o valor acrescentado relativamente às aquisições e importações respeitantes a bens e serviços para construção, manutenção e conservação de imóveis destinados à prossecução, como função principal, das actividades de interesse público acima referidas.

D) Isenção do imposto municipal de sisa e sobre as sucessões e doações quanto às aquisições de bens para o desenvolvimento das citadas actividades de interesse público, ou quanto aos actos de instituição de fundações com aquela finalidade principal.

E) Os donativos atribuídos por pessoas singulares às pessoas colectivas religiosas cuja actividade principal seja de manifesto interesse público nos termos do número anterior, para efeitos de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares são dedutíveis à matéria colectável em valor correspondente a 25% das importâncias atribuídas, até ao limite de 15% da colecta.

2. — As entidades e actividades beneficiárias do regime excepcional de isenção fiscal referido no n.º 1 do presente artigo são fixados por acordo entre o Governo e as pessoas colectivas religiosas ou as igrejas e demais associações religiosas que tutelam as actividades de interesse público, sendo aquele e o respectivo regime fiscal sujeitos à aprovação pela Assembleia da República.

Artigo 10.º

(Proibição do ensino religioso nas escolas públicas)

Não é permitido ministrar o ensino religioso em nenhum nível de ensino das escolas públicas.

Artigo 11.º

(Acesso das confissões religiosas ao serviço público de rádio e televisão)

1. — As igrejas e demais associações religiosas terão acesso a um tempo de emissão devidamente identificado e fixado globalmente para todas no serviço público de radiodifusão e de televisão.

2. — Não é permitida a difusão de programação religiosa no referido serviço público fora do espaço e tempo de emissão que lhe está reservado.

3. — A distribuição do tempo de emissão entre as diversas igrejas e associações religiosas far-se-á por acordo entre as empresas titulares dos serviços públicos de radiodifusão e de televisão e a Comissão do Tempo de Emissão das Confissões Religiosas, nos termos do artigo 13.º

Artigo 12.º

(Comissão do Tempo de Emissão das Confissões Religiosas)

A Comissão do Tempo de Emissão das Confissões Religiosas é formada por um representante de cada associação religiosa registada de acordo com o artigo 6.º, ou pelas federações que as mesmas integrem, e ainda por representantes do Ministério da Justiça e do Ministério responsável pela comunicação social, sendo designada por período de três anos por despacho conjunto do Ministério da Justiça e do Ministério responsável pela comunicação social.

Artigo 13.º

(Obrigações militares dos ministros do culto)

Os alunos das escolas de formação de ministros do culto, os ministros do culto e os membros dos institutos de vida consagrada podem, a seu pedido, cumprir as respectivas obrigações militares nos serviços de assistência religiosa, de saúde e assistência social das Forças Armadas, sem prejuízo do direito à objecção de consciência nos termos da lei.

Capítulo IV

Protocolo de Estado

Artigo 14.º

(Laicização dos actos, cerimónias e estabelecimentos públicos)

1. — Não é permitida a introdução de actos, cerimonial ou simbologia religiosos nos actos ou cerimónias promovidos pelos órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, precedendo-os ou sucedendo-lhes, com eles directa ou indirectamente associados.

2. — Não é permitida aos titulares dos órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais a exteriorização pública das suas convicções religiosas quando no exercício de funções.

3. — Não é permitida a exibição de simbologia religiosa ou o exercício de actividades religiosas nas instalações e estabelecimentos públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias, salvas as excepções constantes do número seguinte.

4. — Nos estabelecimentos prisionais e hospitalares e nas unidades militares ou policiais das Forças Armadas e das forças de segurança mobilizadas em operações, o Estado providenciará assistência religiosa aos crentes das diferentes confissões religiosas que a solicitem.

Artigo 15.º

(Representação protocolar das Igrejas)

As igrejas e demais confissões religiosas não têm representação protocolar permanente nas cerimónias e actos públicos promovidos por órgãos de Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais.

Capítulo V

Disposição revogatória

Artigo 16.º

(Disposição revogatória)

Ficam expressamente revogados: o Protocolo Adicional à Concordata da Santa Sé com a República Portuguesa de 15 de Fevereiro de 1975, a Lei n.º 4/71, de 21/8, o Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, o Decreto-Lei n.º 329/98, de 2 de Novembro, e o Decreto n.º 216/72, de 27 de Junho.

