

# DIREITO ECLESIAÍSTICO PORTUGUÊS DO SÉC. XXI

JOSÉ JOAQUIM ALMEIDA LOPES (\*)

## 1. ORIGENS E BASES DA CONCORDATA DE 2004

*Portugal* foi, durante muitos séculos, um país católico, com união entre o Estado Português e a Igreja Católica. Todas as Constituições liberais reconheceram a Religião Católica como sendo a religião oficial do Estado Português.

Esta situação veio a desaparecer com o advento do regime republicano, em 1910, que levou à queda da monarquia constitucional em que se vivia desde 1822.

A Primeira República, pelo Decreto de 20 de Abril de 1911, deixou de considerar a Religião Católica como religião do Estado, passando todas as igrejas ou confissões religiosas, incluindo a Igreja Católica, a ser autorizadas pelo Estado como “legítimas agremiações particulares”, desde que não ofendessem a moral pública nem os princípios do direito político português (art. 2.º da Lei de Separação do Estado das Igrejas).

A partir daqui, começou um confuso período de lutas entre o poder político e a Igreja Católica, pois esta viu-se privada da liberdade de que tradicionalmente gozava no país para exercer o seu múnus espiritual, para além de despojada dos seus bens eclesiásticos. Ficou conhecido este regime de interferência do Estado Português na Igreja Católica como de “jurisdicionalismo do Estado” ou laicismo.

Após períodos de alguma pacificação mediante a publicação de diplomas legais que vieram atenuar a rigidez do regime de separação imposto pelos republicanos, as relações entre o Estado Português e a Igreja Católica ficaram normalizadas mediante a aprovação, e ratificação na ordem

---

(\*) Juiz Conselheiro Jubilado — Associação Portuguesa de Canonistas.

interna de cada uma das partes, da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa, assinada na Cidade do Vaticano em 7 de Maio de 1940 e publicada na *I Série do Diário do Governo de 10 de Julho de 1940*. A Concordata tinha sido aprovada internamente pela Lei n.º 1.984, de 30 de Maio de 1940.

Em síntese, a Concordata de 1940 assentava nas seguintes bases.

- Portugal reconhecia personalidade jurídica à Igreja Católica (art. I);
- Portugal reconhecia o autogoverno da Igreja Católica para o livre exercício da sua “autoridade”, com a faculdade de exercer actos do seu “poder de jurisdição” por meio das suas “autoridades eclesiásticas” (art. II);
- Reconhecia-se, no direito interno, que a Igreja Católica se regia pelo direito canónico, nos termos do qual se organizava livremente, podendo constituir associações com efeitos civis (art. III);
- Reconhecia-se às associações canónicas o direito a ter e a dispor de património próprio (art. IV);
- Reconhecia-se o poder tributário próprio da Igreja Católica (art. V);
- Regulava-se o regime dos bens da Igreja, mandando-se restituir algum do património de que ela tinha sido esbulhada pelo regime republicano (art. VI);
- Regulava-se a intervenção do Estado nos bens da Igreja, sempre por acordo e não unilateralmente (art. VII);
- Concedia-se à Igreja um conjunto de isenções fiscais (art. VIII);
- Reservava-se o exercício de certos ofícios eclesiásticos para cidadãos portugueses (art. IX);
- Impunha-se o controlo político da nomeação dos bispos (art. X);
- Concedia-se aos eclesiásticos a protecção do Estado no exercício do seu ministério, nos mesmos termos que às autoridades públicas (art. XI);
- Protegia-se o sigilo sacramental dos eclesiásticos (art. XII);
- Tutelavam-se algumas incompatibilidades dos eclesiásticos previstas pelo direito canónico (art. XIII);
- Regulava-se a forma de prestação do serviço militar dos clérigos (art. XIV);
- Incriminava-se o uso ilegal de hábito eclesiástico ou religioso, bem como a usurpação de poderes e de funções eclesiásticas (art. XV);
- Estabelecia-se a liberdade de culto da Igreja Católica (art. XVI);

- Regulava-se a assistência religiosa nos hospitais, refúgios, colégios, asilos e prisões (art. XVII);
- Regulava-se a assistência religiosa às forças armadas, com um corpo de capelães que tinham o estatuto de oficiais graduados (art. XVIII);
- Assegurava-se a liberdade religiosa aos agentes do Estado que trabalhassem aos domingos e dias festivos (art. XIX);
- Assegurava-se à Igreja Católica a liberdade de ensinar e de criar estabelecimentos de ensino (art. XX);
- O Estado aceitava que o ensino público fosse confessional, segundo os princípios da doutrina e moral cristãs, tradicionais do País, e regulava-se o ensino da religião e moral católicas nas escolas públicas (art. XXI);
- O Estado reconhecia efeitos civis aos casamentos canónicos (art. XXII);
- Regulava-se a eficácia civil e a transcrição dos casamentos canónicos (art. XXIII);
- Estabelecia-se a renúncia legal ao divórcio para os casados canonicamente (art. XXIV);
- Regulava-se o regime da declaração de nulidade do casamento canónico e da dispensa *super rato* (art. XXV);
- Estabelecia-se o regime da divisão eclesiástica nas colónias portuguesas (art. XXVI);
- Regulavam-se as missões (arts. XXVII e XXVIII);
- Mantinham-se algumas disposições das antigas concordatas (art. XXIX);
- Estabelecia-se que as dúvidas de interpretação da Concordata seriam resolvidas de comum acordo por ambas as partes (art. XXX); e
- Indicava-se a data de entrada em vigor da Concordata (art. XXXI).

Durante cerca de 34 anos, a Concordata de 1940 permitiu que a Igreja Católica e o Estado Português vivessem em paz, com geral aceitação do regime concordatário por parte dos portugueses, católicos na sua maioria esmagadora. E a liberdade desfrutada pela Igreja Católica não impediu a liberdade religiosa dos cristãos não católicos nem a das confissões religiosas acatólicas.

Um único problema tinha de ser resolvido: a questão do divórcio. De facto, milhares de portugueses estavam em situação irregular perante a

doutrina da Igreja Católica, coabitando com pessoas diferentes dos seus cônjuges, mas não podendo propor acções de divórcio junto dos tribunais civis por causa da renúncia legal ao divórcio constante da Concordata.

Entretanto, deu-se a revolução de 25 de Abril de 1974 que alterou o regime político que tinha assinado a Concordata de 1940 com a Santa Sé. Portugal passou por um período de conturbação política, que ficou conhecido por “processo revolucionário em curso”, ou simplesmente com a sigla “PREC”. A confusão era tão grande que se temeu a instauração de um regime político que professasse o ateísmo como doutrina política.

Porém, os revolucionários dessa altura sempre quiseram respeitar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português, incluindo os decorrentes da Concordata de 1940, pois intuíram que os portugueses não queriam que se criasse uma “questão religiosa”, como a que tinha existido durante a Primeira República. Daí que se tivessem iniciado conversações com a Santa Sé, exclusivamente para resolver o problema do divórcio. Essas conversações chegaram a bom porto e ambas as partes assinaram, na cidade do Vaticano, em 15 de Fevereiro de 1975, um Protocolo Adicional à Concordata de 1940, nos termos do qual foi alterada a redacção do art. XXIV da Concordata, de molde a acabar com a renúncia legal ao divórcio para os casamentos católicos posteriores à Concordata. Mas, reconhecendo que o direito internacional é para cumprir — *pacta sunt servanda* — ambas as Altas Partes contratantes aprovaram o seguinte art. II desse Protocolo Adicional:

*“Mantêm-se em vigor os outros Artigos da Concordata de 7 de Maio de 1940.”*

Podiam as partes, nessa altura, ter aproveitado a ocasião para fazer uma alteração profunda da Concordata. Mas para quê alterar o que estava certo? Se a Concordata tinha mostrado que correspondia ao sentir dos portugueses e que tinha proporcionado décadas de paz e sossego, para quê mexer-lhe?

Quando o Governo português deu aplicação a esse Protocolo Adicional, o que fez pelo Decreto-Lei n.º 261/75, de 27 de Maio, permitindo o divórcio, escreveu no preâmbulo desse diploma o seguinte:

*“Desde a primeira hora que o Governo Provisório esteve atento ao problema (do divórcio) e necessidade de o resolver, mas a vinculação à Concordata, que é por natureza um tratado ligando duas*

*peessoas soberanas de direito internacional, cujo respeito se lhe impo-  
nha por virtude do disposto no Programa do Movimento das Forças  
Armadas (Decreto-Lei n.º 203/74, n.º 6, al. b)), impedia que se legis-  
lasse sobre a matéria. Alterada a redacção do artigo XXIV da Con-  
cordata pelo Protocolo adicional, assinado na cidade do Vaticano  
em 15 de Fevereiro de 1975, é chegado o momento de proceder à  
almejada modificação do direito interno.”*

Que bela lição de Direito Internacional Público os revolucionários deram aos portugueses da época e aos vindouros!

Infelizmente alguns portugueses, e dos mais responsáveis, incluindo constitucionalistas, rapidamente esqueceram aquela memorável lição, pois passaram a fazer tábua rasa do texto concordatário, sob pretexto de o mesmo, em pontos fundamentais, ser contrário à Constituição de 1976, como se, em Direito Internacional Público, qualquer das partes pudesse invocar as disposições constitucionais do seu direito interno para justificar a não execução de um tratado internacional, e como se a Concordata tivesse deixado de vincular o Estado Português e não devesse ser por ele executada de boa fé. Tudo ... ao arrepio do disposto nos arts. 26.º e 27.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

De qualquer modo, é a questão da (in)constitucionalidade de alguns preceitos da Concordata de 1940 que vai servir de pretexto para a sua desaplicação. Não há uma questão religiosa que precise de ser resolvida juridicamente, mas uma questão jurídica artificialmente criada por uma minoria completamente divorciada dos sentimentos religiosos dos portugueses. Afinal, parecia que já não era preciso “respeitar a vontade popular”, mas apenas satisfazer os caprichos ideológicos de quem não tinha sentimentos religiosos de espécie alguma.

Assim, todo o processo subsequente de revisão da Concordata de 1940 teve como pano de fundo as (in)constitucionalidades das normas jurídicas concordatárias.

## **2. ANTECEDENTES DA NOVA LEI DE LIBERDADE RELIGIOSA DE 2001**

Tudo estaria bem, e não eram as inconstitucionalidades da Concordata de 1940 que criavam problemas às relações entre o Estado Português e a Igreja Católica, se não fosse a “*questão fiscal*” respeitante às discrimina-

ções de natureza fiscal de que as igrejas não católicas se diziam vítimas, quando se comparavam com o estatuto fiscal criado à Igreja Católica pela Concordata de 1940.

Em 27 de Outubro de 1992, a Aliança Evangélica Portuguesa, associação religiosa que congrega e representa a comunidade evangélica, apresentou à Assembleia da República uma petição colectiva, subscrita pelo primeiro signatário, o magistrado JOSÉ DIAS BRAVO, ao tempo Vice-Procurador-Geral da República, e também por 11.654 cidadãos portugueses, crentes evangélicos de diversas igrejas espalhadas por todo o território nacional, pedindo a adopção pela Assembleia da República de legislação ordinária que terminasse, de vez, com a discriminação fiscal entre a Igreja Católica e a confissão evangélica e que suprimisse a inconstitucionalidade por omissão daí derivada em matéria de Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA), de Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e de Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), pois os evangélicos pretendiam que lhes fosse concedido o benefício da restituição do IVA e pretendiam a isenção de IRS e de IRC. Esta petição colectiva fundamentou-se na Constituição (direito de liberdade religiosa e direito à igualdade), no texto da Concordata de 1940, na situação de desfavor em que se encontrava a Aliança Evangélica relativamente à Igreja Católica e na existência de uma inconstitucionalidade por omissão de legislação, geradora de desigualdade. O seu texto completo pode ver-se publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série-C, n.º 16, de 12.2.1993, págs. 128 a 130.

Aquela petição foi objecto de um relatório final e parecer da Comissão de Petições da Assembleia da República, de 13 de Julho de 1995, o qual foi aprovado por unanimidade dos deputados. Esse relatório e parecer reconheceram haver uma situação de discriminação fiscal da Aliança Evangélica Portuguesa relativamente à Igreja Católica, após apreciar a situação fiscal na Bélgica, Espanha, França, Reino Unido e Itália. Quanto ao caso da Espanha, reconheceu-se que se verificou a necessidade de se estenderem, *ex novo*, a favor das outras confissões, por via negocial ou legal, as isenções já existentes para a Igreja Católica, dado o facto de a natureza dos acordos com a Santa Sé não poderem ser aproveitados por aquelas (*cfr. Diário da Assembleia da República*, II Série-B, n.º 44, de 13.10.1995, págs. 312 a 314).

Porque este problema tivesse sido discutido na opinião pública, o Secretariado Geral do Episcopado, por nota de 26 de Outubro de 1995 (*cfr. Voz Portucalense* de 2.11.1995), esclareceu a razão de ser das isenções fiscais concedidas à Igreja Católica pela Concordata de 1940: com-

pensar a Igreja das espoliações de que tinha sido vítima com o regime republicano de 1910, tendo em conta que o Governo de SALAZAR se recusou liminarmente a restituir os bens usurpados à Igreja em 1911, ou mesmo a pagar uma indemnização adequada. A Igreja Católica aceitou as isenções fiscais e renunciou à indemnização e à restituição dos bens, a que tinha direito, “*pro bono pacis*”.

A petição da Aliança Evangélica Portuguesa veio a ser discutida pelo Plenário da Assembleia da República, tendo os representantes do povo reconhecido, maioritariamente, que o caso das isenções fiscais da Igreja Católica tinha a sua justificação nas espoliações e confiscos de que a Igreja tinha sido vítima nos séculos XIX e XX, mas que a lei ordinária devia estender os benefícios fiscais às outras confissões religiosas em função da sua “actividade na prossecução do interesse público e de âmbito e alcance da função social que desempenharem na sociedade portuguesa e na comunidade em que se inserem” (intervenção do *Partido Socialista*), ou em função da “natureza das funções espirituais e sociais destas comunidades religiosas e, também, face aos preceitos religiosos” (intervenção do *Partido Popular*), ou, finalmente, pela “necessidade de tornar efectiva a concessão ou igualdade de tratamento jurídico, em matéria tributária, entre a Igreja Católica e as demais confissões religiosas (intervenção do *Partido Comunista*)” — (cfr. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 40, de 15.2.1997, págs. 1443 a 1445).

Entretanto já o Ministro da Justiça, Dr. VERA JARDIM, tinha reconhecido a necessidade de se proceder, por via de legislação ordinária, à eliminação da discriminação de que os evangélicos se diziam vítimas. Para o efeito, por seu Despacho n.º 96/MJ/96, publicado na II Série do *Diário da República* de 24.4.1996, criou a Comissão de Reforma da Lei de Liberdade Religiosa, presidida por um prestigiado constitucionalista, Conselheiro Dr. JOSÉ DE SOUSA E BRITO, com o encargo de apresentar um anteprojecto de diploma legal, acompanhado do respectivo relatório de fundamentação, no prazo de seis meses. Mas, no que tange à Concordata, o Ministro da Justiça logo deixou claro, nesse seu despacho, que

“a Concordata não pode ser alterada por direito interno infraconstitucional e que a actual Constituição não pretendeu pôr em causa a existência de concordatas como um meio de regular as matérias de interesse comum da Igreja Católica e do Estado. *Mas, sem prejuízo das regras sobre a hierarquia das normas e da equiparação das concordatárias ao direito internacional público, há que entender que o*

*princípio constitucional da igualdade proíbe diferenças materiais de regime entre as diversas confissões e entre os respectivos membros quanto aos direitos individuais e colectivos relacionados com a religião. A reforma não poderá levar-se a cabo sem audiência atenta dos principais interessados. Do mesmo modo se impõe nunca esquecer a realidade da sociedade portuguesa, em que evidentemente avulta a especial posição da Igreja Católica, largamente maioritária, e o especial estatuto jurídico da Concordata, que não é afectada pela reforma”.*

Este despacho, de uma clareza impressionante e de um realismo a toda a prova, veio a ser desvirtuado, mais tarde, em sede de debate parlamentar, inclusive pelo seu autor, como se vai ver. O Ministro não sugere a revisão da Concordata, mas apenas a criação de uma lei de liberdade religiosa que ficasse a constituir o regime jurídico das confissões religiosas não católicas, não aplicável à Igreja Católica como ente de direito internacional público.

