



DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados	
CTED	
N.º Único	652951
Entrada/Saida n.º	68
Data	12 / 03 / 2020

Exmo. Senhor Presidente da
Comissão de Transparência e Estatuto
dos Deputados (CTED), Dr. Jorge
Lacão

14CTED@ar.parlamento.pt

cf. 31/2020 12.3.2020

Assunto: Projecto de Lei n.º 169/XIV/1ª – Determina a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações “discretas” em sede de obrigações declarativas (Primeira alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho)

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (CTED),
Dr. Jorge Lacão,

A Comissão da Liberdade Religiosa acusa a recepção da V. solicitação, que desde já se agradece, de envio de contributo escrito que possa ser considerado no âmbito do debate parlamentar do Projecto de Lei n.º 169/XIV/1ª, que “Determina a declaração da filiação ou ligação a organizações ou associações “discretas” em sede de obrigações declarativas (Primeira alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho)”.

O referido projecto de lei foi discutido no âmbito de reunião ordinária desta Comissão. O sentido geral resultante dessa discussão foi o de expressar as mais sérias reservas, por parte desta Comissão, quanto à referida iniciativa legislativa, quer no plano da sua (des)conformidade face à Constituição, quer no que se refere à sua própria justificação.

Deve ter-se presente, na leitura do texto subsequente, que, sem prejuízo de algumas referências de enquadramento, esta Comissão se pronuncia essencialmente sobre a dimensão do projecto que se prende com as organizações de cariz religioso, uma precisão necessária, dado que na Exposição de Motivos do projecto se faz menção a organizações de outra natureza.

I. A iniciativa legislativa em análise

A iniciativa legislativa em causa pretende aditar ao artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho (que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos; doravante, apenas “Lei n.º 52/2019”), um n.º 4 (com renumeração dos demais números, cujo texto ficaria intocado), com o seguinte conteúdo: “A declaração



COMISSÃO
da
**LIBERDADE
RELIGIOSA**

referida no número 1 também inclui um campo de preenchimento facultativo que permite a menção, ainda que negativa, à filiação ou ligação com associações ou organizações que exijam aos seus aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos seus associados.”

Trata-se de uma norma que se reporta à subscrição de uma declaração pelos titulares de cargos referidos nos artigos 2.º (titulares de cargos políticos), 3.º (altos cargos públicos) e 4.º (Juizes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, Provedor de Justiça e membros dos Conselhos Superiores) da Lei n.º 52/2019 (cf. artigo 13.º, n.º 1, do diploma).

Esta norma inserida no articulado do diploma é depois acompanhada por uma (nova) menção, no formulário da declaração de interesses aprovado em anexo à lei, de um campo com o título “*Filiação ou ligação a associações ou organizações de carácter discreto*”, com duas hipóteses, “*sim*” ou “*não*”, e um campo adicional para indicação da “*Natureza da organização ou associação*”. No mesmo formulário, a nota de rodapé 13 indica que “*O presente campo de preenchimento facultativo respeita às associações ou organizações de carácter discreto referidas no n.º 4, do art. 13.º*”, e a nota de rodapé 14, relativa ao campo “*Natureza da organização ou associação*”, refere: “*Em caso de resposta positiva na rubrica anterior, nesta rubrica deverá discriminar-se qual a natureza da entidade em que está filiado ou associado.*”

Os dados acabados de mencionar são mais do que suficientes para impor, num juízo que se considera inequívoco face à Constituição, que a iniciativa legislativa em questão é inconstitucional.