Assembleia da República, 12 de Janeiro de 2000. — Os Deputados do BE: *Luís Fazenda* — *Francisco Louçã*.

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Deram entrada na Mesa da Assembleia da República, no decurso da VIII Legislatura, duas iniciativas sobre a Lei da Liberdade Religiosa e da Laicização do Estado, que desceram por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação e elaboração do respectivo relatório/parecer:

- Projecto de lei n.º 27/VIII (PS) - Lei da Liberdade Religiosa
- Projecto de lei n.º 66/VIII (BE) - Lei da Liberdade Religiosa e da Laicização do Estado.

Nos termos regimentais, os projectos foram distribuídos com vista à elaboração de relatório e parecer.

Não foi possível concentrar num só relatório a apreciação das questões suscitadas pelas iniciativas apresentadas. Foi designado relator do projecto de lei n.º 27/VIII o Sr. Deputado Francisco Louçã e relatora do projecto de lei n.º 66/VIII a Sr.ª Deputada Helena Ribeiro.

1 - Introdução

Estão em discussão dois projectos de lei sobre a liberdade religiosa em Portugal. Trata-se de um debate sobre uma questão de civilização e de cultura incontornável.

Pelos séculos fora, as instituições religiosas exerceram, aos vários níveis, uma significativa influência na actividade política do País e preencheram, com destacada preponderância, o universo da instrução e da cultura na sociedade portuguesa.

Mais de 80% da população portuguesa é religiosa. Trata-se de um dado sociológico que aquilata da relevância socialmente significativa da religião em Portugal. Decorrente desta sua importância na sociedade portuguesa a religião tem, frequentemente, assumido uma posição que lhe permite manter relações específicas, quer com a sociedade quer com o Estado. É um dado histórico constante que as restantes instâncias de poder têm tido sempre a necessidade de estabelecer um determinado sistema de relações com instituições religiosas.

O Estado, ao longo da história portuguesa, tem tido várias formas de relação com as instituições, grupos e agentes religiosos, sendo sempre um facto social e politicamente relevante o modo como o faz, em especial com a Igreja Católica, dado a sua particular importância no contexto nacional.

Importa aqui referir que a história da liberdade religiosa tem sido apresentada normalmente em termos dialécticos. O ponto de partida é o antigo regime, visto unitariamente como um tempo de intolerância e inquisição, em que o Trono e o Altar estão unidos na perseguição às consciências.

São os filósofos do séc. XVIII que, levados pela experiência histórica da reforma e das guerras religiosas, formulam, pela primeira vez, a doutrina da liberdade de consciência e é o novo poder emergente da Revolução Francesa que a proclama como conquista política na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

As primeiras afirmações do direito à liberdade religiosa no contexto europeu são feitas numa atitude claramente hostil à igreja católica. Decorria um período histórico em que a luta não era só dirigida contra o Trono mas também contra a autoridade do Altar, do Papa e dos Bispos. Inspirado ou alimentado pelas principais correntes filosóficas, o liberalismo aparece durante o séc. XIX e parte do séc. XX como «a maneira de pensar do mundo moderno» (Stuart Mill) e marca a história do séc. XIX como um século em que o poder político, em nome da liberdade, se insurge contra a «fortaleza cercada» da Igreja.

No que respeita a Portugal podemos dizer que, ao longo do séc. XIX e até 1911, o catolicismo continuou a ser a religião oficial do Estado português mas que a ideia de remodelar profundamente as estruturas eclesiais despontou muito cedo no regime

vintista. Entre as mudanças fundamentais de estrutura implementadas pelos governos liberais desde 1820, inclui-se a reforma religiosa.

Aquando da monarquia absoluta vivia-se, no nosso país, um regime de religião de Estado, com mera tolerância para as outras religiões. Com o triunfo do liberalismo e o início do constitucionalismo, em 1822, verifica-se um crescente conflito traduzido em medidas como a abolição das dízimas e outras contribuições de que era beneficiária a Igreja; a tributação fiscal da propriedade eclesiástica que, em algumas situações, atingia 50% dos seus réditos; a negação do direito de representação em Cortes ao clero regular, bem como da sua capacidade como votante nas eleições.