Em 5 de Março de 1997, a Comissão de Reforma da Lei de Liberdade Religiosa apresentou o primeiro anteprojecto de Lei de Liberdade Religiosa, destinado a regular, *exclusivamente*, a liberdade de consciência, de religião e de culto dos crentes e das confissões religiosas não católicas. Para os católicos e para a Igreja Católica, estabelecia-se no art. 49.º, intitulado de “*legislação aplicável à Igreja Católica*”, o seguinte:

*“Fica ressalvada a Concordata entre a Santa Sé e Portugal de 7 de Maio de 1940, o Protocolo Adicional à mesma de 15 de Fevereiro de 1975, bem como a legislação regulamentar da Concordata, em especial as disposições do Código Civil e do Código do Registo Civil relativas ao casamento católico, sem prejuízo do artigo 52.º”*

A Conferência Episcopal Portuguesa (CEP) pronunciou-se sobre o aludido anteprojecto de Lei de Liberdade Religiosa num Comunicado publicado na *Voz Portucalense*, de 22.4.1997, e na revista da CEP, *Lumen*, Ano 58 (1997), n.º 3, pág. 51, nos termos do qual o Estado, com base na igualdade constitucional, deve conceder às confissões religiosas, devidamente legalizadas, os benefícios justos que houver por bem, tendo em conta o valor social, cultural e humanizador do fenómeno religioso. E sobre a Concordata, ponderou a Conferência Episcopal Portuguesa o seguinte:

*“3 — A situação jurídica da Igreja Católica está devidamente clarificada com base num acordo internacional em pleno vigor, assi-*



*nado em 1940 entre a Santa Sé e a República Portuguesa e que, por sua natureza, se sobrepõe ao legislador ordinário.”*

Este Comunicado da CEP mostra que estava longe do pensamento dos Bispos portugueses a necessidade de se proceder à revisão do texto concordatário de 1940, pois este *clarificava devidamente* a situação da Igreja Católica em Portugal.

Nas *Observações da Conferência Episcopal Portuguesa ao anteprojecto de Lei de Liberdade Religiosa*, de 15 de Abril de 1997, a CEP entendia que a Concordata devia ser mencionada logo no início do diploma, imediatamente depois do enunciado dos grandes princípios, reafirmando que a Concordata, situada no plano do direito internacional e, por isso, de valor supra-legislativo, “é o ponto de referência fundamental das relações do Estado com a Igreja Católica”, daí decorrendo que todo o clausulado seguinte, desde que se trate de matéria contemplada na Concordata de 1940, “só é aplicável às outras confissões religiosas”. A CEP pediu um tratamento especial e não um tratamento privilegiado para a Igreja Católica, pois “não deseja, nem exige, privilégios, mas é-lhe devido um tratamento legal condizente com a realidade da sua inserção nacional” (cfr. *Lumen*, Maio/Junho de 1997).

A segunda versão do anteprojecto de Lei de Liberdade Religiosa, após discussão pública da primeira versão, tinha a data de 10 de Março de 1998. Mas o anterior art. 49.º passara a ser o art. 59.º, com a seguinte e alterada redacção:

*“Fica ressalvada a Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 7 de Maio de 1940, o Protocolo Adicional à mesma de 15 de Fevereiro de 1975, bem como a legislação aplicável à Igreja Católica, não lhe sendo aplicáveis as disposições desta Lei relativas às igrejas ou comunidades religiosas inscritas ou radicadas no país, sem prejuízo da adopção de quaisquer disposições por acordo entre o Estado e a Igreja Católica ou por remissão da lei.”*

A diferença mais marcante desta nova redacção estava no facto de, em vez de se ressaltar a “*legislação regulamentar da Concordata*”, se ter passado a ressaltar a “*legislação aplicável à Igreja Católica*”, o que queria dizer que toda a legislação aplicável à Igreja Católica, de fonte unilateral estadual, continuaria em vigor e não seria tocada pela futura lei de liberdade religiosa. Já não era só a legislação estadual decorrente da Con-

cordata que se mantinha em vigor, mas todo o acervo legislativo aplicável à Igreja Católica. Esta alteração de redacção era de aplaudir, pois não era tarefa fácil distinguir qual, de entre a legislação aplicável à Igreja Católica, regulamentava a Concordata, e qual a não decorria do texto concordatário. Mas a segunda parte do preceito era, francamente, pouco clara, pois, em vez de se “separarem claramente as águas” — Concordata para os católicos e Lei de Liberdade Religiosa para os não católicos — já se admitia que algumas disposições da nova lei se pudessem aplicar à Igreja Católica. Começando, eufemisticamente, por garantir à Igreja Católica o acervo ou adquirido legislativo, concordatário ou não, logo se permitia a possibilidade de se lhe aplicarem todas as suas disposições que não fossem “relativas às igrejas ou comunidades religiosas inscritas ou radicadas no país”. Deste modo, a Igreja Católica ficava vinculada pelos Princípios (arts. 1.º a 6.º), pelos Direitos Individuais de Liberdade Religiosa (arts. 7.º a 18.º) e pelos Direitos Colectivos de Liberdade Religiosa (arts. 19.º a 31.º). Como isto ainda não bastasse, previa-se a possibilidade de se aplicarem à Igreja Católica “quaisquer disposições por *acordo entre o Estado e a Igreja Católica* ou *por remissão da lei*”.

É aqui que nos aparece, subtilmente, sugerida a revisão da Concordata de 1940, ao prever-se um novo acordo entre o Estado e a Igreja Católica. Mas se esse acordo não fosse alcançado, então o Estado poderia impor quaisquer disposições “*por remissão da lei*”.

Deu-se, aqui, um claro desvio das orientações traçadas no Despacho 96/MJ/96 do Ministro da Justiça, pois nunca tinha havido a intenção de rever a Concordata. Mandou-se fazer uma lei para as confissões religiosas não católicas, mas o autor do anteprojecto não resistiu à tentação de “apanhar” a Igreja Católica nas suas “malhas”. Já não bastava seguir, para os não católicos, o “modelo” da Concordata de 1940, que se pensava iria continuar em vigor. Agora, tratava-se de aplicar aos católicos o “modelo” dos não católicos. Isto é, a maioria ficaria sujeita às regras dadas para a minoria, o que constituía uma verdadeira subversão da arte de legislar. Tenha-se em conta que as igrejas evangélicas contam em Portugal com cerca de 250.000 fiéis, em confronto com vários milhões de católicos.

E este propósito do art. 59.º do segundo anteprojecto foi tornado claro pelo presidente da Comissão de Reforma da Lei de Liberdade Religiosa, quando, num artigo por si publicado na pág. 38 do *Diário de Notícias* de 9.11.1998, após lembrar que a Concordata de 1940 fora aprovada e ratificada no “quadro constitucional de um regime de governo antidemo-

crático”, tornando-se “manifestamente anacrónica e geradora de anacronismos”, por violar a Constituição, escreveu:

“Por isso, o anteprojecto foi norteado pela *preocupação evidente* de as *suas normas serem substancialmente aplicáveis à Igreja Católica, mesmo quando a sua aplicação imediata a esta é impossibilitada pela Concordata* e pelo corpo de legislação complementar dela, *até à desejável revisão*”.

Isto é, contra todas as regras de direito, nacional ou internacional, quis-se forçar a aplicação à Igreja Católica da nova Lei de Liberdade Religiosa, bem se sabendo que a Concordata de 1940, como tratado de direito internacional, tal não permitia. Enquanto a Concordata não fosse revista, mantinha-se em vigor para ambas as partes, nos termos do princípio de direito internacional público *pacta sunt servanda* e nos termos do art. 8.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa. De facto, esse diploma de direito concordatário vinculava internacionalmente o Estado Português, fosse o Estado “fascista” de outrora, fosse o Estado-de-Direito actual. Se a Concordata “impossibilitava” a aplicação da nova lei à Igreja Católica, havia que reconhecer com humildade essa “impossibilidade”, pois *dura lex sed lex*. O que não era juridicamente aceitável era proceder, solerte e sub-repticiamente, a uma revisão *a latere* da Concordata de 1940, sem a participação da Santa Sé.

Quando, depois, o anteprojecto de Lei de Liberdade Religiosa foi aprovado pelo Governo, em 4.3.1999, e foi transformado na Proposta de Lei n.º 269/VII, publicada no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 56, de 24.4.1999, págs. 1614 a 1632, aí vemos o mesmo artigo, agora com o n.º 58.º, sobre a legislação aplicável à Igreja Católica, *ipsis verbis* como estava no segundo anteprojecto, isto é, a admitir a possibilidade da sua aplicação, em matérias substanciais, à Igreja Católica. Mas nessa altura a proposta de lei foi acompanhada de um extenso relatório que se insurgia contra as normas concordatárias de 1940, desvirtuando-lhes o seu sentido, para concluir, mais uma vez, que a “Concordata portuguesa (de 1940) tornou-se manifestamente anacrónica e geradora de anacronismos”. Daí que se justificasse a necessidade da sua revisão, tendo em conta “que as eventuais dificuldades do processo de revisão da Concordata poderão ter sido diminuídas uma vez que se pediu a participação da Igreja Católica no processo de consulta e discussão do anteprojecto, o que decerto facilitará negociações futuras, criando o clima de entendimento indispensável para

qualquer eventual revisão”. Mais uma vez se repete que a “proposta foi norteada pela preocupação evidente de as suas normas serem *substancialmente aplicáveis à Igreja Católica*, mesmo quando a sua aplicação imediata a esta é *impossibilitada* pela Concordata e pelo corpo de legislação complementar a ela, até à sua *desejável revisão*”.

Agora estávamos perante um Governo que queria rever a Concordata de 1940 em “diálogo” com os Bispos Portugueses e com a Conferência Episcopal Portuguesa, como se estes fossem pastores evangélicos e não tivessem uma Santa Sé a dirigir a diplomacia pontifícia. O desconhecimento do direito canónico impediu o Governo de saber quais as competências dos Bispos nas suas dioceses e quais as competências da Conferência Episcopal, e de reparar que tinha de se dirigir à Santa Sé por intermédio do representante de Sua Santidade o Papa em Portugal.

Entretanto, tendo terminado a Legislatura, aquela Proposta de Lei n.º 269/VII caducou, vindo a ser retomada, quase integralmente, na Legislatura seguinte, com pequenas alterações, pelos deputados do Partido Socialista JOSÉ VERA JARDIM (o anterior Ministro da Justiça) e FRANCISCO ASSIS, como Projecto de Lei n.º 27/VIII (Lei de Liberdade Religiosa), de 25 de Novembro de 1999, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 6, de 3.12.1999, págs. 108(2) a 108(19).

Tendo tomado conhecimento do interesse do Governo Português em encetar um processo de revisão da Concordata de 1940, a Conferência Episcopal Portuguesa discutiu o assunto e emitiu um Comunicado em 9 de Fevereiro de 2000, assinado por Sua Eminência o Cardeal Patriarca de Lisboa, na qualidade de presidente da CEP, nos termos do qual declarava ter manifestado à Santa Sé e ao Governo Português a sua não oposição à revisão da Concordata. Mas deu uma achega ao Governo, sobre competências diplomáticas, nestes termos:

“1. Os interlocutores de uma possível revisão da Concordata são a Santa Sé e o Governo Português. Os Bispos manifestam à Santa Sé toda a disponibilidade, quer para colaborar no processo, na medida em que isso lhes for solicitado, quer para aceitar os termos da negociação que a Santa Sé achar acordar com o Governo Português.”

Depois de se manifestarem favoráveis à existência de uma Concordata, os Bispos portugueses “entendem que a Concordata garante à Igreja, por

parte do Estado, além do seu reconhecimento como Pessoa Pública, o exercício livre da sua missão e o apoio para o serviço que presta, de índole espiritual, cultural, educacional e social. Esse reconhecimento e esse apoio devem ser baseados na justiça do Estado democrático e não considerados como privilégios. Por outro lado, a Concordata dá ao Estado a garantia de inserção harmónica da Igreja enquanto serviço da Sociedade”.

Dito de modo mais simples: os Bispos portugueses disseram ao Governo que querem que a Igreja seja considerada, em futura revisão da Concordata de 1940, como uma pessoa jurídica de direito público e não como uma “agremiação particular”, como aconteceu na Primeira República, e disseram, ainda, que não querem privilégios, mas o reconhecimento dos direitos que são devidos às pessoas colectivas de utilidade pública.

Terminaram os Bispos por encarar com naturalidade esta nova etapa da definição do relacionamento institucional da Igreja Católica com o Estado e com a Sociedade, pois acreditavam que a convivência democrática permitirá uma negociação serena e objectiva, movida apenas pelo desejo de progredir e de fazer melhor. Este Comunicado da CEP foi publicado na revista *Lumen*, de Janeiro/Fevereiro de 2000, pág. 66.

Passado pouco tempo, os bispos portugueses voltaram ao assunto. Fizeram-no por ocasião da Carta Pastoral da CEP aprovada na Assembleia Plenária de 2 a 5 de Maio de 2000, intitulada “*A Igreja na Sociedade Democrática*”, e publicada na *Lumen* de Maio/Junho de 2000, págs. 192 a 205.

Depois de tecerem considerações sobre a natureza do Estado democrático, a dignidade do Estado, a liberdade religiosa e a laicidade do Estado, os bispos portugueses pronunciaram-se sobre a questão da Concordata, concluindo que, sessenta anos depois, é natural a vantagem de uma “actualização” da Concordata de 1940, pois muita coisa mudou na Igreja, em Portugal e no mundo. E disseram:

“*Já declaramos não nos opor a uma actualização da Concordata, se essa for a decisão do Estado Português e da Santa Sé, a quem prestaremos toda a cooperação. É nosso desejo a manutenção de uma Concordata que enquadre a presença e acção da Igreja Católica na sociedade e o relacionamento com o Estado, de maneira justa, moderna, no contexto de uma visão superior dos interesses da comunidade nacional e do dinamismo de um Estado democrático, neste início de um novo século e de um novo milénio.*”

Mais disseram os Bispos portugueses que “há estádios de convivência entre o Estado e a Igreja, conseguidos pela Concordata (de 1940), de que nós, Bispos de Portugal, não queremos retroceder, tais como:

- *O reconhecimento da visibilidade institucional da Igreja Católica, como Pessoa Jurídica, com um estatuto jurídico próprio, reconhecido pelo ordenamento jurídico português;*
- *A inserção das Igrejas Diocesanas de Portugal numa comunhão universal, a que preside o Santo Padre, reconhecida, nas suas incidências práticas, pelo Estado Português;*
- *O reconhecimento institucional do contributo da Igreja Católica para a formação e animação da sociedade portuguesa, a cuja história está profundamente ligada, nos diversos âmbitos da sua acção: religiosa e missionária, educativa, social e cultural.*

Quando o novo embaixador de Portugal junto da Santa Sé, Dr. PEDRO JOSÉ RIBEIRO DE MENESES, apresentou a Sua Santidade as cartas credenciais assinadas pelo Presidente da República Portuguesa, a certo passo do seu discurso, e como que sintetizando o estado das relações diplomáticas entre ambas as partes e o pensamento português sobre a Igreja Católica, disse:

*“É minha tarefa participar activamente na manutenção e no aprofundamento das relações entre a Santa Sé e Portugal, aliás ricas, serenas e fecundas.*

(...)

*Portugal não ficou, não fica, não ficará nunca indiferente à acção da Igreja Católica, aos valores fundamentais do Cristianismo e à defesa de verdades perenes e essenciais, como a dignidade do Homem, o favorecimento dos pobres e dos perseguidos, a Justiça nas relações sociais, a certeza, nunca por demais reiterada, que aos olhos de Deus, todos são seus filhos e todos são iguais”* (cfr. *L’Osservatore Romano*, edição em português, de 18.11.2000).

“Sem papas na língua”, o Sr. Embaixador disse o que dizem 90% dos portugueses que ele representa junto de Sua Santidade o Papa. Foi Portugal que falou pela boca do seu diplomata, sem pruridos constitucionais.