II. O parâmetro constitucional de referência (em especial, o artigo 41.º, n.º 3, da Constituição) e a sua violação pela iniciativa legislativa

Dispõe o n.º 3 do artigo 41.º da Constituição, que “*Ninguém pode ser perguntado por qualquer autoridade acerca das suas convicções ou prática religiosa, salvo para recolha de dados estatísticos não individualmente identificáveis, nem ser prejudicado por se recusar a responder.*”

O preceito é de meridiana clareza. São dois os comandos normativos nele contidos. Por um lado, “ninguém pode ser perguntado” por qualquer autoridade acerca das suas convicções ou prática religiosa, sendo a única excepção a recolha de dados estatísticos anónimos, por natureza excluída neste caso, já que a declaração de inexistência de conflitos de interesses é nominativa. Por outro lado, ainda que a pergunta, por qualquer razão, ocorresse, ninguém pode ser “prejudicado por se recusar a responder”.

A norma em causa, que consiste numa “*garantia especial da liberdade religiosa*”, confere um “*direito à própria reserva pessoal das convicções religiosas*”, “*proibindo inclusivamente toda a pergunta de qualquer autoridade acerca delas e vedando todo e*



qualquer prejuízo contra quem se recusar a revelá-las"¹. Pela inserção sistemática do preceito (no artigo 41.º), a doutrina anota que além da liberdade religiosa, o preceito protege a liberdade de consciência em geral².

O n.º 3 do artigo 41.º consagra, pois, um direito de reserva relativamente a qualquer pergunta relacionada com as “convicções profundas” das pessoas, que conferem sentido à sua existência, e de entre as quais assumem relevância especial as convicções religiosas, bem como com todos os actos que possam ser considerados como de *prática* associada a tais convicções (recorde-se que a norma se refere, de modo claramente abrangente, às “convicções ou prática religiosa”).

Poderá, eventualmente, o próprio titular do direito a esta reserva prescindir dela, declarando na esfera pública o que lhe parecer adequado acerca do assunto, muito embora se deva dizer que, quando estão em causa titulares de cargos públicos, o ponto não é pacífico na doutrina, pois há quem questione se o princípio da separação e laicidade do Estado (artigo 41.º, n.º 4, da Constituição) não criaria um “dever de reserva” destes titulares sobre esta matéria, para evitar “aproveitamentos incorrectos num ou noutro sentido”³. A existência de um tal dever de reserva é, seguramente, controversa; contudo, mesmo não sendo esta a questão mais relevante para a apreciação da iniciativa legislativa, a mesma não pode deixar de ser ponderada, já que em pretensa homenagem à transparência do exercício de funções públicas, o projecto pode criar condições de perturbação do princípio da separação e da laicidade do Estado.

Seja como for, o que a Constituição, isso sim, expressamente proíbe, é que qualquer pessoa seja perguntada sobre as suas convicções e prática religiosa. Esta proibição visa criar uma zona de *ausência de qualquer pressão* sobre o sujeito em questão. Bem se compreende que assim seja, e isso, claro, independentemente do carácter facultativo ou obrigatório da resposta. A tentativa de assegurar a conformidade da iniciativa legislativa com a Constituição referindo que a pergunta é de resposta facultativa ou que a resposta pode ser meramente “negativa” é de uma total improcedência e, salvo o devido respeito, chega a ser surpreendente que se tenha pensado que tal poderia ser uma solução. A norma constitucional não prevê esta distinção, e separa claramente, como se viu, os dois comportamentos: perguntar, e penalizar alguém por se recusar a responder. A simples pergunta é proibida, e por isso, é proibida seja qual for o seu estatuto, de resposta facultativa ou obrigatória, “positiva” ou “negativa”.

E se isto é inequívoco pela letra da norma, ao mesmo resultado se chega considerando o seu objectivo (a sua *ratio*), já acima referido: criar uma zona de total ausência de pressão sobre o sujeito em questão que o pudesse levar a revelar, contra a sua vontade, as suas convicções

¹ J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 612.

² Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I - *Introdução Geral. Preâmbulo. Artigos 1.º a 79.º*, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 914.

³ Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, cit., p. 913.