Não obstante este clima de oposição à Igreja Católica, as três constituições liberais tinham como denominador comum declararem a religião católica apostólica romana religião oficial do Estado português.

- A Constituição de 1822 previa como deveres dos cidadãos, o de venerarem a religião (artigo 19.º); admitia a censura pelos Bispos dos escritos públicos sobre dogma e moral; só aos estrangeiros autorizava o exercício, e particular, dos respectivos cultos (artigo 25.º).

- A Carta Constitucional e a Constituição de 1838 foram mais longe ao estabelecer que «ninguém pode ser perseguido por motivos de religião, uma vez que respeite a do Estado» (artigo 145.º & 4).

De referir que as três constituições mantinham a interferência do Rei na designação dos Bispos e as de 1826 e 1838 previam o Beneplácito Régio.

Assistia-se a uma situação que não era de liberdade religiosa mas de mera tolerância religiosa. A própria Igreja Católica via a sua actividade cerceada essencialmente por dois mecanismos:

- O provimento dos benefícios eclesiásticos;
- O Beneplácito Régio.

O Estado assumiu-se como protector de uma religião que considerava oficial mas simultaneamente abriu, com a instauração do regime de liberdades um conflito com a Igreja Católica que conduziu ao corte de relações com o Vaticano, só reatadas em 1841.

Em boa verdade, podemos afirmar que ainda que no plano das leis e das orientações oficiais se continuasse a pugnar e a manter justapostas espiritualidade e temporalidade, as atitudes e as práticas seguidas pelos cidadãos e pelos movimentos sociais e políticos, caminhavam em sentidos que já eram ou prenunciavam um evoluir divergentes. A este respeito é de todo ilustrativa a conferência proferida por Antero de Quental no âmbito das Conferências Democráticas do Casino Lisbonenses, de 1871, onde aquele concluía: «Oponhamos ao catolicismo não a indiferença ou a fria negação, mas a ardente afirmação da alma nova, a consciência livre, a contemplação do divino pelo humano (...), a filosofia, a ciência e a crença no progresso, na renovação incessante da humanidade pelos recursos inesgotáveis do seu pensamento, sempre inspirado.»

Assiste-se, neste período, a uma expansão do laicismo que foi ganhando terreno entre a classe política, em particular nos defensores do ideário republicano, mas também entre monárquicos católicos, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, altura em que as doutrinas positivistas foram ocupando o lugar que na primeira metade foi preenchido predominantemente pelo ideário maçónico.

Em conclusão, podemos dizer que o regalismo cartista foi um regime ainda de proteccionismo e de confessionalismo de Estado, que se mostrou tutelador das instituições e dos assuntos religiosos, levando de certo modo a radicar a ideia de que indissolúvelmente estavam confundidos os poderes político e eclesiástico.

O regime republicano triunfante em 1910 teve como uma das suas preocupações capitais decretar a separação entre a Igreja e o Estado, invocando os malefícios próprios da simbiose anterior.

A República identificou-se, assim, com a oposição ao poder da Igreja, que apesar das leis de confisco de 1820-34 promulgadas pela monarquia liberal, era ainda uma das mais poderosas potências existentes no País e uma força hostil aos ideais liberais e à civilização moderna pós-Revolução Francesa, como o prova a realização do primeiro Concílio do Vaticano em 1869-70, onde a Igreja, em plena voga dos ideais liberais,

insistiu numa posição conservadora, reafirmando os seus princípios tradicionais, acentuando a centralização papal e lançando as bases da luta contra aquilo que denominou de «modernismo» e os seus males.

Na sequência do Concílio do Vaticano de 1869-70 assistiu-se a um «renascer da Igreja católica como corpo de combate» o que determinou uma contra-reacção de anti-clericalismo violento, especialmente em França, Itália e Portugal.

Três dias após o triunfo da Revolução Republicana, Afonso Costa decreta a expulsão de todas as ordens religiosas do País e a supressão de todos os conventos, mosteiros, hospícios, casas religiosas, colégios e centros de caridade dirigidos pelas congregações, passando para o Estado todos os seus bens.