### 3. PROCEDIMENTO INTERNO PARA A REVISÃO DA CONCORDATA DE 1940

E das intenções, os políticos portugueses passaram à acção, dando o impulso necessário para o processo de revisão da Concordata de 1940. A iniciativa não parte da Igreja Católica, mas não conta com a oposição dos mais altos dignitários eclesiais, alguns dos quais manifestam nos meios de comunicação social a sua vontade de se proceder a essa revisão.

O pano de fundo é sempre o mesmo: as pretensas inconstitucionalidades do texto concordatário de 1940.

No dia 23 de Março de 2000, um grupo de deputados do *Partido Socialista* apresentou o Projecto de Resolução n.º 41/VIII, no sentido de a Assembleia da República se pronunciar pela *adoção*, pelo Estado Português, das *medidas necessárias e adequadas à abertura e à realização*, nos termos decorrentes da Constituição da República e do direito internacional, *do processo de revisão da Concordata de 7 de Maio de 1940* (cfr. *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 26, de 23.3.2000, pág. 576).

Foi esse projecto de resolução fundamentado do seguinte e resumido modo:

- a Concordata de 1940 concedeu à Igreja Católica um regime preferencial e privilegiado;
- com o fim da ditadura, deu-se a descolonização e deixou de ter sentido o Acordo Missionário;
- a Constituição de 1976 consagrou um estado laico, com liberdade e igualdade para todas as confissões religiosas;
- só não se procedeu à revisão da Concordata durante 24 anos (!?) dado o “saudável relacionamento entre o Estado democrático e a Igreja Católica”;
- aproveitou-se a elaboração de uma nova Lei de Liberdade Religiosa democrática para colocar a redacção da Concordata “plenamente conforme ao novo quadro”.

Essas razões eram incongruentes e contraditórias. Em primeiro lugar, a Concordata não concedeu privilégios à Igreja Católica, pois recusou-se a restituir os bens de que a Igreja fora espoliada em 1911, desrespeitando a regra mais importante do direito, segundo a qual se deve “dar a cada um

aquilo que é seu”. Em segundo lugar, a Concordata não concedeu um tratamento preferencial à Igreja Católica relativamente às outras confissões, as quais, ao tempo, quase não existiam na sociedade portuguesa. Em terceiro lugar, o Acordo Missionário já tinha caído em desuso, há muito tempo, por alteração fundamental das circunstâncias, o que está de acordo com a regra de direito internacional *rebus sic stantibus* (art. 62.º da Convenção de Viena). Em quarto lugar, a Constituição de 1976 não quis revogar o regime concordatário com a Igreja Católica, nos termos do seu art. 8.º, n.º 2 (a Concordata vigora internamente enquanto vincular internacionalmente o Estado Português), e só consagrou um estado laico para com as confissões sem regime concordatário. Em quinto lugar, o saudável relacionamento entre o Estado Português e a Igreja Católica não foi interrompido, não se verificando qualquer “questão religiosa” que tivesse de ser resolvida por via da revisão da Concordata de 1940. Finalmente, bem se podia aprovar a Lei de Liberdade Religiosa sem se fazer a revisão da Concordata, como tinha sido decidido inicialmente pelo Ministro da Justiça, pois uma coisa não tinha nada a ver com a outra.

Salvo erro, toda a confusão começou numas declarações infelizes de um candidato à presidência da República que disse que a sua candidatura era “republicana, socialista e *laica*”. A partir daí, começou a vulgarizar-se a ideia de que Portugal era um Estado laico, esquecendo-se alguns intelectuais que, em relação à Igreja Católica, Portugal era e é um país de “regime concordatário”. Foi a partir daí que se começou a fazer tábua rasa da Concordata. Mas se o Estado Português é mesmo “laico”, então acabem-se com as concordatas e submetam-se todas as confissões religiosas, incluindo a católica, à mesma lei. Foi assim que fez a Primeira República, coerentemente com os seus postulados ideológicos ateus.

Para não ficar atrás, o *Bloco de Esquerda*, no dia 29.3.2000, apresentou o Projecto de Resolução n.º 42/VIII, nos termos do qual a Assembleia da República pronuncia-se pela abertura do processo de revisão da Concordata. Inseria-se esse projecto nas campanhas sistemáticas de embrutecimento dos portugueses que esse partido levava a cabo, aproveitando os dois lugares de deputado que, então, alcançara no Parlamento. Eram poucos mas barulhentos! Este projecto está publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, de 30.3.2000, pág. 621.

Finalmente, o *Partido Popular (CDS)*, em 30.3.2000, apresentou o Projecto de Resolução n.º 44/VIII, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 30, de 5.4.2000, pág. 1301, nos termos do qual se recomendava ao Governo que desse início ao processo de revisão do texto



da Concordata existente entre o Estado Português e a Santa Sé e, para esse efeito, promover todas as acções e iniciativas necessárias para assegurar esta revisão durante o processo de elaboração da lei de liberdade religiosa. Mais tarde, este partido esclareceu que durante o processo de elaboração da lei de liberdade religiosa deveria ocorrer apenas o início do processo de revisão da Concordata, pois este era, necessariamente, moroso.

O *Partido Social Democrata* não apresentara projecto para a revisão da Concordata, mas uma coisa bem mais útil. De facto, dois deputados do PSD, em 27.3.2000, apresentaram o Projecto de Resolução n.º 43/VIII, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 30.3.2000, a págs. 621 e 622, sobre o empenhamento do Estado Português na defesa e promoção do direito à Liberdade religiosa. Citando o acórdão n.º 174/93, do Tribunal Constitucional, o PSD caracterizou correctamente o Estado Português, do ponto de vista constitucional-religioso:

*“A circunstância de o Estado ser um Estado não confessional (princípio da laicidade) não implica que este, sob pena de vestir a roupa de um Estado doutrinal, haja de ser agnóstico ou de professar o ateísmo ou o laicismo. O Estado não confessional deve respeitar a liberdade religiosa dos cidadãos. Mas ele só respeita esta liberdade se criar as condições para que os cidadãos crentes possam observar os seus deveres religiosos, permitindo-lhes o exercício do direito de viverem na realidade temporal segundo a própria fé e de regularem as relações sociais de acordo com a sua visão da vida e em conformidade com a escala de valores que para eles resulta da fé professada (...) e as confissões religiosas possam cumprir a sua missão.*

*Significa isto que a liberdade religiosa, enquanto dimensão da liberdade de consciência (art. 41.º, n.º 1, da Constituição), assume também, como já foi referido, um valor positivo, requerendo do Estado não uma pura atitude omissiva, uma abstenção, um non facere, mas um facere, traduzido num dever de assegurar ou propiciar o exercício da religião.”*

Aqui temos perfeitamente caracterizado o nosso regime constitucional do direito eclesiástico português: o Estado Português rege-se pelo princípio da laicidade, mas não pelo laicismo. Quem o disse foi o órgão encarregado de velar pela Constituição da República, que é o Tribunal Constitucional, verdadeiro guardião dos direitos fundamentais e da autenticidade da interpretação do texto constitucional, e não algum

dos juízes vencidos, como foi o caso do presidente da Comissão de Reforma da Lei de Liberdade Religiosa, para quem Igreja Católica e Estado não podem colaborar, por tal ser contrário ao princípio da separação pessoal e ao princípio da neutralidade do Estado. Posteriormente, parece que, por meio de um passe de mágica, os vencidos passaram a vencedores.

Seja como for, a Assembleia da República aprovou essa resolução proposta pelo PSD, a qual passou a constituir a *Resolução n.º 40/2000, de 6 de Abril de 2000*, que veio a ser publicada no *Diário da República* de 28.4.2000, nos termos da qual os representantes do povo resolveram:

“1. Afirmar o empenhamento do Estado Português no respeito e promoção da liberdade religiosa no mundo.

2. ...

3. Apelar ao *Governo para que coopere com as igrejas e confissões religiosas institucionalizadas*, de acordo com a sua *representatividade* e através dos meios adequados, com vista à promoção dos direitos humanos e dos valores da paz, da liberdade, da solidariedade, da tolerância e do desenvolvimento integral, bem como do bem-estar de cada cidadão.”

Ora, tendo em conta aquele acórdão n.º 174/93 do Tribunal Constitucional e esta resolução da Assembleia da República, não podem restar dúvidas de que o nosso regime constitucional é de laicidade com cooperação, mas não de laicismo. Também não podem restar dúvidas de que a Igreja Católica, tendo em conta a sua representatividade na sociedade portuguesa, tem direito por parte do Estado a um tratamento especial ou diferenciado, mas não a um tratamento discriminatório das outras confissões religiosas. A Igreja Católica não é igual às restantes confissões religiosas, pelo que se lhe deve aplicar a regra de direito constitucional segundo a qual “o igual deve ser tratado como igual e o desigual como desigual”, regra que já vem de ARISTÓTELES.

Sobre o sentido e alcance do princípio da separação Estado/igrejas (mormente a separação em relação à Igreja Católica), vale a pena vermos as diferentes sensibilidades reveladas no Parlamento português, aliás quase todas no mesmo sentido da laicidade com cooperação.

Assim, para o *Partido Socialista*, “embora não explicitado na nossa Constituição, como noutras, o princípio da cooperação com as religiões, ele

resulta, a nosso ver, com clareza, de vários preceitos, desde logo decorrendo das tarefas fundamentais do Estado em vários dos seus objectivos” (deputado JOSÉ VERA JARDIM, in *Diário da Assembleia da República*, I Série, 31.3.2000, pág. 1967).

No entendimento do *Partido Social Democrata*, “o facto de o Estado ter de observar o princípio da separação das igrejas e confissões de modo algum implica que não possa cooperar com elas para promover os valores humanos, dentro e fora do país”. “O Estado não pode, portanto, fechar os olhos à dimensão social, cultural ou internacional do fenómeno religioso” e “é por isso que muitos vão mais longe e consideram a colaboração do Estado com as igrejas e outras comunidades religiosas uma obrigação do Estado” (deputado PEDRO ROSETA, *ob. cit.*, pág. 1974). E continua: “em conclusão, embora sem disposição expressa semelhante à da Constituição espanhola, pensa o PSD que da Constituição e do Direito Internacional aplicáveis em Portugal resulta a exigência de cooperação do Estado com as igrejas institucionalizadas” (pág. 1975).

Para o *Partido Popular (CDS)*, “a liberdade religiosa, na acepção actual de laicidade, reclama a colaboração entre o Estado e as comunidades religiosas, designadamente com Igreja Católica” (deputado NARANA COISSORÓ, *ob. cit.*, pág. 1978).

Segundo o *Partido Comunista*, “neutralidade não é sinónimo de indiferença absoluta ao fenómeno religioso, não só como fenómeno social, mas também como expressão da pessoa humana e dos seus direitos individuais” (deputado JOÃO AMARAL, *ob. cit.*, pág. 1981).

Deste modo, descontados os 2% de portugueses que estavam representados pelo Bloco de Esquerda, podemos concluir que 98% dos portugueses interpretaram o princípio constitucional da separação do Estado das igrejas no sentido da laicidade com cooperação, e não no sentido do laicismo.

Mas qual a plataforma dessa cooperação?

A cooperação com a Igreja Católica rege-se-á por uma concordata, enquanto a cooperação com as restantes igrejas e comunidades religiosas pode revestir a forma de acordo com o Estado. Só o Bloco de Esquerda (2%) recusara a existência de uma Concordata com a Santa Sé, submetendo todas as confissões religiosas à mesma lei.

Dos três projectos que visavam a abertura do processo de revisão da Concordata de 1940, foi aprovado o apresentado pelo Partido Socialista, muito embora todos os partidos e deputados estivessem de acordo sobre a necessidade de se proceder a essa revisão. Não houve qualquer

intervenção que sustentasse que a Concordata de 1940 se deveria manter como estava. A tónica foi sempre a existência de inconstitucionalidades no texto concordatário, pois há muito que em Portugal se vivia numa “constitucionalite aguda”, maleita que afecta alguns juristas e, de um modo particular, os constitucionalistas. Também pesou o facto, meramente político, de a Concordata ter sido aprovada no tempo da ditadura. O facto, real e indesmentível, de a Concordata ter proporcionado décadas de paz entre o Estado e a Igreja Católica, tanto no tempo da ditadura como no tempo da democracia, foi, pura e simplesmente, ignorado. O facto de o povo português se sentir bem neste regime concordatário, em que vivemos desde 1940, nem sequer foi referido e tomado em consideração. A “ideia” estava primeiro e a ela tudo se deveria sacrificar: a Concordata estava velha e tinha de ser revista. Foi este o “pensamento único” imposto no decurso dos trabalhos preparatórios da nova lei de liberdade religiosa pelo presidente da Comissão de Reforma da Lei de Liberdade Religiosa. Mas, como *magister dixit*, não havia nada a fazer. Em consequência, no dia 6 de Abril de 2000, a Assembleia da República aprovou uma resolução, publicada no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 33, de 13.4.2000, a qual veio a constituir a *Resolução da Assembleia da República n.º 39/2000*, publicada no *Diário da República*, I Série-A, de 19.4.2000, nos termos da qual:

*“A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, pronunciar-se pela adopção pelo Estado Português das medidas necessárias e adequadas à abertura e à realização, nos termos decorrentes da Constituição e do direito internacional, do processo de revisão da Concordata de 7 de Maio de 1940.”*

Estava, deste modo, aberto o procedimento interno de revisão da Concordata.

#### **4. SOBRE O TIMING DO PROCESSO DE REVISÃO DA CONCORDATA DE 1940**

O problema mais complicado que se suscitou no decorrer dos debates parlamentares sobre a nova lei de liberdade religiosa e sobre a abertura

do processo de revisão da Concordata de 1940 centrou-se na questão de saber por onde começar, se pela lei de liberdade religiosa, se pela revisão da Concordata. Dito de outro modo: primeiro devia aprovar-se a lei de liberdade religiosa e, só depois, se abririam as negociações da revisão da Concordata? Ou primeiro aprovava-se a nova Concordata e, só depois, se passaria à lei de liberdade religiosa? Ou faziam-se as duas coisas ao mesmo tempo?

A questão surgiu pelo facto de o *Partido Comunista* ter proposto um aditamento ao Projecto de Resolução n.º 41/VIII, do Partido Socialista, nos termos do qual a abertura do processo de revisão da Concordata de 1940 deveria ter lugar “*logo após a aprovação da nova lei de liberdade religiosa*”. Deste modo, o Partido Comunista queria que primeiro se aprovasse a nova lei de liberdade religiosa e, só depois, se abrisse o processo de revisão da Concordata.

Vejamos em que se fundamentou essa proposta de aditamento.

1. O Estado Português deve definir livremente, e no uso dos seus poderes soberanos, como regula a liberdade religiosa e os problemas conexos;

2. O processo de revisão da Concordata terá de ser feito “dentro das balizas definidas pelo Estado Português”, pois não pode ser assumido, à partida, que vai ser um Estado estrangeiro — *o Estado do Vaticano* — a definir na negociação com o Estado Português, com o Governo de Portugal, qual o conteúdo de uma lei da República;

3. A Assembleia da República tem de poder discutir com liberdade a nova lei de liberdade religiosa, sem ter de se remeter à função de “certificação notarial” de um projecto combinado com a Igreja Católica. Se a Concordata tivesse de ser aprovada em primeiro lugar, “isso seria pôr a Assembleia a reboque da Concordata e espalhar irremediavelmente o debate e a decisão parlamentares”;

4. Não é verdade que se a lei de liberdade religiosa fosse aprovada em primeiro lugar a sua exequibilidade quanto à Igreja Católica ficaria dependente da boa vontade do Vaticano na revisão da Concordata, pois essa lei seria uma lei conforme à letra e ao espírito da Constituição da República, uma lei com correspondência nos sentimentos dominantes na sociedade portuguesa. A lei corresponderia à vontade soberana de Portugal (cfr. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 48, de 31.3.2000, pág. 1980).