COMISSÃO DA
LIBERDADE
RELIGIOSA

ou prática religiosa. Ora, pensando nos cargos que estão em causa, mesmo que a resposta a uma tal pergunta seja apresentada como facultativa, as regras da experiência comum levam a concluir que a sua simples existência irá criar uma distinção, entre os que eventualmente responderem, e os que não responderem, sendo que em relação a estes últimos, dir-se-á que não são “transparentes”, e criar-se-á uma atmosfera de suspeição e de pressão tendente à revelação, que seria sempre inaceitável, mesmo que não existisse a norma expressa do artigo 41.º, n.º 3, da Constituição, e que é ainda mais inaceitável perante a sua existência. De facto, ninguém seriamente poderá negar que essa distinção, e a correspondente atmosfera de suspeição, que se criariam, seriam sem dúvida um *prejuízo* que essas pessoas sofreriam *por se recusarem a responder* – ou seja, violar-se-ia, quer a proibição de *fazer a pergunta*, quer a proibição de *prejudicar alguém por se recusar a responder*⁴.

A tudo isto é indiferente o facto de as pessoas exercerem certos cargos políticos ou públicos de relevo⁵. Já se referiu que a única excepção à proibição de pergunta sobre convicções ou prática religiosa assenta no *anonimato* da resposta, que aqui não está verificado. A doutrina mais autorizada refere mesmo que o n.º 3 do artigo 41.º significa que “(...) *as convicções e a prática religiosas assumem um estatuto de foro íntimo das pessoas, indevassável e totalmente indiferente ao estatuto social, profissional ou político dos cidadãos*” (destaque nosso)⁶. Não existe qualquer razão constitucionalmente atendível para criar aqui uma nova excepção a uma norma que a Constituição, pelas razões já referidas, manifestamente não pretende ver excepcionada. O exercício dos cargos a que se referem os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Lei n.º 52/2019 está sujeito a parâmetros de conformidade à Constituição e à lei, incluindo a sujeição a critérios exclusivos de interesse público e legalidade, imparcialidade e transparência. A conformidade a tais parâmetros é assegurada, quer através das formas e procedimentos de *designação* desses titulares, quer através da sujeição das *decisões* tomadas no exercício desses cargos a critérios materiais, formais, orgânicos e procedimentais, servidos por inúmeras formas de escrutínio, que vão desde o controlo interno nas entidades e serviços onde tais titulares prestam serviço, ao controlo pelos tribunais, pelo Parlamento, pelos órgãos de comunicação social e demais mecanismos de formação da opinião pública, e, em numerosas instâncias, pelos próprios cidadãos, através do seu voto. Sendo isto assim, não existe qualquer justificação constitucionalmente admissível para uma medida de extrema gravidade, que põe em causa a já referida reserva de divulgação de convicções e prática religiosa, e contraria norma constitucional expressa.

III. A violação, em qualquer caso, das condições jurídico-constitucionais de aprovação de uma norma restritiva de direitos fundamentais (artigo 18.º da CRP)

⁴ O que também faz com que a medida legislativa proposta seja de considerar violadora do princípio da *igualdade* (artigo 13.º da CRP) e da imposição constitucional de *protecção legal contra quaisquer formas de discriminação* (artigo 26.º, n.º 1, *in fine*, da CRP).

⁵ Com a ressalva de que, a ser relevante, seria porventura no sentido de *impor uma reserva*, por força do princípio da separação e laicidade do Estado, como já se disse.

⁶ J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, cit., p. 612.

Mantendo-se tudo o que foi dito, acrescenta-se, ainda, a título acessório, que o modo como o projecto legislativo está redigido é patentemente incapaz de cumprir uma exigência mínima de clareza e segurança jurídica que sempre tem de estar presente em qualquer norma que procede a uma restrição a um direito fundamental, ainda para mais uma restrição constitucionalmente não prevista a uma norma proibitiva expressa que defende um direito, liberdade e garantia.