No rumo laicizador da vida e da sociedade portuguesa outra legislação foi publicada, tendo em vista a abolição dos juramentos e das invocações de tipo religioso, incluindo as das escolas; a supressão dos feriados católicos; a proibição do ensino da religião nas escolas e o ensino em geral aos clérigos; a nacionalização dos bens das igrejas; a proibição de uso de vestes talares aos clérigos quando fora das igrejas; a proibição de procissões e outras manifestações religiosas susceptíveis de provocar alteração pública; a supervisão apertada das manifestações do culto; a consagração do direito ao divórcio e a negação de validade civil aos casamentos católicos.

A Constituição de 1911 surge como a tradução material do ideário republicano.

Em termos constitucionais foi com a I República que, pela primeira vez, na História de Portugal, se introduziu a noção de neutralidade religiosa do Estado. Na verdade, a Constituição de 1911, embora não consagrasse expressamente o princípio da separação de poderes, decretado a 22 de Abril pelo Governo Provisório na sequência de um despacho de Afonso Costa, que seguiu de perto as leis francesas de 1905, garantiu formalmente a inviolabilidade de liberdade de crença e da liberdade de consciência e a igualdade política e civil de todas as confissões religiosas perante o Estado, se bem que, simultaneamente, adoptasse medidas restritivas da actividade das confissões religiosas, afectando especialmente a Igreja Católica.

O laicismo oficial de permeio com a hostilidade dos poderes constituídos ao culto e às instituições religiosas marcou indelevelmente o regime republicano e sobretudo os seus primeiros anos.

Em síntese, podemos dizer que com a implantação da I República assistimos à introdução de importantes noções e estruturas no relacionamento entre o Estado e a Igreja, nomeadamente a noção de separação do Estado da Igreja; a noção de neutralidade religiosa do Estado e a noção de laicidade do Estado.

A eclosão da I Grande Guerra Mundial e a intervenção de Portugal no conflito facilitaram o renascimento da influência da Igreja.

Surge um terceiro período na história da liberdade religiosa em Portugal, que alguns autores denominam como «Regime de CatoLaicidade da Concordata de Separação de 1940» mas que é já configurado na Constituição de 1933.

Com o advento da Ditadura e do Estado Novo assistiu-se a um apaziguamento das relações entre o Estado e a Igreja e verificou-se um ressurgimento do papel da Igreja Católica. As soluções normativas adoptadas eram conducentes à afirmação da liberdade religiosa dos católicos e não asseguravam a igualdade de direitos às outras confissões. A Constituição de 1933, no plano formal, admite a liberdade e a inviolabilidade das crenças, estando os cidadãos livres de perseguição e isentos de deveres de culto (artigo 8.º). O artigo 45.º dispõe ser livre o culto público ou particular de todas as religiões; o artigo 46.º manter-se o regime de separação entre a Igreja Católica e o Estado português, princípio que foi, pela primeira vez, constitucionalmente consignado; o artigo 47.º continuar a afectação dos edifícios de culto a essa finalidade.

Embora o regime da separação seja a fórmula juridicamente consagrada e o Estado se assumia como não confessional, no plano da realidade factual, oficiosamente, o Estado actua de molde a proteger a doutrina e as instituições religiosas do culto católico.

A Constituição de 1933 rasgou o caminho para a celebração da Concordata entre o Estado e a Santa Sé, que ocorreu a 10 de Maio de 1940.

Este Tratado veio a definir de forma estável a situação jurídica da Igreja Católica em Portugal, de que resultou uma situação de reconhecimento preferencial ou privilegiado

da Igreja Católica. Regras sobre o património de que a Igreja se sentia espoliada, a nomeação de bispos, a possibilidade de leccionar aulas de religião e as isenções fiscais para os padres no exercício do seu ministério são algumas das disposições da Concordata, que apenas foi revista uma única vez, em 1975, dando origem a um protocolo adicional, que diz respeito à possibilidade de os casados catolicamente poderem divorciar-se pela lei civil.