Rebatendo este ponto de vista, o *Partido Socialista* defendeu que se deveria iniciar imediatamente o processo de revisão da Concordata, ainda antes de estar pronta a nova lei de liberdade religiosa, com os seguintes fundamentos:

1. A relevância histórica, social e cultural da Igreja Católica é de molde a que a extensão a outras confissões religiosas, socialmente reconhecidas, do regime jurídico regulador das suas relações com o Estado, extensão essa constitucionalmente exigível pela aplicação do princípio da igualdade de tratamento, se faça posterior e complementarmente àquela regulação no âmbito da Concordata, sob pena de o Estado correr o risco de entrar em relação esquizofrénica consigo mesmo;

2. Mas, em nome do princípio da igualdade de tratamento, “estabelecer-se um regime alargado regulador da liberdade religiosa, *aplicável a todas as confissões, afigura-se como uma solução inatácável*. Porém, se tal é feito para logo de seguida se abrir a porta para uma regulamentação específica entre o Estado e a Igreja Católica, sob forma concordatária, ou seja, por instrumento de direito internacional de aplicação prevalente sobre a lei interna ordinária, então o que se anuncia de igualdade com uma mão pode comprometer-se com a outra”;

3. Deve haver lugar à revisão da Concordata segundo um processo negocial que decorra de forma responsável, cordial e justa entre o Estado português e a Santa Sé, pois é a partir daí que faz sentido, de forma harmoniosa, promover a revisão das disposições normativas actualmente em vigor, de forma dispersa, na ordem jurídica interna;

4. Se se aprovasse primeiro a nova lei de liberdade religiosa, poderia vir a comprometer-se tanto a revisão coerente das disposições que actualmente vão regulando aspectos relacionais do Estado com as confissões religiosas como, pela institucionalização de um regime dual na relação entre o Estado e as igrejas, acabar por afectar-se o princípio da igualdade;

5. A aprovação da nova lei de liberdade religiosa não deve correr à frente da revisão da Concordata, mas acompanhar o desenvolvimento desses trabalhos, sem precipitações, mediante a valorização contemporânea dos pontos de vista pertinentes e plurais que a sociedade portuguesa pode assumir em tal domínio (cfr. *Diário da Assembleia da República*, cit., págs. 1985 e 1986).

Em síntese, para o *Partido Socialista*, pela voz do seu deputado JORGE LACÃO, a ordem seria a seguinte:

- aprovar-se, desde já, um regime alargado da liberdade religiosa, mesmo vinculando a Igreja Católica;
- proceder-se à revisão da Concordata de 1940;
- estender-se o regime da Concordata às restantes confissões religiosas.

Era esta a solução “inatacável” para esse deputado, ainda que ela envolvesse uma contradição monstruosa, que consistia na revisão antecipada da Concordata por acto unilateral do parlamento português.

O *Partido Popular* entendia que, tal como sucedeu em Itália e em Espanha, fosse primeiro fixado o novo texto da Concordata e só depois se elaborasse a lei de liberdade religiosa (cfr. *Diário da Assembleia da República*, cit., pág. 1978).

Venceu a tese de que se deveria iniciar imediatamente o processo de revisão da Concordata, mesmo antes de aprovada a nova lei de liberdade religiosa. Tudo isto ocorreu em 30 de Março de 2000, o que veio a ter repercussões perniciosas no decurso do debate na especialidade da nova lei de liberdade religiosa, durante o mês de Abril de 2001, como veremos.

Entretanto, este debate sobre o *timing* do processo de revisão da Concordata prosseguia na comunidade científica. Com efeito, a revista jurídica *Forum Iustitiae, Direito & Sociedade*, n.º 16, de Novembro de 2001, promoveu uma mesa redonda sobre a Lei de Liberdade Religiosa e a Revisão da Concordata, com a participação de alguns constitucionalistas portugueses mais ligados ao direito das religiões em Portugal. O Conselheiro SOUSA E BRITO, presidente da Comissão de Reforma da Lei de Liberdade Religiosa e autor do anteprojecto, disse que “sempre pensou conjuntamente na lei da liberdade religiosa e na revisão da Concordata e fez propostas ao Governo nesse sentido, propondo uma revisão urgente da Concordata”. Já sabemos que a ideia de revisão da Concordata partiu deste constitucionalista, sem que o Governo lhe tivesse passado credencial para o efeito. Porém, entendia que há um interesse político razoável em que toda a matéria da liberdade religiosa não fosse estabelecida pelo Estado relativamente à confissão da maioria dos portugueses sem o acordo da Igreja Católica, embora de modo coincidente com a Lei de Liberdade Religiosa. Também aqui se queria vincular a Igreja Católica a uma lei unilateral do Estado Português. O Conselheiro DIAS BRAVO, presidente da Aliança

Evangélica Portuguesa, invocando o sistema espanhol, afirmou que “não era necessário esperar pela revisão da Concordata, pois os princípios da Lei de Liberdade Religiosa deviam ser os grandes princípios inspiradores da futura revisão da Concordata”. Deste modo, este evangélico pretendia que a revisão da Concordata ficasse vinculada aos princípios constantes da Lei de Liberdade Religiosa, privando a Santa Sé da liberdade negocial em sede de revisão da Concordata. O Prof. VITAL MOREIRA, da Universidade de Coimbra, defendeu que a Concordata com a Santa Sé não era necessária e era prejudicial, “dado que, por definição, a liberdade religiosa deve ser para toda a gente”. O Prof. JORGE MIRANDA, da Universidade Católica, entendia que era preferível fazer-se a nova lei de liberdade religiosa e renegociar-se a Concordata ao mesmo tempo, devendo ser processos concomitantes e devendo os princípios ser comuns. Porém a Lei de Liberdade Religiosa deveria conter os princípios e regras comuns quanto à liberdade individual de religião, seja liberdade negativa ou positiva, enquanto a Concordata deveria conter os direitos colectivos e o estatuto organizatório. Logo, este constitucionalista propunha que a Igreja Católica ficasse vinculada aos princípios que viessem a constar da Lei de Liberdade Religiosa.

Em 21 de Abril de 2001, o então Vice-Presidente da Assembleia da República, deputado MANUEL ALEGRE, escreveu no jornal *Expresso* um artigo, intitulado “*O Estado, o PS e a Igreja*”, no qual recorda que a Concordata é um tratado, com validade supralegislativa e infraconstitucional, pelo que está abaixo da Constituição, mas acima da lei, o que significa que, sem revisão, a futura Lei de Liberdade Religiosa não se aplicará à matéria constante da Concordata. Por isso, em devido tempo, propôs a revisão prévia da Concordata e afirmou que “em caso algum, deveria fazer-se uma votação final global da Lei antes de concluídas as negociações com a Santa Sé”.

Em 23 de Abril de 2001, o Presidente da Conferência Episcopal Portuguesa, em discurso de abertura da 47.<sup>a</sup> Assembleia Plenária, separou os processos legislativos em causa, pois disse que não desejava que a problemática do diálogo com a Igreja Católica e as interrogações acerca de uma possível revisão da Concordata, atrasasse a publicação de uma lei que garanta o necessário e justo enquadramento jurídico das outras confissões religiosas (cfr. *Lumen*, Maio/Agosto de 2001, pág. 194). Isto só queria dizer que, para a Igreja Católica em Portugal, destinando-se a Lei de Liberdade Religiosa a regular relações jurídicas de não católicos, podia ser aprovada antes de concluída a revisão da Concordata.

Quanto ao procedimento de revisão da Concordata, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Dr. JAIME GAMA, anunciou à imprensa que



“neste momento há conversações preliminares com a Santa Sé e a aceitação pelas duas partes do princípio da Concordata”; que seria formalizado em breve este capítulo; que se iniciaria o processo negocial com a constituição das duas equipas e que seria uma negociação longa e face à qual Portugal não tinha pressa, “porque as relações com a Igreja Católica são excelentes, tão boas como aqueles casamentos cuja data do aniversário é esquecida”. E, depois, acrescentou: “as relações com a Igreja Católica são tão boas, tão boas, que ninguém se lembra da Concordata” (cfr. *Journal de Notícias* de 25.1.2001).

Dando seguimento à Resolução da Assembleia da República n.º 39/2001, de 19 de Abril, que instou o Governo Português a propor à Santa Sé, dentro da brevidade possível e nos termos decorrentes da Constituição da República e do direito internacional, o início das negociações relativas à revisão da Concordata de 1940, o Governo aprovava a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2001*, de 17 de Maio de 2001, publicada na II Série-B do *Diário da República* de 6.6.2001, na qual criara, na dependência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, uma comissão cujo objecto era a *negociação da revisão* da Concordata entre Portugal e a Santa Sé, assinada em 1940, tendo em conta as décadas decorridas sobre o início da sua vigência e as transformações intelectuais, políticas, económicas e sociais que incidiram em aspectos relevantes entre os Estados. A comissão era presidida pelo embaixador PEDRO RIBEIRO DE MENESES e constituída pelo Dr. JOÃO DE OLIVEIRA GERALDES, em representação do Ministro dos Negócios Estrangeiros, e pelo Dr. GIL MANUEL GALVÃO, em representação do Ministro da Justiça. Convém aqui esclarecer que o presidente da Comissão era o embaixador de Portugal junto da Santa Sé. O Governo não fixou directivas à Comissão senão as decorrentes da Constituição e do direito internacional, pelo que a Lei de Liberdade Religiosa não podia servir de directiva para os negociadores portugueses. Aliás, seria contrário ao nosso sistema constitucional que uma lei ordinária da Assembleia da República pudesse servir de parâmetro ou padrão de um tratado internacional celebrado entre duas partes iguais. A Comissão, do lado português, deveria seguir as disposições constitucionais e não acordar nada que fosse desconforme com a Constituição da República. Por sua vez, a Comissão que fosse constituída pela Santa Sé deveria guiar-se pelas disposições constitucionais da Igreja Católica (Concílio VATICANO II e Código de Direito Canónico). Qualquer uma delas deveria respeitar e fazer respeitar o direito internacional comum ou geral, mormente a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, no qual se inclui, como princípios básicos, a regra

*pacta sunt servanda* e a regra de que uma parte não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar a não execução de um tratado. Se houvesse questões de direito constitucional, de qualquer das partes, a resolver, que se discutissem durante as negociações, na convicção de que, uma vez ratificado o tratado na ordem interna de cada Estado, ele vincularia ambas as partes e deveria ser executado de boa fé, não sendo já mais possível levantar questões de inconstitucionalidade para justificar a não execução do tratado. Só assim ambas as partes se portariam como “pessoas de bem”.

Entretanto, a Santa Sé constituía a sua Comissão para a revisão da Concordata. Era presidida pelo Núncio Apostólico de Sua Santidade em Lisboa, pelo Bispo resignatário de Coimbra, Dom JOÃO ALVES, e composta pelo Bispo auxiliar de Lisboa e Secretário da CEP, Dom TOMAZ DA SILVA NUNES, e pelo professor da Universidade Católica e antigo ministro das Finanças, Doutor SOUSA FRANCO.

Em declarações ao jornal *Expresso*, de 9.6.2001, o embaixador PEDRO RIBEIRO DE MENESES afirmou que “o Vaticano não quer prolongar a negociação por mais do que um ano”, sendo pontos mais sensíveis, a exigirem maior cuidado, a questão dos benefícios fiscais à Igreja Católica, a do ensino religioso e a das universidades, bem como o acesso aos bens culturais da Igreja Católica.

Finalmente, *a Lei de Liberdade Religiosa foi aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho, tendo entrado em vigor no dia 27 de Junho de 2001.*

Deste modo, quando a Lei de Liberdade Religiosa entrou em vigor, a revisão da Concordata “ainda ia no adro”.

Dado que a Lei de Liberdade Religiosa entrou em vigor muito antes de aprovada, ratificada e publicada a nova Concordata de 2004, desde logo surgiu a dúvida: a Lei de Liberdade Religiosa aplica-se, também, à Igreja Católica, ou, somente, às outras confissões religiosas?

## **5. SOBRE A PRETENSA APLICAÇÃO DA LEI DE LIBERDADE RELIGIOSA À IGREJA CATÓLICA**

Já vimos que, no art. 58.º do projecto de lei do *Partido Socialista*, se previa a possibilidade de aplicação à Igreja Católica das disposições da nova lei de liberdade religiosa que “não fossem relativas às igrejas e comunidades religiosas inscritas ou radicadas no País”. Isto é, podiam aplicar-se à

Igreja Católica, mesmo contra o disposto na Concordata, as disposições sobre “princípios”, “direitos individuais de liberdade religiosa” e “direitos colectivos de liberdade religiosa”. Para o efeito, bastaria obter o *acordo* da Conferência Episcopal Portuguesa, ou, na falta de acordo, por mera *remissão da lei*. O que estava no pensamento do autor desse preceito era a ideia, errada, de que os Bispos portugueses podiam, por acordo com o Estado português, comprometer a Igreja Católica em Portugal, mesmo contra a Concordata.

Em Portugal, é um dado assente do direito constitucional que os tratados internacionais estão acima das leis ordinárias e abaixo da Constituição. Essa ideia esteve sempre presente ao longo do *debate na generalidade* da nova lei de liberdade religiosa.

Nas palavras do autor do projecto de lei de liberdade religiosa, deputado JOSÉ VERA JARDIM, “a celebração de uma Concordata com a Santa Sé, que substitua a actual, terá sempre o valor da estabilidade de um tratado internacional, imune, pela sua própria natureza e regime, às alterações de leis internas da República” (cfr. *Diário da Assembleia da República*, cit. pág. 1965).

Para o *Partido Social Democrata*, o art. 58.º, relativo à legislação aplicável à Igreja Católica, deve constituir um *capítulo separado*, não devendo figurar nas disposições complementares e transitórias. E acrescentou-se: “mas queremos deixar clara uma prevenção: a posição do PSD mudará na votação final global se o texto for descaracterizado por mudanças que ponham em causa o conceito de liberdade religiosa que perfilhamos ou que, ainda antes da revisão da Concordata, tentem modificar por forma unilateral — o que seria inconstitucional — o estatuto da Igreja Católica em Portugal” (cfr. intervenção do deputado PEDRO ROSETA, in *Diário da Assembleia da República*, cit., pág. 1975).

O *Partido Comunista* também colocou a Concordata acima da lei ordinária, pois o seu deputado JOÃO AMARAL disse na Assembleia da República o seguinte: “o problema resume-se assim: o que deve ser feito primeiro? A elaboração da nova lei ou a revisão da *Concordata que, como instrumento de direito internacional, prevalece na ordem interna?*” (cfr. *Diário da Assembleia da República*, cit., pág. 1980).

Uma das intervenções que mais importa reter foi a do deputado socialista JORGE LACÃO, nos termos da qual “uma regulamentação específica entre o Estado e a Igreja Católica, sob a forma concordatária, ou seja, *por instrumento de direito internacional prevalecente sobre a lei interna ordinária*” (cfr. *Diário da Assembleia da República*, cit., pág. 1985). Veremos

que este deputado não foi, mais tarde, coerente com esta declaração, pois, em sede de discussão da lei na especialidade, quis postergar a Concordata e sujeitar a Igreja Católica à lei interna ordinária, operando uma revisão unilateral e antecipada da Concordata.

Foi, pois, no sentido de que a nova lei de liberdade religiosa não se aplicaria à Igreja Católica, cujo estatuto se encontra na Concordata, que os deputados aprovaram na generalidade, em 6 de Abril de 2000, o art. 58.º do projecto socialista de lei de liberdade religiosa, apesar dos seus termos ambíguos. Foi nítida, no pensamento dos representantes do povo, a ideia de que estavam a discutir e a aprovar uma lei que não tinha a Igreja Católica como destinatária. Os seus destinatários eram, exclusivamente, as confissões religiosas não católicas, como se alcançava pelo despacho do Ministro da Justiça n.º 96/MJ/96, que criou a Comissão de Reforma da Lei de Liberdade Religiosa.

O que estava demasiado claro no pensamento de todos era que o Parlamento não é o lugar próprio, segundo a Constituição e a divisão constitucional de poderes, para se proceder à revisão antecipada da Concordata, por via unilateral da lei ordinária sobre a liberdade religiosa. Lei de liberdade religiosa e Concordata são diplomas de fonte oposta, pois a primeira é de origem unilateral, enquanto a segunda é uma lei pactuada entre duas partes iguais, como entes soberanos na ordem jurídica internacional.