De facto, é sabido que as restrições a direitos, liberdades e garantias têm de estar previstas em lei, respeitar o princípio da proporcionalidade nas suas diferentes vertentes, e salvaguardar o conteúdo essencial do direito em causa (artigo 18.º da Constituição). A estas exigências o Tribunal Constitucional acrescenta, de forma que é pacífica na sua jurisprudência e na doutrina, a exigência de clareza e *densidade* da norma restritiva, ou seja, a necessidade de a norma que estabelece a restrição enunciar de forma objectivamente apreensível os critérios dessa restrição, de modo a que não se crie uma *norma em branco*, que fosse essencialmente uma remissão para a pura discricionariedade do decisor. De facto, essa exigência é um corolário da chamada “reserva de lei restritiva”: a restrição tem de resultar *da lei* e não de uma decisão puramente casuística.

Esta última exigência, salvo o devido respeito, não está minimamente acautelada com a iniciativa proposta.

Com efeito, é de notar que a norma faz apelo a um conceito de fronteiras completamente indefinidas, de “*filiação ou ligação com associações ou organizações que exijam aos seus aderentes a prestação de promessas de fidelidade ou que, pelo seu secretismo, não assegurem a plena transparência sobre a participação dos seus associados.*” Numa única expressão, concentra-se um número de incertezas e indefinições que não é compatível com a exigência de certeza e segurança a que se fez referência, e que, para mais, permite uma leitura segundo a qual praticamente a totalidade das organizações privadas ficaria abrangida.

O que sejam a “*filiação ou ligação*”, a “*exigência aos aderentes*”, a “*prestação de promessas de fidelidade*”, o “*secretismo*” ou a “*plena transparência sobre a participação dos associados*” não é, de todo, apreensível, não permitindo aos destinatários saber, com um mínimo de segurança, quais as associações ou organizações em causa.

Com efeito, muito facilmente qualquer organização que não tenha um perfil de auto-promoção *ad nauseam* das suas próprias actividades e dos seus membros (isto é, a maioria das organizações), fica potencialmente exposta a ser considerada marcada pelo “*secretismo*” e como não promovendo a “*plena transparência sobre a participação dos associados*”. Não é possível dizer o que seja a “*plena transparência*”; aparentemente, uma transparência apenas média, ou mesmo muito significativa, não será suficiente para afastar o rótulo de “*secretismo*”, pois exige-se, para esse efeito, a “*plena*” transparência. Pergunta-se, também, como se poderá conciliar a “*plena transparência*” da organização, de que aqui se fala, com as restrições – novamente, impostas pela Constituição, e agora também pelo Regulamento Geral de Protecção de Dados – ao tratamento de dados pessoais relacionados com as



COMISSÃO LIBERDADE RELIGIOSA

J/lu

convicções religiosas (artigo 35.º, n.º 3, da Constituição, e artigo 9.º do RGPD), aspecto que a iniciativa legislativa parece ignorar.

Considerações semelhantes se fazem em relação à ideia de “promessas de fidelidade”, que, ou não é susceptível de qualquer definição tangível, ou restringe-se apenas a um tipo de fidelidade “cega à lei”, que nenhuma organização lícita propugna formalmente, ou então, mais provavelmente, aplicar-se-á a um número indeterminado de organizações, incluindo, por exemplo, partidos políticos, que também exigem aos seus militantes o respeito de valores e princípios programáticos, e sancionam o seu incumprimento. A generalidade das organizações que expressam certa mundividência propõe um caminho que passa pela adesão a certos princípios, mas isso não possui, em si, qualquer aspecto minorizador da capacidade do cidadão para se motivar de forma conforme à Constituição e à lei enquanto exerce um cargo público, e por isso, a medida seria manifestamente excessiva.

A este propósito, há, salvo o devido respeito, na proposta legislativa, a perpetuação de um estigma comumente dirigido, por certos sectores, às organizações que expressam mundividências de natureza religiosa, que é o de essas entidades “anularem” a vontade e o livre arbítrio dos seus membros, e a capacidade de estes se motivarem autonomamente nas suas acções. Nesse sentido, a iniciativa legislativa, salvo o devido respeito, filia-se num entendimento marginal do fenómeno religioso, que não é caucionado pelas principais fontes normativas que vigoram no ordenamento jurídico português.