Com a revisão constitucional de 1951 passou a reconhecer-se a religião católica como «Religião da Nação Portuguesa» e tornou-se o reconhecimento das confissões religiosas como era até então, mas facultativo e condicional, dependendo esse reconhecimento da prática dessas confissões dentro do território nacional.

Em 1971 é revista a Constituição de 1933, através da Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto, passando a considerar-se a religião católica como «Religião Tradicional da Nação Portuguesa», e publicada a Lei da Liberdade Religiosa - Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto -, que afirmou o direito das confissões religiosas a igual tratamento «ressalvadas as diferenças impostas pela sua diversa representatividade» e previu um sistema de reconhecimento das confissões não católicas, se bem que em moldes algo restritivos, exigindo-se a sua implantação em território nacional.

Podemos dizer que, durante o regime autoritário que precedeu o 25 de Abril de 1974, a liberdade religiosa esteve matricialmente afectada pelo cerceamento das liberdades, direitos e garantias.

A liberdade religiosa só chegou a Portugal com a instauração da democracia. Em matéria de direitos e deveres fundamentais dos cidadãos a Constituição de 1976 veio consignar que ninguém pode ser privilegiado ou prejudicado em função das suas convicções religiosas (artigo 13.º); que a «liberdade de consciência, de religião e culto é inviolável» (artigo 41.º); e que as «igrejas e comunidades religiosas estão separadas do Estado e são livres na sua organização e no exercício das suas funções e do culto». O mesmo artigo garante ainda a liberdade de ensino de qualquer religião, assim como a de utilizar meios de comunicação social próprios. O artigo 43.º dispõe mesmo ser o ensino público não confessional e, na mesma linha, o artigo 47.º, relativo ao foro partidário,

proíbe aos partidos o uso de denominações contendo expressões alusivas a qualquer religião ou igreja.

A situação verificada depois do 25 de Abril de 1974, em matéria confessional, caracteriza-se por um progresso na concretização dos preceitos constitucionais e legais, pelo menos no que concerne à liberdade de culto, o que distingue este período face à Primeira República e ao Estado Novo, em que era grande a distância entre a letra do preceituado formal e a sua aplicação ao quotidiano dos cidadãos e das instituições.

Após este breve excursus histórico podemos afirmar categoricamente que foram dados passos significativos na construção do direito à liberdade religiosa em Portugal, mas a situação de facto vivida não é ainda de molde a permitir-nos dar por encerrado este esforço de densificação e de concretização de um dos direitos fundamentais que como tal vem consagrado na Constituição.

A reforma do direito das religiões é um imperativo em ordem à construção de uma sociedade pluralista, aberta e multicultural e à intensificação do sistema democrático. O nosso sistema jurídico, no que se refere ao direito das religiões, encontra-se imprevisto para acolher um entendimento do direito à liberdade religiosa e da separação entre o Estado e a Igreja compatível com a Constituição da República Portuguesa e com o fenómeno da diversidade religiosa, que tem vindo a provocar uma alteração no panorama religioso do nosso país. Muitas das normas jurídicas vigentes são concebidas e interpretadas com base em ultrapassadas concepções de unidade política – religiosa nacional, em que a Igreja Católica surge como regra e as demais confissões religiosas como excepção. Os principais diplomas jurídicos nesta matéria, a Concordata e a Lei da Liberdade Religiosa n.º 4/71, de 21 de Agosto, carecem de ser adaptados ao entendimento constitucional da liberdade religiosa e à diversidade religiosa, encarando-se este fenómeno como uma situação normal numa ordem constitucional aberta e pluralista.

A Concordata celebrada em 1940 apenas foi revista uma única vez, através do Protocolo Adicional, de 15 de Fevereiro de 1975, que veio estender a possibilidade do divórcio aos casados catolicamente, permanecendo quanto aos demais exactamente conforme ao texto originário. Embora algumas das suas inconstitucionalidades tenham

sido já removidas ou tacitamente suprimidas, o certo é que a mesma se apresenta actualmente como um instrumento anacrónico e portadora de várias inconstitucionalidades, que reclamam a sua necessária revisão e adaptação ao sistema constitucional português.

A Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto, por sua vez, consubstancia um enquadramento jurídico do fenómeno religioso partidário de uma concepção que não permite o cumprimento do princípio da igualdade de direitos em matéria religiosa.