Foi com este sentido que, na reunião plenária de 6 de Abril de 2000, o *Partido Socialista*, o *Partido Social Democrata* e o *Partido Popular*, representando uma maioria esmagadora de deputados, aprovaram, na *generalidade*, o projecto de lei da liberdade religiosa. Abstiveram-se o Partido Comunista, o Bloco de Esquerda e alguns deputados socialistas, entre os quais se conta o nome do deputado JORGE LACÃO (cfr. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 51, de 7.4.2000, pág. 2081).

## 6. O DEBATE PARLAMENTAR NA ESPECIALIDADE

Aprovado na generalidade, o projecto de Lei de Liberdade Religiosa baixou à 1.ª Comissão (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias) para apreciação e votação na especialidade, sendo discutido artigo a artigo. Porém, quando se chegou ao art. 58.º, sobre “*legislação aplicável à Igreja Católica*”, surgiu um grave incidente de percurso. Como já em 1998 o presidente da Comissão de Reforma da

Lei de Liberdade Religiosa tinha escrito num jornal da capital, era sua intenção que as normas da nova lei de liberdade religiosa “fossem substancialmente aplicáveis à Igreja Católica, mesmo quando a sua aplicação imediata a esta é impossibilitada pela Concordata e pelo corpo de legislação complementar dela, até à desejável revisão”. Esta vontade foi transposta para a Proposta de Lei de Liberdade Religiosa aprovada pelo Governo, pois o art. 58.º foi redigido, propositadamente, de uma forma confusa e ambígua, para ver se passava despercebida essa intenção. O preceito começava por ressaltar a Concordata, mas, depois, permitia a aplicação à Igreja Católica de certos e importantes preceitos da nova lei de liberdade religiosa, ou por acordo entre o Estado e a Igreja Católica ou por *remissão da lei*.

Este art. 58.º manteve-se, com algumas alterações, no projecto de lei do Partido Socialista. No decorrer do debate desse projecto na generalidade, o deputado socialista JORGE LACÃO foi claro nessa intenção de aplicar a nova lei de liberdade religiosa à Igreja Católica: “em nome do princípio da igualdade de tratamento, estabelecer-se um regime alargado regulador da liberdade religiosa, *aplicável a todas as confissões*, afigure-se-me como uma *solução inatacável*”.

Os constitucionalistas, reunidos na mesa-redonda supra referida, embora com algumas *nuances*, também se inclinaram para a aplicação imediata de algumas das disposições da Lei de Liberdade Religiosa à Igreja Católica, independentemente da revisão da Concordata. Assim, o Conselheiro DIAS BRAVO opinou no sentido de os princípios da Lei de Liberdade Religiosa serem os grandes princípios inspiradores da futura revisão da Concordata. O Prof. JORGE MIRANDA foi de parecer que a nova Lei de Liberdade Religiosa devia conter princípios e regras comuns quanto à liberdade individual de religião, seja liberdade negativa, seja liberdade positiva, ficando para a Concordata a regulamentação dos direitos colectivos e do estatuto organizatório da Igreja Católica. Para o Prof. VITAL MOREIRA, a Concordata não era necessária em termos de liberdade religiosa, pois esta matéria deveria constar apenas da Lei de Liberdade Religiosa, dado que, por definição, a liberdade religiosa deve ser para toda a gente. Não pode haver um tratado internacional singular com um beneficiário da liberdade religiosa quando, por princípio, a liberdade deve ser universal. Admitir uma Concordata com o objectivo de regular a liberdade religiosa é admitir um regime singular. A Concordata deveria conter, além de disposições de carácter organizativo, “*um conteúdo exactamente coincidente com a Lei de Liberdade Religiosa*”.

Resulta desta última opinião a extrema dificuldade que o seu autor tinha em submeter os católicos a uma lei geral da República em matéria de liberdade religiosa, preferindo a existência de dois diplomas — Lei de Liberdade Religiosa e Concordata — ainda que um deles — a Concordata — se limitasse a reproduzir as disposições do outro. Além disso, ao fazer a distinção entre regime geral e regime singular caiu na contradição de designar como regime singular — o da Concordata — aquele que é aplicável a 90% dos portugueses, ficando o regime geral — o da Lei de Liberdade Religiosa — para cerca de 10% de portugueses.

Como normalmente acontece em questões parlamentares, o deputado JORGE LACÃO, acompanhado pelo deputado ANTÓNIO REIS, não alterou a sua posição e, em 13.3.2001, em sede de debate na especialidade, apresentou a seguinte proposta de nova redacção do aludido art. 58.º:

#### Artigo 58.º

*(Condições de aplicação da lei)*

*1 — A presente lei ressalva o primado da Concordata e seu protocolo Adicional, celebrados entre a República Portuguesa e a Santa Sé, bem como os regimes especiais daí decorrentes na legislação aplicável à Igreja Católica.*

*2 — Não são ainda aplicáveis à Igreja Católica as disposições desta lei relativas ao regime dos benefícios fiscais e ao estatuto das igrejas e comunidades religiosas inscritas ou radicadas no País, sem prejuízo da possibilidade da adopção dessas disposições mediante acordo entre o Estado e a Igreja Católica ou por disposição legal remissiva.*

Deste modo, os proponentes dessa nova redacção do art. 58.º da Lei de Liberdade Religiosa, em vez de ressaltarem a “*legislação aplicável à Igreja Católica*”, como se fazia no projecto de lei, voltavam à redacção originária da proposta de lei, que ressaltava apenas “*a legislação regulamentar da Concordata*”.

Esta alteração era substancial, pois deixava de ressaltar todo um acervo legislativo que, não decorrendo directamente da Concordata, dela decorrida indirectamente, e que regulava a vida da Igreja Católica em Portugal. As consequências para a Igreja Católica em Portugal eram profundas, pois, de um jacto, via serem revogados numerosos diplomas legais que lhe diziam directamente respeito e à sombra dos quais fundara as suas expectativas e consolidara os seus *direitos adquiridos*.

Tinha ainda por consequência a aplicação à Igreja Católica das disposições da Lei de Liberdade Religiosa que ficassem ocupando o lugar das normas que não regulamentavam as disposições da Concordata ou que dela não decorriam, com excepção do regime dos benefícios fiscais e do estatuto das igrejas e comunidades religiosas.

Durante o debate na especialidade, ambos os deputados sustentaram a sua proposta de alteração da redacção do art. 58.º com base no facto de a legislação *não decorrente da Concordata* se encontrar sob o domínio da reserva legislativa da Assembleia da República, pelo que, não se tratando de direito internacional público, bem podia ser revogada, pois integrava-se no domínio dos direitos, liberdades e garantias. Para os signatários desta proposta, ao manterem-se em vigor os diplomas legais não decorrentes ou não regulamentares da Concordata, o que se estava a fazer era a retirar eficácia relativa à Lei de Liberdade Religiosa, não em benefício do direito concordatário, mas de outro susceptível de ter violado as regras de competência e da separação de poderes. Nestas circunstâncias, ao contrário das boas regras de direito, tínhamos que a lei nova era revogada pelas leis velhas.

Porém, do debate na especialidade o que resultou foi que esses deputados pretendiam que partes substanciais da nova Lei de Liberdade Religiosa fossem, desde logo, aplicáveis à Igreja Católica, ainda antes da revisão da Concordata. A questão da revogação da *legislação não decorrente da Concordata* foi secundarizada.

Resultava claro das suas posições que parte substancial da nova lei de liberdade religiosa se aplicava logo à Igreja Católica, mesmo antes da revisão da Concordata, sem necessidade de se obter o acordo da Santa Sé. Só não se aplicavam à Igreja Católica as normas da nova lei respeitantes ao estatuto dos benefícios fiscais e ao estatuto das comunidades religiosas. Deste modo, passariam a aplicar-se imediatamente à Igreja Católica, além dos princípios gerais da lei, os capítulos referentes aos direitos individuais e colectivos de liberdade religiosa, nomeadamente o que regulava o ensino religioso nas escolas públicas. A justificação desta alteração de redacção foi apontada, pelos proponentes, como estando na necessidade de a lei de liberdade religiosa dever servir de guião às negociações da Concordata, devendo fixar-se uma matriz para encetar as negociações com a Santa Sé. Se se reparar bem, precisamente os argumentos avançados pelos comunistas em sede de debate na generalidade. Isto é, a facção laica e mais esquerdista do *Partido Socialista* “encostou” ao *Partido Comunista*: lei de liberdade religiosa primeiro? Concordata depois. Disse o deputado ANTÓNIO REIS que é relativamente simples fazer a dis-

tição entre artigos da lei de aplicação universal e aqueles que são ressaltados pela Concordata.

Tendo em conta esta proposta de alteração do art. 58.º do projecto, a Conferência Episcopal foi novamente ouvida, já que fora anteriormente auscultada sobre a versão do art. 58.º que tinha sido aprovada na generalidade.

A Conferência Episcopal Portuguesa fez-se representar, na audiência parlamentar, pelo seu secretário, Senhor D. TOMAZ NUNES, Bispo auxiliar de Lisboa. A audiência teve lugar no dia 10 de Abril de 2001 e o representante da CEP discordou da nova redacção do art. 58.º, proposta pelos deputados socialistas, apresentando uma contraproposta: os Bispos portugueses só aceitavam que se aplicassem imediatamente à Igreja Católica, ainda antes da revisão da Concordata, os primeiros artigos da nova lei de liberdade religiosa, que são exclusivamente os respeitantes aos princípios. Apresentou como motivação desta contraproposta o facto de a Igreja Católica não poder, através da lei de liberdade religiosa, antecipar a revisão da Concordata.

Esta contraproposta da CEP causou algum mal-estar nas hostes socialistas e comunistas representativas do laicismo em Portugal, acusando a Igreja de não ser coerente e de ora exigir uma coisa, ora outra completamente diferente.

Mas, se se reparar bem, os Bispos sempre foram coerentes: a revisão da Concordata é um assunto da competência da Santa Sé e não da Conferência Episcopal Portuguesa. Desde o princípio que os Bispos portugueses repetiram este axioma e não havia modo de os socialistas os entenderem... Não era pelo facto de este ou aquele Bispo emitir a sua opinião particular que os dados se alteravam, como parecia ser o entendimento do deputado JOSÉ VERA JARDIM num artigo seu publicado no *Diário de Notícias* de 16 de Abril de 2001.

Quem não foram coerentes foram os deputados do Partido Socialista que mudaram de opinião entre a discussão na generalidade e a discussão na especialidade do projecto de lei de liberdade religiosa: primeiro, diziam que a Concordata tinha precedência sobre a lei de liberdade religiosa e, depois, passaram a dizer que primeiro se aprovava a lei de liberdade religiosa e que a Concordata vinha a seguir. Todavia, como a revisão da Concordata podia demorar vários anos, esses deputados tentaram o expediente de vincular, desde logo, a Igreja Católica à parte mais substancial da lei de liberdade religiosa. Como havia urgência em aprovar a nova lei de liberdade religiosa para satisfazer os interesses fiscais das confissões



religiosas não católicas — interesses esses dignos de protecção legal, como sempre o disseram os Bispos portugueses — e esses deputados apenas eram sensíveis a esses interesses, esquecendo completamente os da Igreja Católica, nada mais apetecível do que fazer uma revisão antecipada da Concordata “nas costas” da Santa Sé.

Após aquela audiência, o secretário da Conferência Episcopal declara: “admitimos um princípio de igualdade para todos, mas a dimensão da Igreja e a Concordata não podem ser atingidas”. Por sua vez, o deputado JORGE LACÃO declara: “contínuo a considerar que as normas de natureza universal de uma lei devem ter aplicação universal” (cfr. *Expresso* de 13.4.2001).

Na sua homilia do Domingo de Páscoa (15.4.2001), Sua Eminência o Senhor Cardeal Patriarca de Lisboa e presidente da Conferência Episcopal Portuguesa, Dom JOSÉ DA CRUZ POLICARPO, veio dizer a última palavra da Igreja Católica em Portugal sobre a divergência em discussão: o Parlamento “não pode pretender antecipar a revisão da Concordata, tentando alterar o enquadramento legal da Igreja Católica”, pois “o Parlamento não é a sede de uma possível revisão concordatária”, tendo em conta que os interlocutores neste processo “só podem ser a Santa Sé e o Estado Português”. O Patriarca quis dizer aos deputados que não podem “meter foice em seara alheia” e que se limitassem a aprovar uma lei de liberdade religiosa que, sendo urgente, “vem preencher o vazio jurídico-legal das outras confissões”. Mas essa lei “só se pode aplicar à Igreja Católica nos seus princípios fundamentais, decorrentes da Constituição da República e da doutrina católica expressa no Concílio Vaticano II”. Tudo o resto deve passar por um processo de revisão concordatária, pois a lei de liberdade religiosa e a Concordata são diplomas de natureza intrínseca diferente.

Sem quebra do devido respeito pelo nosso mais alto dignitário eclesial, entendemos que nem aquela cedência deveria ter sido feita aos deputados do Partido Socialista. Ou os princípios do direito eclesial já constam da Constituição da República e dos textos conciliares, pelo que não precisam de ser repetidos numa lei ordinária do Parlamento português, ou esses princípios precisam de ser concretizados, mas nesse caso o lugar próprio para a sua concretização seria a Concordata. A nossa lógica é a seguinte: as regras para todos os portugueses constam da Constituição; as regras para a maioria esmagadora dos portugueses (90% são católicos) devem constar da Concordata; finalmente, as regras para uma minoria de portugueses devem constar de uma lei ordinária com menor âmbito de aplicação pessoal. Deve partir-se do mais geral para o menos

geral, em função do alcance da generalidade. A admitir-se que os princípios gerais pelos quais se rege a Igreja Católica em Portugal são fixados *unilateralmente* pelo Estado Português, fica-se com a ideia de que a Igreja e a sua cúpula, que é a Santa Sé, se integram na ordem jurídica portuguesa e não têm um ordenamento jurídico próprio. Na hierarquia das fontes do direito, para a Igreja Católica, as convenções celebradas pela Santa Sé com os Estados ou outras sociedades políticas estão acima do direito canónico, nos termos do cânon 3 do Código de Direito Canónico, que é a “constituição” da Igreja. Do mesmo modo deveria acontecer na ordem jurídica estadual, pois também as concordatas com a Santa Sé deveriam estar acima da própria Constituição da República, como é jurisprudência pacífica e uniforme do Tribunal Internacional de Justiça de Haia e é imposto pelo art. 27.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Infelizmente, a Constituição da República Portuguesa é contraditória quando, no seu art. 8.º, n.º 2, diz que as normas das convenções internacionais *vigoram na ordem interna enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português*, mas no seu art. 277.º admite a declaração de inconstitucionalidade dos tratados internacionais que forem contrários à Constituição. Mas então em que ficamos: os tratados ou convenções internacionais inconstitucionais vinculam ou não o Estado Português enquanto vigorarem (enquanto não forem denunciados)?

E é esta contradição insanável da nossa lei fundamental que os constitucionalistas se recusam a admitir e que é a causa dos desfasamentos imputados à Concordata. Até parece que o Santo Padre está vinculado pela Constituição portuguesa!

A Constituição portuguesa, ao acentuar que Portugal se rege, nas relações internacionais, pelo *princípio da igualdade entre os Estados* (art. 7.º, n.º 1), e que as normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português (art. 8.º, n.º 1), está a considerar como limites da sua soberania os que derivam das convenções ou tratados livremente celebrados ou do direito internacional geral ou comum. Deste modo, o Estado Português não se sobrepõe, como fim último, à comunidade internacional e ao direito natural. Como escreveu há muitos anos o Prof. AFONSO QUEIRÓ, “o direito internacional fundamenta a sua obrigatoriedade, não na vontade livre e auto-limitada dos Estados, como facto essencialmente mutável e contingente, mas em um princípio ou em um conjunto de princípios superiores aos próprios Estados, superiores à Nação, isto é, *no direito natural, que obriga esta a reconhecer em cada uma das restantes nações entidades iguais a ela própria, com as quais tem*

o dever de colaborar” (cfr. *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. XXII (1946), pág. 50). As normas e princípios do direito internacional geral ou comum estão ao nível das normas constitucionais, como o reconheceu o Tribunal Constitucional no seu acórdão n.º 158/85, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 360(S), págs. 722 e segs.