Assim, o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia determina que a União “*respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística*”. Em sentido semelhante, o artigo 17.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, garante o respeito pelo estatuto específico das igrejas e comunidades religiosas, e do n.º 3 do mesmo preceito resulta inequivocamente que a União “*reconhece*” a “*identidade*” e o “*contributo específico*” das igrejas e comunidades religiosas. O direito português acompanha estas indicações, o que está bem patente, por exemplo, no princípio da cooperação consagrado no artigo 5.º da Lei da Liberdade Religiosa (Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho), do qual resulta que as organizações religiosas são consideradas interlocutores importantes do Estado no que toca a uma cooperação dirigida, “*designadamente*”, “*à promoção dos direitos humanos, do desenvolvimento integral de cada pessoa e dos valores da paz, da liberdade, da solidariedade e da tolerância*”.

Desta forma, o principal ou único receio em que assenta a proposta legislativa está em completo desacordo com aquela que é a visão positiva que o ordenamento jurídico tem do fenómeno religioso.

Note-se que nada disto significa, naturalmente, que se negue a existência de fenómenos de motivação “inquinada” por considerações alheias ao interesse público, que devem ter as consequências em geral previstas para esses casos; o que não parece de todo admissível é partir do princípio segundo o qual o tipo de compromisso especificamente religioso



COMISSÃO
DA LIBERDADE
RELIGIOSA

configura um aspecto *gerador de suspeita de parcialidade*, que deva justificar uma pergunta numa declaração de registo de possíveis conflitos de interesses.

Também não se conhece qualquer paralelo, no ordenamento jurídico português, de utilização de conceitos da natureza dos utilizados na proposta; a Exposição de Motivos cita um texto aprovado por associação sindical de juízes, que “estabelecia” um compromisso nesse sentido, sendo, contudo, muito clara a diferença entre um compromisso desse tipo, e uma norma jurídica, constante de uma lei da Assembleia da República, destinada a consagrar uma restrição a um direito fundamental de abrangência genérica. A Exposição de Motivos cita ainda uma norma em sede de requisitos de recrutamento de colaboradores e dirigentes dos serviços de informações, que nada prova, desde logo por não permitir qualquer pergunta sobre as convicções ou prática religiosa, referindo-se apenas a associações em geral, não existindo razão para pensar que essa norma (constante de uma lei infra-constitucional) afaste o artigo 41.º, n.º 3, da Constituição.

Por fim, dúvidas se colocam, mesmo, sobre o próprio carácter geral e abstracto (exigido pelo artigo 18.º, n.º 3, da CRP) da norma restritiva proposta, já que a leitura da respectiva exposição de motivos revela, apesar de algumas tentativas de o escamotear, uma preocupação essencial com duas organizações: uma delas, aparece nomeada nove vezes (quatro no corpo do texto e cinco em notas de rodapé) na Exposição de Motivos; e outra, duas vezes. A Exposição de Motivos chega a referir: “(...) *ainda que as organizações maçónicas e a prelatura da opus dei sejam das organizações abrangidas pela disposição que propomos aquelas que em Portugal têm o maior peso e protagonismo (...)*”. Deste modo, a Exposição de Motivos da iniciativa vai ao ponto de tentar fazer, ela própria, a subsunção de duas organizações concretas ao conceito que propõe, suscitando fortes dúvidas, repete-se, sobre o carácter geral e abstracto do regime proposto.

IV. Conclusão

Por todas as razões indicadas, é entender da Comissão que a iniciativa legislativa do Projecto de Lei viola, de forma inequívoca, diversas normas da Constituição da República Portuguesa, com maior destaque para o artigo 41.º, n.º 3 da Lei Fundamental.

É o que cumpre informar a V. Exa. sobre o assunto referido, mais se colocando esta Comissão ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais que sejam considerados pertinentes.

Com os cumprimentos cordiais

José Vera Jardim
Presidente da Comissão da Liberdade Religiosa