Urge, pois, proceder-se à construção de uma ordem jurídico-política legítima baseada nos princípios fundamentais da justiça, da reciprocidade e igual dignidade e liberdade da pessoa humana, na certeza de que a consagração do direito à liberdade religiosa em obediência ao princípio absoluto da igual dignidade e liberdade de todos os cidadãos perante a lei acabará por contribuir para a edificação de uma sociedade pluralista.

«A experiência histórica aponta para a conclusão de que só não há alargado pluralismo religioso onde não existe igual liberdade religiosa» (Jónatas Machado, in Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXII).

2 - Motivação

O presente projecto de lei, da autoria do Bloco de Esquerda, denomina-se «Lei da liberdade religiosa e da laicização do Estado» e tem a sua motivação estribada na necessidade de uma reforma laicizante do Estado português, como forma de assegurar uma verdadeira liberdade religiosa.

Referem os autores deste projecto de lei que é urgente proceder-se à clarificação política e legal do quadro respeitante às actividades das igrejas e das demais associações religiosas à luz da Constituição, o que assenta em cinco tipos de medidas, coincidente com as áreas onde a violação dos princípios constitucionais parece mais evidente:

- Em primeiro lugar, a revogação da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa, a 10 de Maio de 1940, primeira condição para a normalização democrática da questão religiosa em Portugal;

- Em segundo lugar, a revogação de todas as formas de financiamento directo ou indirecto do Estado às confissões religiosas, assim se cumprindo a doutrina que decorre do princípio da laicidade do Estado;

- Em terceiro lugar, o fim do ensino religioso nas escolas públicas, mesmo que em regime opcional e a sua consideração como actividade privada dos cultos a desenvolver por cada confissão religiosa nos espaços e com os meios que lhe são próprios;

- Em quarto lugar, a proibição da introdução de símbolos religiosos nas cerimónias do Estado, nos estabelecimentos públicos ou na programação normal dos órgãos de informação públicos;

- Em quinto lugar, a revisão do protocolo de Estado em ordem à supressão da representação de qualquer culto religioso nas cerimónias e actos públicos.

3 - Organização do projecto

O presente projecto é composto por 15 artigos, que se subdividem em V capítulos, a saber (Anexo):

- Capítulo I: Princípios gerais;
- Capítulo II: Disposições sobre a liberdade religiosa
- Capítulo III: Relações entre o Estado e as associações religiosas.
- Capítulo IV: Protocolo de Estado.
- Capítulo V: Disposição revogatória.

No Capítulo I estão elencados os princípios gerais em matéria de liberdade religiosa e laicidade do Estado:

- Princípio da liberdade de consciência, de religião e de culto;
- Princípio da não discriminação;
- Princípio da laicidade do Estado e da independência das associações.

O Capítulo II trata dos direitos individuais de liberdade religiosa, fixando-se positivamente o conteúdo da liberdade religiosa (artigo 4.º) e os direitos dos ministros do culto (artigo 5.º).

O Capítulo III dispõe sobre as relações entre o Estado e as associações religiosas, prevendo a desvinculação da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa (artigo 6.º), o reconhecimento da personalidade jurídica e registo das associações religiosas (artigo 7.º), o reconhecimento de efeitos civis a todos os casamentos celebrados por forma religiosa (artigo 8.º), o regime fiscal de excepção para as actividades das pessoas colectivas religiosas ou de outras organizações por ela criadas quando sejam de manifesto interesse público (artigo 9.º), a proibição do ensino religioso nas escolas públicas (artigo 10.º), as regras de acesso das confissões religiosas ao serviço público de rádio e televisão (artigo 11.º), a criação de uma Comissão do Tempo de Emissão das Confissões Religiosas (artigo 12.º) e as obrigações militares dos ministros do culto (artigo 13.º).

No Capítulo IV trata-se da questão do protocolo de Estado, estabelecendo-se a laicização dos actos, cerimónias e estabelecimentos públicos (artigo 14.º) e a proibição de representação protocolar das igrejas nas cerimónias e actos públicos promovidos por órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

O Capítulo V contém uma única disposição de natureza revogatória (artigo 15.º), onde se prevê expressamente a revogação do Protocolo Adicional à Concordata da Santa Sé com a República Portuguesa, de 15 de Fevereiro de 1975, a Lei n.º 4/71, de 21 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, o Decreto-Lei n.º 329/98, de 2 de Novembro, e o Decreto n.º 216/72, de 27 de Junho.