De qualquer modo, cremos que a intervenção de Sua Eminência foi de uma oportunidade muito grande e que os deputados aprenderam a lição de direito internacional público que lhes foi dada. Mas se Portugal é um Estado-de-Direito e se a actuação do Estado se tem de pautar, em todas as circunstâncias, pelo Direito, não podiam os senhores deputados infringir a Constituição da República, a qual não permite que a lei ordinária viole um tratado internacional, como a Concordata, por esta ser norma de hierarquia superior; não dá competência ao Parlamento para legislar em desconformidade com tratados internacionais; não permite que a forma de convenção internacional seja substituída pela forma de lei; e não admite que a competência negociadora do Governo seja substituída pela competência legislativa do Parlamento. Logo, temos aqui caracterizada uma inconstitucionalidade material, uma inconstitucionalidade formal e uma inconstitucionalidade orgânica da interpretação normativa que se pretendia dar ao artigo 58.º do projecto de Lei de Liberdade Religiosa.

Em defesa dos deputados laicos do Partido Socialista, saiu a terreiro o Prof. VITAL MOREIRA, prestigiado constitucionalista, num artigo publicado no jornal *Público*, de 17.4.2001, intitulado “O «protectorado» do Vaticano”. Agarrando-se, exclusivamente, à letra da alteração proposta ao artigo 58.º, o articulista, depois de dizer que ninguém tinha entendido a divergência que separava a Igreja Católica dos deputados socialistas, escreveu: o que está em causa é a questão de saber se também devem ser salvaguardadas, como excepção à aplicação da lei de liberdade religiosa, as disposições do direito interno, que, para além da Concordata, conferiram à Igreja Católica, antes e depois do 25 de Abril, um conjunto de prerrogativas e privilégios nos mais variados domínios (desde isenções fiscais generalizadas ao ensino religioso oficial nas escolas de formação de professores).

Mas é óbvio que o problema não era assim tão simples, pois o que se discutia era a aplicação imediata à Igreja Católica de certos artigos da nova lei de liberdade religiosa, ainda antes da revisão da Concordata, e não apenas a distinção entre disposições de direito interno complementar da Concordata e disposições que dela não decorriam. Isto resulta evidente da declaração de voto dos dois deputados, referida *infra*.

Escreveu o articulista que o que a Igreja veio dizer, “dos púlpitos das igrejas”, sob pouco veladas ameaças de “guerra religiosa”, é que “não quer ficar submetida à lei comum, que quer manter um regime de exceção legal, que não reconhece legitimidade à Assembleia da República para legislar unilateralmente sobre os seus direitos e interesses e que considera irreversíveis as prerrogativas e privilégios que obteve só para si, só estando disponível para os discutir a título bilateral, em sede de revisão da Concordata”.

Por muito que custe ao Prof. VITAL MOREIRA, a Igreja Católica, representada pela sua cúpula, a Santa Sé, é um ente de direito internacional público que, na cena internacional, tem todos os direitos e obrigações das pessoas jurídicas de direito internacional público. Um desses direitos é o *ius tractum* ou direito de celebrar tratados internacionais com os Estados, a regular as *relações de cooperação recíprocas* em pé de igualdade, na qualidade de sujeitos de direito internacional, agindo nessa qualidade, de que resulta a produção de efeitos jurídicos para ambas as partes. Outro direito é o de o embaixador da Santa Sé ser o decano do corpo diplomático em quase todos os Estados do mundo. Por muito que lhe custe, “os bispos e os padres são funcionários de um soberano estrangeiro”, como dizia Bismark. Mas se é assim, como não pode deixar de ser, logo se vê que a Igreja Católica em Portugal não pode ver os seus assuntos regulados unilateralmente pelo parlamento português, pois tem de haver um acordo de vontades entre as duas Altas Partes contratantes. Não se trata de submeter a Igreja Católica à lei comum, pois a mesma lei não pode ser comum a um sujeito de direito internacional e a um sujeito de direito interno, como é qualquer outra confissão religiosa. Não se trata de manter um regime de exceção legal, mas de uma questão de princípio: é na Concordata, ou na sua revisão, que estas questões se podiam colocar. E sempre foi assim desde que, em 1210, se celebrou a Concórdia entre D. Sancho I e os Prelados, seguida por mais 19 concordatas até à de 1940. Durante todos estes séculos houve concordatas, salvo com a Primeira República (de 1910 a 1926). Os saudosistas dos tempos da Primeira República aí estão, a “descobrir a pólvora” de novo e a acusar a Igreja Católica de “inqualificável arrogância e escandaloso desafio à soberania legislativa do Estado” e os deputados da Assembleia da República de “deputados da República que se transformaram em deputados do Vaticano”.

Basta! *Qui iure suo utitur neminem laedere!* Os prelados portugueses são homens livres que têm o direito de defender as liberdades da Igreja em Portugal contra os tais “*jacobinos ferozes*” a que aludia o Prof. VITAL.

Respeitando as palavras de Sua Eminência, no dia 16 de Abril de 2001 o deputado FRANCISCO ASSIS, líder do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, declarou à imprensa que o seu partido não se entendia sobre a nova redacção proposta para o art. 58.º, pelo que iria votar pela manutenção da redacção que constava do projecto de lei de liberdade religiosa. Disse ainda que era intenção do seu partido aprovar a lei o mais rapidamente possível.

Entretanto, este debate prosseguia na sociedade civil e nas várias comunidades religiosas, dependendo as opiniões expendidas mais das estratégias pessoais que do rigor da argumentação jurídica.

Assim, o presidente da Aliança Evangélica Portuguesa, Conselheiro JOSÉ DIAS BRAVO, considerava “inconcebível e inconstitucional” a versão do art. 58.º que constava do projecto de Lei de Liberdade Religiosa — a tal que ressalvava todas as leis aplicáveis à Igreja Católica que não decorriam da Concordata — “*por instituir dois universos religiosos: o dos católicos e o das outras religiões*” (cfr. semanário *Expresso* de 21.4.2001). O bispo metodista IRENEU CUNHA disse que a Igreja Católica aguardou o melhor momento para demonstrar o que pretendia, pois quando tudo parecia encaminhar-se para a aprovação da lei, *veio dizer que ela não se aplicava a todos os portugueses* (*Expresso* de 21.4.2001). O presidente da União Portuguesa dos Adventistas aludiu a um regime de *excepção* para a Igreja Católica (*Expresso*, cit.). O deputado JORGE LACÃO declarou ao jornal *Expresso* de 21.4.2001 “*que aquilo que se pretendia era que ficasse explícito que as disposições de natureza universal se aplicavam também à Igreja Católica, o que permitiria ao Estado Português uma mais-valia negocial perante a Santa Sé na discussão da revisão da Concordata*”.

Nesta última declaração, temos claramente demonstrada a intenção inequívoca dos autores da proposta de alteração ao art. 58.º: o que estava em causa era, realmente, a aplicação de parte substancial das disposições da Lei de Liberdade Religiosa à Igreja Católica e não a ressalva das disposições de direito interno, que, para além da Concordata, conferiram à Igreja Católica um conjunto de direitos nos mais variados domínios. Não era a distinção entre regimes decorrentes ou regulamentares da Concordata e regimes que dela não decorriam nem a regulamentavam, pois essa distinção não passava de um pretexto dos sectores anticatólicos do parlamento, os quais não se conformavam com a jurisprudência do Tribunal Constitucional que tinha decidido, por maioria, que alguma da legislação do Estado em matéria eclesial estava conforme com a Constituição, como era o caso da legislação sobre ensino da religião e moral católicas

nas escolas públicas. O fim último dos proponentes da alteração do art. 58.º da Lei de Liberdade Religiosa era privar a Santa Sé da liberdade negocial na hora da revisão da Concordata, mediante a política do facto consumado. O que pretendiam era que o futuro texto concordatário ficasse, desde logo, definido pelo parlamento português, coagindo a Santa Sé a aceitar um texto pré-definido e unilateralmente imposto. Era a chantagem e a coacção num “pacto leonino”, à revelia das boas regras do direito internacional público que fulminam de nulidade, por dolo, o tratado em que uma das partes teve uma conduta fraudulenta que tivesse viciado o consentimento da outra (art. 49.º da Convenção de Viena). Estava em causa a boa fé negocial e a culpa na revisão da Concordata por parte do Estado Português, pois este, tanto nos preliminares como na formação da vontade negocial, tem o dever de proceder segundo as regras da boa fé. Por outro lado, essa “*mais-valia negocial perante a Santa Sé*” constituía a negação do princípio da igualdade soberana e da independência de ambas as partes na Concordata, nos termos do art. 2.º, n.º 1, da Carta das Nações Unidas e do art. 7.º, n.º 1, da Constituição da República.

Reagindo a estas declarações, o Presidente da Conferência Episcopal Portuguesa, no discurso de abertura da 47.ª Assembleia Plenária da CEP, em 23.4.2001, disse que se pretendia “criar na lei uma força condicionante da futura revisão concordatária”. E acrescentou: “não creio que a Santa Sé possa aceitar qualquer *a priori* condicionante dos trabalhos da revisão”. E respondendo, em nome da CEP, á proposta de nova redacção do art. 58.º, disse:

“Quanto à legislação decorrente da Concordata, em ordem à sua aplicação a situações concretas, é normal que se mantenha em vigor e que a sua possível revisão decorra da própria revisão concordatária, o que aliás está respeitado no referido Projecto de Lei.

Levantou-se a questão da revogação, em conjunto, de toda a legislação aplicável à Igreja Católica e que não seja decorrente da actual Concordata (de 1940). Nós não sabemos, e creio que ninguém sabe, o volume exacto de tal legislação. Se ela não decorre da Concordata, não podemos invocar a Concordata para impedir a sua revogação. Mas impõe a prudência que quem busca a justiça e a paz, que não se proponha a revogação em bloco de uma legislação cujo volume e áreas contempladas se desconhecem no pormenor. Tal iniciativa poderia ser interpretada como visando, apenas, criar dificuldades à Igreja Católica” (cfr. *Lumen* de 2001, pág. 195).

Sobre a aplicação da Lei de Liberdade Religiosa à Igreja Católica, Sua Eminência disse que os Bispos portugueses não defendem que uma lei da liberdade religiosa não se aplique à Igreja Católica, desde que essa lei respeite a Concordata que estiver em vigor, o que não acontece em todos os artigos do projecto de Lei de Liberdade Religiosa. Não lhes repugna que os conteúdos de uma boa Lei de Liberdade Religiosa sejam assumidos pela Concordata revista, “*mas a instância própria para decidir dessa questão é o diálogo entre o Estado Português e a Santa Sé*” (Lumen, cit., pág. 194).

Em síntese: a Conferência Episcopal Portuguesa não concordou com a revogação, imediata e em bloco, da legislação não decorrente da Concordata, aplicável à Igreja Católica, e só aceitou sujeitar-se a normas da Lei de Liberdade Religiosa se essa for a vontade da Santa Sé, em diálogo com o Estado Português.

Veremos que esta vontade dos Bispos portugueses foi integralmente respeitada pelos parlamentares portugueses.

Em 24 de Abril de 2001 é elaborado o Relatório da votação na especialidade da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 52, de 28 de Abril de 2001, o qual nos dá conta que a proposta de substituição do art. 58.º, apresentada pelos deputados JORGE LACÃO e ANTÓNIO REIS, fora rejeitada, tendo a seu favor apenas os votos dos comunistas e dos dois proponentes e tendo contra os votos da esmagadora maioria dos deputados. Foi ainda aprovada a proposta de aditamento de um novo capítulo VII, com a epígrafe “Igreja Católica” e incluindo apenas o art. 58.º Foi aprovado, com votos a favor dos socialistas, dos social-democratas e dos populares, o texto do projecto de lei, o qual ficou com a seguinte redacção e sistematização:

## CAPÍTULO VII

### Igreja Católica

#### Artigo 58.º

#### *Legislação aplicável à Igreja Católica*

“Fica ressalvada a Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 7 de Maio de 1940, o Protocolo Adicional à mesma

de 15 de Fevereiro de 1975, bem como a legislação aplicável à Igreja Católica, não lhe sendo aplicáveis as disposições desta lei relativas às igrejas ou comunidades religiosas inscritas ou radicadas no País, sem prejuízo da adopção de quaisquer disposições por acordo entre o Estado e a Igreja Católica ou por remissão da lei.”

Quem não se conformou com esta votação foram os dois deputados proponentes da alteração, os quais apresentaram uma extensa e pouco clara declaração de voto, na qual começaram por reconhecer que a redacção do art. 58.º, que fora aprovada pela maioria dos parlamentares, *circunscreveu* a aplicação da Lei de Liberdade Religiosa às “*confissões minoritárias*”, com “*exclusão de aplicação de normas de natureza universal à Igreja Católica com fundamento na existência de uma relação concordatária*”. Entenderam esses deputados que a versão do art. 58.º que fora aprovada ofende o princípio constitucional da igualdade e da não discriminação, pelas seguintes e resumidas razões:

- Muitas das normas da Lei de Liberdade Religiosa têm *natureza universal*, pelo que não se pode limitar a sua aplicação às confissões minoritárias;
- Está errada a tese de que o Estado só pode estabelecer formas de regulação jurídica aplicáveis à Igreja Católica por via concordatária, pois:
  1. O legislador democrático não está vinculado à celebração de uma Concordata com a Santa Sé;
  2. A ordem constitucional democrática é não confessional e não discriminatória em matéria religiosa;
  3. O respeito dos direitos e liberdades fundamentais e do princípio do Estado de direito democrático implicam uma ordem jurídica interna sem espaços vazios de regulação;
- A Constituição da República não prevê expressamente a existência de uma Concordata, pelo que esta não é uma exigência constitucional específica quanto ao modo de regulação das relações entre o Estado e a Igreja Católica;
- Não estão verificados os pressupostos de uma discriminação positiva, pois tal só pode ocorrer por razões de promoção da igualdade de oportunidades e nunca para estratificar ou consolidar desigualdades de situação;



- A legislação não decorrente da Concordata encontra-se sob o domínio da reserva legislativa da Assembleia da República, pelo que, não se tratando de direito internacional público, bem podia ser revogada, pois integrava-se no domínio dos direitos, liberdades e garantias. Ao manterem-se em vigor os diplomas legais não decorrentes ou não regulamentares da Concordata, o que se estava a fazer era a retirar eficácia relativa à Lei de Liberdade Religiosa, não em benefício do direito concordatário, mas de outro susceptível de ter violado as regras de competência e da separação de poderes. Nestas circunstâncias, ao contrário das boas regras de direito, tínhamos que a lei nova era revogada pelas leis velhas.

Nenhum destes argumentos procede, na nossa opinião.

Invoca-se o facto de a Lei de Liberdade Religiosa conter *normas de natureza universal*, pelo que deveriam ser aplicadas a todas as confissões religiosas, incluindo a Igreja Católica.

É um falso problema, pois *as leis universais não obrigam toda a gente, mas apenas todos aqueles para quem elas foram feitas (legibus universalibus tenentur omnes pro quibus latae sunt)*. Às leis universais contrapõem-se as leis particulares, as quais se aplicam a uma parte dos possíveis destinatários, delimitada por critérios pessoais ou territoriais. Uma lei só é universal dentro da sua universalidade, competindo ao legislador estabelecer o universo das suas leis. Cada lei tem a sua hipótese ou previsão, a que correspondente a respectiva estatuição ou provisão.

Desde que a Lei de Liberdade Religiosa se aplica exclusivamente às confissões religiosas não católicas e aos respectivos crentes, é esta a sua hipótese ou pressuposto de facto de aplicação, pelo que não deixa de ser uma lei universal para todos aqueles para quem ela foi feita. Próxima desta distinção está a que se faz entre leis gerais e leis especiais, sendo as primeiras as que correspondem a princípios fundamentais do sistema jurídico, constituindo o regime-regra das relações que disciplinam, enquanto as segundas são aquelas que regulam um sector restrito de casos, consagrando uma disciplina nova, mas que não está em directa oposição com a disciplina geral. Ora, constituindo a lei uma certa disciplina ou regime jurídico e não a respectiva forma, para que a mesma seja geral basta que contenha o regime-regra, independentemente de seguir a forma de lei geral da República ou de tratado internacional. A forma não altera a substância e a substância é um certo regime ou disciplina jurídica.