4 - Considerações gerais sobre o presente projecto de lei

I) A Constituição consagra o direito à liberdade de consciência, de religião e de culto, como um direito inviolável e igualmente disponível a todos. Deste princípio decorre que o indivíduo goza do direito fundamental à liberdade religiosa e que os grupos religiosos gozam do pleno direito de propagar o seu credo, qualquer que ele

seja, dentro do respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, bem como de observar a sua doutrina através da adopção dos seus rituais próprios.

Da consideração do direito à liberdade de consciência, de religião e de culto, como um direito inviolável, resulta que, no seu núcleo essencial de protecção da autonomia individual, este direito é irreduzível, a não ser quando em confronto com a protecção conferida a outros direitos com igual dignidade constitucional.

Se é certamente necessário proteger os cidadãos contra utilizações fraudulentas e criminosas da religião, também é verdade que existe o perigo real de, em nome da protecção a indivíduos, se resvalar para a imposição da ortodoxia social dominante. O problema fundamental reside em conseguir a garantia da protecção efectiva dos cidadãos sem violar a liberdade religiosa e colectiva nem repristinar os antigos processos inquisitoriais numa versão mais moderna e sofisticada.

Num contexto constitucional de cidadãos livres e iguais, o objectivo dos poderes públicos não é o de impor a todos os cidadãos uma determinada mundividência, mas, sim, o de permitir que cada um deles prossiga e viva as suas concepções dentro dos limites impostos pela preservação da igual liberdade de todos os membros da comunidade política. A resposta aos complexos problemas com que o direito da religião hoje se depara passa pelo aprofundamento dos valores constitucionais e não pela sua postergação. Nem a segurança dos cidadãos nem a sua liberdade religiosa podem ser postas em causa como bens considerados igualmente dignos de tutela constitucional. A actuação estadual neste delicado domínio deve subordinar-se às exigências de uma cuidadosa ponderação proporcional dos bens em presença. Em nossa opinião, a legislação civil e penal contém disposições suficientes para enfrentar o problema da efectiva violação dos direitos fundamentais dos indivíduos pelas confissões religiosas e daí que se duvide da *ratio*, da própria constitucionalidade ou, pelo menos, da necessidade de inclusão de uma norma como o n.º 2 do artigo 4.º no presente projecto de lei, onde se diz que «a liberdade de manifestar a religião ou crença, individual ou colectivamente, não pode ser objecto de outras restrições senão as que, prevista na lei, constituam disposições necessárias para garantir a segurança, ordem, saúde e moral públicas ou a protecção dos direitos de outrem», estando aberta a porta a

que por razões de ordem pública um direito considerado inviolável possa sofrer restrições.

II) Na versão originária do artigo 6.º do presente projecto de lei escrevia-se que:

«1. O Estado português iniciará, no prazo de 30 dias após a publicação desta lei, o processo de desvinculação da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa assinada a 7 de Maio de 1940».

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi entretanto informada de que o artigo 6.º da versão originária do presente projecto de lei foi retirado pelos seus proponentes, pelo que perdeu oportunidade o tratamento, neste relatório, dessa questão, geradora de polémica constitucional.

Parecer

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente projecto de lei reúne as condições necessárias à sua apreciação pelo Plenário da Assembleia da República.

Os grupos parlamentares reservam as suas posições sobre o conteúdo da proposta para o debate em Plenário.

Palácio de São Bento, 28 de Março de 2000. — A Deputada Relatora, *Helena Ribeiro* — O Presidente da Comissão, *Jorge Lacão*.

Nota. — O relatório foi aprovado, com votos a favor do PS, do PCP e do BE e a abstenção do PSD. O parecer foi aprovado por unanimidade.

(ATENÇÃO À INCM

OS QUADROS CONSTANTES DO ANEXO SEGUEM APENAS EM SUPORTE DE PAPEL)