Não viola o princípio da igualdade e da não discriminação o facto de os católicos terem a sua lei aprovada num tratado internacional, enquanto os não católicos terem o seu estatuto jurídico aprovado por uma lei do Estado. Tudo depende da disciplina jurídica adoptada em cada uma destas duas fontes de direito. Não há discriminação só pelo facto de o tratado internacional estar hierarquicamente acima da lei, pois isso não confere mais direitos aos católicos que aos não católicos.

Estando em causa dois entes soberanos na ordem internacional, obviamente que as respectivas relações de cooperação só podem ser reguladas por meio de tratado internacional, pois estão em causa matérias mistas. Se as confissões religiosas não católicas não possuem um estatuto de direito internacional público, tal não é da responsabilidade da Igreja Católica.

Tendo a Igreja Católica o seu ordenamento jurídico próprio — o direito canónico — não pode o Estado Português desligar os católicos portugueses do dever de obediência às leis canónicas, para ficarem vinculados apenas às leis do Estado. Aqui vale o *princípio da pluralidade dos ordenamentos jurídicos*, definido por SANTI ROMANO, nos termos do qual o ordenamento canónico é autónomo do ordenamento estadual, preexiste ao reconhecimento estadual, não sendo este o seu fundamento mas mera condição para que ele possa exercer-se legitimamente em face do ordenamento do Estado. Logo, esse reconhecimento só pode ter lugar por meio de um tratado internacional e não por lei interna da República.

O facto de a Igreja Católica não estar vinculada pela Lei de Liberdade Religiosa não cria um espaço vazio de regulação para as suas relações jurídicas em matéria eclesiástica e religiosa, pois esse espaço está preenchido por um acto de natureza legislativa, que é a Concordata e legislação dela decorrente.

É irrelevante, para o caso, o facto de a Constituição da República não prever a celebração de uma Concordata com a Santa Sé. Também não prevê os tratados internacionais celebrados com numerosos Estados, mas prevê a obrigatoriedade de Portugal celebrar convenções internacionais nos termos do direito internacional (art. 8.º, n.º 2). Tudo o que for matéria de tratado ou convenção internacional não pode ser regulado por lei interna, como é o caso do estatuto da Igreja Católica em Portugal.

Não vale invocar a inexistência de pressupostos para uma discriminação positiva a favor da Igreja Católica sem se alegar e provar a existência de verdadeiras discriminações negativas para as confissões religiosas não católicas. O Tribunal Constitucional já teve oportunidade, por duas vezes, de

demonstrar que não há violação do princípio da igualdade, pelo que há que respeitar a jurisprudência do “guardião da Constituição”.

Deste modo, e a nosso ver, os argumentos avançados pela tese da aplicação da Lei de Liberdade Religiosa à Igreja Católica são manifestamente improcedentes, relevando de concepções ideológicas conhecidas e não de posições jurídicas consistentes.

## 7. AVOCAÇÃO PELO PLENÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DA DISCUSSÃO DO ART. 58.º DA LEI DE LIBERDADE RELIGIOSA E SUA APROVAÇÃO

Não se conformando com o resultado da votação na especialidade do art. 58.º da proposta de Lei de Liberdade Religiosa, na qual ficaram vencidos, os dois deputados do Partido Socialista, JORGE LACÃO e ANTÓNIO REIS, requereram a avocação pelo Plenário da Assembleia da República desse artigo do texto final saído da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Submetido à votação, esse requerimento de avocação foi aprovado pelo Plenário da Assembleia da República, em 26.4.2001, pelo que se passou à discussão dessa norma (*Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 75, de 27.4.2001, pág. 2955).

Antecipando o debate em Plenário, o autor da proposta de lei, deputado VERA JARDIM, publicou no jornal *Público*, de 26.4.2001, um extenso artigo de opinião intitulado “*Liberdade Religiosa — uma lei necessária e urgente*”, no qual deu a sua explicação do sentido e alcance do art. 58.º da proposta de lei.

Alterando a sua decisão inicial de apenas se propor a elaboração de uma lei de liberdade religiosa, mantendo-se intocada a Concordata de 1940, VERA JARDIM veio dizer nesse artigo que “a reforma do direito de liberdade religiosa implica, pois, dois passos igualmente importantes — a aprovação de uma lei de base de natureza constitucional, que densifique e desenvolva os princípios constitucionais na matéria e a *revisão, dentro deste quadro jurídico geral, da Concordata com a Igreja Católica*”. Na sua opinião, a lei de liberdade religiosa foi concebida como lei com vocação de regulamentação de todas as questões do direito das religiões, e do seu relacionamento com o Estado, pelo que nas negociações com o Vaticano (?) terá de ser este o **guião e matriz da Concordata**. Assim, a Concordata só poderá pretender consagrar regime diverso para as questões em

que haja razões especiais que justifiquem esse regime especial sem ofensa do princípio da igualdade e que são, na sua opinião, muito poucas (festas católicas consideradas feriados nacionais pelo Estado, casamento canónico), pois a única diferença que a Constituição reconhece explicitamente à Igreja Católica é a que resulta do estatuto de direito internacional público da Santa Sé que lhe permite celebrar acordos internacionais.

Após citar a proposta alternativa para o art. 58.º, VERA JARDIM reconheceu que com ela os seus autores pretenderam aplicar, desde logo, à Igreja Católica, todas as disposições da Lei de Liberdade Religiosa, com excepção das disposições concordatárias, dos regimes especiais decorrentes da Concordata, do regime dos benefícios fiscais e do estatuto das igrejas.

Em seguida, lembrou a posição da Igreja Católica a respeito da aplicação da Lei de Liberdade Religiosa aos católicos, considerando a Conferência Episcopal Portuguesa como o “legítimo representante” da Igreja Católica, e criticando a posição da CEP por não ter feito justiça à proposta de JORGE LACÃO e de ANTÓNIO REIS (não a compreenderam..., pois o que eles quiseram foi caminhar para uma maior universalidade da Lei de Liberdade Religiosa).

Depois diz porque razão não aceitava a redacção alternativa do art. 58.º: “não é fácil nem de resultado claro distinguir dentre a muita e variada legislação que cobre hoje a actividade da Igreja Católica em Portugal, entre aquela que decorre da Concordata e a que está para além dela”. Precisamente o argumento utilizado pelo Presidente da CEP. Lembrou as dúvidas sobre a natureza concordatária do estatuto da Universidade Católica, do estatuto fiscal dos eclesiásticos e das capelanias militares, para concluir: “imagina-se, pois, facilmente, a dificuldade da tarefa e os potenciais e desnecessários conflitos interpretativos a que daria lugar tal «operação» de aplicação imediata de artigos (quais?) da Lei, ao complexo estatuto jurídico da Igreja Católica”.

Passando ao texto do art. 58.º por si proposto, VERA JARDIM explica que, na parte em que se manda aplicar à Igreja Católica quaisquer disposições *por acordo entre o Estado e a Igreja Católica*, se teve em vista não somente a Concordata a rever mas também outros acordos. E na parte em que se manda aplicar à Igreja Católica quaisquer disposições *por remissão da lei*, se teve em vista as leis que eventualmente vierem a ser aprovadas, a exemplo do que já foi feito noutros casos.

Trata-se de explicação absurda, pois nem são possíveis outros acordos com a Igreja Católica para além da Concordata ou diploma equivalente, mor-

mente pelo facto de a Conferência Episcopal Portuguesa não dispor de competências para vincular a Igreja Católica em Portugal — as suas competências são apenas as previstas nos cânones 447 a 459 do Código de Direito Canónico, nas quais se não inclui a de celebrar tratados internacionais, em nome da Igreja Católica, com os Estados — nem se podem aplicar à Igreja Católica disposições legais remissivas contrárias à Concordata e impondo-lhe obrigações. O Estado pode conferir unilateralmente à Igreja Católica os direitos que entender, mas não lhe pode impor obrigações ou restrições sem a sua concordância em Concordata validamente celebrada segundo as regras do direito internacional.

Escreveu VERA JARDIM que o art. 58.º, por si proposto e aprovado na votação na especialidade, permitia a aplicação imediata à Igreja Católica, e ainda antes da revisão da Concordata, dos princípios da Lei de Liberdade Religiosa que densificam os princípios constitucionais, pois estes têm predominância sobre o conteúdo da Concordata. Permitia, ainda, ao Estado legislar no sentido de aplicar à Igreja Católica artigos da Lei de Liberdade Religiosa que manifestamente estejam para além da Concordata ou derivem de imperativos constitucionais claros.

Na nossa opinião, é o falso problema de constitucionalidade que persiste, à revelia do princípio de direito internacional público *pacta sunt servanda*. Já vimos que o direito natural repudia tal entendimento de supremacia do Estado Português sobre a Santa Sé, à maneira de um super-Estado que não conhece limites da sua soberania na ordem internacional.

Para o articulista, a Lei de Liberdade Religiosa “ficará a ser a lei básica das religiões em Portugal, dando cumprimento ao que foi o seu objectivo primeiro: conferir um estatuto digno e constitucional às confissões minoritárias. Mas indicando igualmente o caminho para afirmação do princípio constitucional da igualdade, com a necessária harmonização com o futuro direito concordatário”. Dito de modo mais simples: a Lei de Liberdade Religiosa era lei somente para as confissões religiosas não católicas e era caminho ou directriz para a revisão da Concordata. E, a concluir o artigo, VERA JARDIM escreveu:

“A lei cobre todo o universo do que são típicas normas concordatárias e assegurará um quadro jurídico universal e igualitário para todas as religiões, exceptuadas as matérias em que pela própria dimensão da presença da Igreja Católica na sociedade e/ou pelos problemas específicos que ela levante se justifique um regime especial, como aliás será também possível para outras religiões.”

No meio desta “desordem” de ideias, em que não se sabe qual é a regra e qual a exceção, ou o que é geral ou especial, temos apenas por seguro que foi intenção do autor da redacção do art. 58.º aplicar de imediato à Igreja Católica, ainda antes da revisão da Concordata, os sete primeiros artigos da Lei de Liberdade Religiosa, sobre “Princípios”: liberdade de consciência, de religião e de culto, princípio da igualdade, princípio da separação, princípio da não confessionalidade do Estado, princípio da cooperação, força jurídica e o princípio maçónico da tolerância.

Com estes esclarecimentos dados na imprensa do dia, em 26.4.2001 teve lugar a discussão do art. 58.º no Plenário da Assembleia da República.

Tomando a palavra, em defesa da proposta alternativa, o deputado JORGE LACÃO disse que “não têm razão os que dizem que o Parlamento não é a sede legítima para definir as relações do Estado com a Igreja Católica, pois só assim seria se a Igreja tivesse, perante o Estado, o direito constitucional à Concordata”.

Mas, por esta lógica, também seria o Parlamento a definir as relações do Estado Português com o Reino de Espanha ou com a República Francesa, pois a Constituição portuguesa não prevê tratados com estes dois países.

Outro argumento avançado pelo deputado prendia-se com o facto de “o conjunto das normas de natureza universal e de relação comum entre o Estado e as confissões religiosas, salvaguardando amplamente o regime concordatário e os seus efeitos, teriam de ser aplicadas com carácter de generalidade”.

Já vimos que este argumento das normas universais parte de um errado entendimento do conceito de norma universal, pois essas normas não valem para toda a gente, mas apenas para todos aqueles para quem elas forem feitas. Se a Lei de Liberdade Religiosa foi feita para as confissões não católicas, é esse o sem universo ou campo de aplicação, por vontade expressa do legislador.

Finalmente, o deputado JORGE LACÃO sustentou que se a Lei de Liberdade Religiosa declarasse que se desaplica, em face de direito anterior e avulso, nas relações do Estado com uma instituição em particular (Igreja Católica), essa lei legaliza a desigualdade e gera discriminação.

Mas o deputado bem sabe que não há igualdade entre uma confissão religiosa que goza de um estatuto de direito internacional público e outra confissão religiosa cujo estatuto releva apenas do direito interno português. *Est modus in rebus*. O que não quer dizer que se possam adoptar normas discriminatórias em termos de direitos e obrigações, pois é a pró-

pria Igreja Católica que renuncia a privilégios civis seja de que natureza forem, ainda que o seu direito canónico conheça a figura dos privilégios (cânones 76 a 84 do Código de Direito Canónico).

Apresentado o fundamento do pedido de avocação pelo Plenário da Assembleia da República, cada partido disse o que se lhe ofereceu sobre o art. 58.º do projecto de lei e da proposta alternativa.

O *Partido Comunista*, pela voz do seu deputado JOÃO AMARAL, sustentou que a Lei de Liberdade Religiosa teria de ser, nas negociações com a Santa Sé, o guião e a matriz da Concordata e que esta só poderia consagrar um regime diverso para as questões em que haja razões especiais que justifiquem esse regime especial, sem ofensa do princípio da igualdade. Mas a aplicação da Lei de Liberdade Religiosa podia vir a ser limitada pela vigência da Concordata como instrumento de direito internacional, embora uma lei para as religiões minoritárias não seja a lei que o Estado de Direito deve fazer (cfr. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 75, págs. 2956 e 2957).

O *Partido Popular*, pela voz do deputado NARANA COISSORÓ, sustentou que a Concordata de 1940 vincula o Estado Português, pois, apesar de ter sido concluída no tempo de SALAZAR, foi reafirmada pelo poder revolucionário de 1975; que um tratado internacional só pode ser modificado por outro tratado internacional, e é por isso que a Concordata vai ser revista e não pode ser alterada por lei interna; se já foi aberto o processo de revisão da Concordata é porque é de direito que a Igreja Católica veja o seu estatuto corrigido, modificado, ampliado ou restringido pela revisão da Concordata; em Portugal, a Igreja Católica tem um regime especial, em que as normas especiais prevalecem sobre as gerais, pois a lei geral não revoga a lei especial. Em conclusão: para este partido, a Lei de Liberdade Religiosa não altera a Concordata, pelo que a Igreja Católica continuaria a reger-se pelo seu estatuto concordatário, ficando a Lei de Liberdade Religiosa para as restantes confissões religiosas (cfr. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 75, págs. 2957 e 2958).

O *Partido Socialista*, pelo autor do projecto de lei, deputado VERA JARDIM, referiu que o objectivo primeiro da Lei de Liberdade Religiosa era a conformação do estatuto das religiões com os princípios da Constituição da República, por causa da existência de uma grave discriminação em relação às religiões e confissões minoritárias, sem se esquecer a existência da Concordata como acordo internacional com a Santa Sé. O art. 58.º permitia ao Estado Português legislar sobre matéria que diga respeito à Igreja Católica. Sobre a aplicação da lei à Igreja Católica, o deputado socialista refe-

riu o que já tinha escrito na imprensa: “estabelecido que seja um articulado que cobre todas as matérias de importância para as religiões e para a actividade religiosa e, por isso, para a sociedade, *este texto terá forçosamente de estar presente nas negociações, como matriz e guia fundamental* e para cumprimento do princípio constitucional da igualdade” (cfr. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 75, pág. 2960).

Resulta desta intervenção parlamentar — que é a mais decisiva, por representar o sentido de voto do partido com maior representação parlamentar — que a Lei de Liberdade Religiosa vale como *lei* para as confissões religiosas minoritárias e vale como *matriz e guia fundamental para as negociações da revisão da Concordata*. Logo, a Lei de Liberdade Religiosa não seria aplicável à Igreja Católica.

Brilhante, a todos os títulos, foi a intervenção do *Partido Social Democrata*, que esteve a cargo do deputado PEDRO ROSETA. Sustentou ele que a Lei de Liberdade Religiosa não se aplica à Igreja Católica pelas seguintes razões:

1. “Toda a longa preparação deste diploma foi feita afirmando que o seu objectivo era o reconhecimento dos direitos das confissões religiosas minoritárias que não a Igreja Católica”;
2. “O bom senso exige que não se vote uma disposição que é fonte evidente de incerteza e, eventualmente, de conflito. Na verdade, como já foi dito pelo Sr. Deputado José Vera Jardim e por outros, ninguém poderia distinguir com precisão os regimes especiais que decorreriam da Concordata de 1940-1975 dos que dela não decorreriam”;
3. “O bom senso e a coerência exigem que, estando aberto o processo de revisão da Concordata, não se antecipem soluções que nela podem e devem ter lugar, não só para não invadir a competência exclusiva do Governo mas também e sobretudo para evitar a violação do princípio da boa fé, do velho princípio clássico da *bona fide* nas negociações, vigente no direito internacional. O novo acordo terá de ser feito entre dois sujeitos de direito internacional, livres, soberanos e autónomos. Tentar condicioná-los, à partida, tentar antecipar soluções, por outra via, não nos parece, portanto, desejável”;
4. Não colhe o argumento da violação do princípio da igualdade, pois as modernas teorias da justiça admitem as desigualdades jurídicas que sejam organizadas por forma a que toda a comunidade ou a maior parte beneficie delas. A injustiça só é constituída



pelas desigualdades que não beneficiem a maioria (cfr. *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 75, pág. 2961).

Resulta desta intervenção que a Lei de Liberdade Religiosa, para além de não ser aplicável à Igreja Católica, nem sequer serve de matriz ou guia fundamental para a revisão da Concordata, pois compete exclusivamente ao Governo conduzir as negociações com a Santa Sé de acordo com o princípio da boa fé.

Submetida à votação a proposta alternativa de nova redacção do art. 58.º, apresentada pelos deputados JORGE LACÃO e ANTÓNIO REIS, foi a mesma rejeitada, com votos contra do *Partido Socialista*, do *Partido Social Democrata* e do *Partido Popular* (que constituíam uma larga maioria) e votos a favor dos comunistas e de 24 deputados do *Partido Socialista*.

Quanto ao *texto final da Lei de Liberdade Religiosa*, foi o mesmo submetido à votação final global, sendo *aprovado pela mesma larga maioria dos deputados*, com abstenção dos 24 deputados do Partido Socialista que tinham estado pela proposta alternativa do art. 58.º e votos contra dos comunistas.

Foram apresentadas várias declarações de voto por parte de alguns deputados.

Assim, o deputado JORGE LACÃO e mais 22 colegas de banca apresentaram a mesma declaração de voto que já tinha sido apresentada na votação na especialidade. O deputado MANUEL ALEGRE acentuou a laicidade do Estado Português e absteve-se. O deputado JOÃO CRAVINHO disse que não devia haver dois regimes jurídicos diferentes, pois a Lei de Liberdade Religiosa era de aplicação universal. O deputado FERNANDO SEARA fez uma declaração de voto muito interessante, pois deu conta das melhorias introduzidas no texto da Lei de Liberdade Religiosa em sede de debate na especialidade (princípio da cooperação). Finalmente, o deputado NARANA COISSORÓ frisou que a revisão da Concordata deveria ter precedido a aprovação da Lei de Liberdade Religiosa, que esta lei deveria ser um texto curto e incisivo, tal como é a lei espanhola, e que o seu texto deixa alguma sequela — o laicismo e anticlericalismo da esquerda jacobina, de todo injustificável em Portugal.

Deste debate em Plenário e desta votação podemos concluir com segurança que:

- Uma larga maioria de deputados excluiu a aplicação da Lei de Liberdade Religiosa, na sua totalidade ou em qualquer das suas partes, à Igreja Católica;

- Não se formou maioria no sentido de que as normas da Lei de Liberdade Religiosa constituíssem directrizes a seguir nas negociações da revisão da Concordata, pois apenas parte dos deputados do Partido Socialista sufragaram esta ideia;
- Mesmo que se entendesse que a Lei de Liberdade Religiosa contém directrizes para a revisão da Concordata, tais directrizes carecem de base legal, pelo que o Governo Português mantém a sua liberdade negociadora.

No dia seguinte à votação da Lei de Liberdade Religiosa no Parlamento, a imprensa dava nota de a mesma ter sido “aprovada à Direita”, o que mais não significava senão que tinha sido derrotada a ala jacobina do Partido Socialista que se tinha “encostado” aos comunistas na pretensão de aplicar a lei à Igreja Católica, ainda antes da revisão da Concordata (cfr. *Jornal de Notícias* de 27.4.2001). Aí se escreveu, em título, que a liberdade religiosa tinha deixado marcas no Partido Socialista, pois 24 dos seus deputados acusaram a lei de inconstitucionalidade. O autor do projecto, deputado VERA JARDIM, justificou a votação com o argumento de que a Igreja Católica, em Portugal, vive um regime especial que prevalece sobre as normas gerais. O Presidente da Conferência Episcopal Portuguesa manifestou o regozijo da Igreja Católica com a aprovação da Lei de Liberdade Religiosa e declarou que o seu texto “difícilmente” permanecerá como base da futura revisão da Concordata, pela sua “linguagem ultrapassada”.

No dia 28.4.2001, o semanário *Expresso* dava conta que os Bispos portugueses pretendiam a futura Concordata fosse de “modelo único”, a exemplo da Concordata com a Itália, o que significava que a Igreja Católica queria que todas as matérias respeitantes às relações do Estado com a Santa Sé fossem consagradas no texto concordatário, “evitando assim qualquer legislação da Assembleia da República — que a equipararia às restantes confissões”, tendo em conta o carácter universal, e não apenas nacional, da comunidade católica. Para a hierarquia católica portuguesa, a comunidade católica não deve ter um tratamento legislativo idêntico ao das restantes comunidades religiosas.

Como se não bastasse o sentido da votação no Parlamento, os Bispos portugueses tornam, assim, muito claro que não se sentiam vinculados por qualquer norma da Lei de Liberdade Religiosa, a qual se aplicaria, exclusivamente, às comunidades religiosas não católicas, isto é, a cerca de 10% dos portugueses. Para a grande maioria de 90% vigorará a Concordata entre Portugal e a Santa Sé.

Na mesma ocasião, o embaixador PEDRO RIBEIRO DE MENESES, presidente da Comissão portuguesa de revisão da Concordata, declarava haver a intenção de dar cumprimento às pretensões dos Bispos, pois “de forma alguma o Estado Português fará tábua rasa do que está para trás nas relações com a Santa Sé”. “*Não vamos construir um novo edifício político e jurídico*”, disse, o que deixava perceber que, de tudo o que a Igreja já beneficiou, nada lhe será retirado (cfr. *Expresso* de 28.4.2001).

Trata-se de uma declaração séria de um homem sério que não queria exorbitar da credencial que lhe fora passada pelo Governo: fora nomeado pelo Governo para presidir a uma comissão “cujo objecto é a negociação da *revisão* da Concordata entre Portugal e a Santa Sé, assinada em 1940” e não para negociar uma Concordata inteiramente nova. Outros, no passado, não tiveram esta autocontenção.

Continuando a interpretar o resultado da votação parlamentar da Lei de Liberdade Religiosa, o Prof. VITAL MOREIRA referiu que os Bispos portugueses obtiveram uma “rotunda vitória sobre o Estado na questão da lei de liberdade religiosa”, reclamando implicitamente “um direito de veto sobre o poder legislativo do Estado” (cfr. jornal *Público* de 1.5.2001). Trata-se de uma confissão sincera deste constitucionalista, o que revela a sua humildade intelectual, embora com arrogância ideológica num artigo intitulado de “*tradição cultural e xenofobia ideológica*”.

Em face destas posições e contraposições, todos estão de acordo: nenhuma norma da Lei de Liberdade Religiosa é aplicável à Igreja Católica nem aos católicos portugueses.

## **8. MENSAGEM DE SUA EX.<sup>A</sup> O SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA FUNDAMENTANDO A PROMULGAÇÃO DA LEI DE LIBERDADE RELIGIOSA**

Pelo Decreto n.º 66/VIII, de 6 de Junho de 2001, Sua Ex.<sup>a</sup> o Senhor Presidente da República promulgou a Lei de Liberdade Religiosa.

Em mensagem dirigida à Assembleia da República, explicou as razões pelas quais promulgou a lei e não a vetou ou não a enviou ao Tribunal Constitucional para controlo preventivo da sua constitucionalidade, tendo em conta que alguns parlamentares a acusavam de inconstitucionalidade por violação dos princípios constitucionais da igualdade, da não discriminação, da autonomia individual e da não confessionalidade do Estado.

Depois de elogiar a Lei de Liberdade Religiosa aprovada pelo Parlamento — “diploma globalmente positivo”, “diploma fundamental para a garantia da liberdade de consciência, de religião e de culto”, diploma com “oportunidade e mérito” — o Chefe do Estado referiu que a única questão duvidosa prendia-se com a norma do art. 58.º, que excluía a Igreja Católica da aplicabilidade da lei e ressalvava a vigência da legislação aplicável à Igreja Católica, mas que não era caso de inconstitucionalidade pelas seguintes razões:

*“Todavia, não considerarei existirem razões de fundo que impusessem, por esse facto, o envio da lei ao Tribunal Constitucional e que sobrelevassem o interesse geral na sua imediata entrada em vigor. Formei esse juízo na convicção de que o facto de a lei de liberdade religiosa manter em vigor a legislação actualmente aplicável à Igreja Católica, por si só, nada decide em definitivo sobre o regime que virá a ser futuramente aprovado nem pretende ter a virtualidade de sanar a eventual inconstitucionalidade de algumas normas actualmente em vigor. Por outro lado, o facto de a actual lei de liberdade religiosa não ser aplicável, como um todo, à Igreja Católica não implica necessariamente, por si só, a desigualdade material dos regimes jurídicos aplicáveis no futuro às diferentes confissões.*

*Tudo dependerá do conteúdo de cada um desses regimes e da forma definitiva que eles vierem a assumir.”*

Dito por outras palavras: proceda-se à revisão da Concordata e, depois, comparem-se os dois regimes jurídicos para se aquilatar de eventuais inconstitucionalidades. Não há inconstitucionalidade só pelo facto de os dois regimes assumirem formas jurídicas diferentes, um por meio de uma lei geral da República e outro por meio de um tratado internacional solene, pois a diferença de forma não altera o conteúdo dos regimes jurídicos respectivos. Se, após a revisão da Concordata, persistirem inconstitucionalidades, logo se verá.

No entanto, o Senhor Presidente da República alertou para o perigo de se virem a verificar inconstitucionalidades no futuro, após a revisão da Concordata, sugerindo à Assembleia da República que pondere algumas situações que não ficaram resolvidas de forma integralmente satisfatória, a fim de se proceder a um acompanhamento do processo de revisão da Concordata e da negociação dos acordos com as outras igrejas e comunidades religiosas, bem como das alterações consequentes das leis fiscais a que terá de se proceder.

Concretamente, Sua Ex.<sup>a</sup> referia-se à dualidade e diversidade de regime de benefícios fiscais que continuará a ser aplicado à Igreja Católica e às outras igrejas e comunidades religiosas, por força da Lei de Liberdade Religiosa e da manutenção em vigor de outra legislação. E acrescentou:

*“Compreendo que não seja fácil ao legislador compatibilizar, de forma integralmente aceitável, os interesses e perspectivas diferentes que aqui se desenvolvem, mas entendo que o primeiro passo para a resolução dos problemas ainda pendentes será a consciência de que a solução agora encontrada não é nem deve ser definitiva, estando desde logo sujeita à reavaliação que resultar da revisão da Concordata, na medida em que esta foi invocada como fundamento da referida diversidade. De resto, a própria lei aponta para o carácter transitório deste regime quando prevê a faculdade de as confissões religiosas radicadas no País optarem, com prejuízo da possibilidade agora facultada de consignação fiscal, pelo regime do IVA aplicável à Igreja Católica enquanto este vigorar.*

*O que aqui pretendo deixar aos Srs. Deputados é, precisamente, a necessidade de nos empenharmos, todos, na garantia legislativa da igualdade das prestações e benefícios a atribuir, directa ou indirectamente, pelo Estado às diferentes igrejas e comunidades religiosas e da razoabilidade qualitativa dos encargos indirectamente impostos aos cidadãos.”*

O Chefe do Estado tinha razão quando dizia que esta questão fiscal não é fácil de resolver, tendo em conta os interesses em conflito e a necessidade de todos se empenharem para se garantir o princípio da igualdade. É que não podemos esquecer a lição da história e a natureza jurídica das isenções fiscais constantes da Concordata de 1940.

De facto, essas isenções fiscais à Igreja Católica tinham uma longa história de esbulhos e de rapina por parte do Estado à Igreja Católica de milhares e milhares de propriedades, de centenas e centenas de prédios urbanos — conventos, mosteiros, igrejas, seminários, residências paroquiais, casas para o clero, etc. etc. — e de milhões de bens móveis — livros sagrados, alfaías sacramentais, roupas de cama e trajos eclesiásticos, toalhas de mesa e guardanapos etc. etc. etc. O último esbulho que se conhece remonta à Lei de Separação do Estado das igrejas, aprovada pelo Decreto de 20 de Abril de 1911 — basta consultar o articulado e logo se vê. Nasceu, assim, um gravíssimo conflito entre o Estado e a Igreja Católica, em

que a Igreja reivindicava as suas propriedades e o Estado, com base na sua força, se recusava a restituir o que tinha confiscado sem qualquer indemnização. Este conflito só chegou ao fim com a pacificação resultante da Concordata de 1940. As negociações foram difíceis e demoradas, pois o Estado era governado por um homem de tendências regalistas, o Prof. OLIVEIRA SALAZAR, que, embora católico e amigo da Igreja Católica, era mais amigo do Estado Português, como era natural num estadista. Para ele, os dinheiros públicos eram “sagrados”, pelo que não se podia dar ao luxo de pagar as pesadas indemnizações a que a Igreja Católica tinha direito pelos confiscos de que tinha sido vítima. Por outro lado, muitos dos edifícios confiscados à Igreja já estavam ocupados por serviços públicos do Estado — quartéis, tribunais, câmaras municipais, Parlamento, prisões, hospitais, etc.

Ora, nestas circunstâncias, a Igreja Católica puxava para um lado — ou a restituição do que era seu ou uma indemnização justa por parte do Estado — e o Estado puxava para outro — não queria largar mão dos edifícios que já se encontravam ocupados por serviços públicos seus e não queria pagar pesadas indemnizações à Igreja.

Nesta emergência chegou-se a um compromisso: o Estado restituiria todos os edifícios confiscados à Igreja Católica que não estivessem ocupados por serviços públicos e manteria em sua propriedade aqueles que estivessem afectos a serviços públicos e enquanto o estivessem. Mas como não podia pagar por estes pesadas indemnizações à Igreja Católica, assumiu o compromisso de conceder a esta as isenções fiscais previstas na Concordata.

É esta a origem do artigo VIII da Concordata de 1940, como se pode ver do estudo do Prof. MANUEL BRAGA DA CRUZ intitulado “*As negociações da Concordata e do Acordo Missionário de 1940*”, publicado in *Análise Social*, n.ºs 143 e 144, págs. 835 a 837.

Ora, se para a Santa Sé as isenções fiscais eram “*uma parcial indemnização dos bens tomados*”, para SALAZAR as isenções concedidas eram “*uma indemnização ou compensação dos bens tomados*”.

Logo, as isenções fiscais de que gozava a Igreja Católica ao abrigo da Concordata não tinham a natureza de benefícios fiscais concedidos pelo Estado unilateralmente, no uso do seu poder tributário e da sua soberania fiscal, mas a de contrato fiscal internacional ou de indemnização em prestações anuais.

Como as confissões, igrejas ou comunidades não católicas nunca foram esbulhadas pelo Estado, seguia-se que não tinham direito a essa

“indemnização”. Mas se o Estado lha desse, invocando o princípio da igualdade, ela assemelhar-se-ia mais a um benefício financeiro que a um verdadeiro benefício fiscal. Isto sem prejuízo de se reconhecer a justiça desses benefícios pelos serviços de utilidade pública que todas as confissões religiosas prestam à colectividade.

Como o que Sua Ex.<sup>a</sup> o Senhor Presidente da República chamara à colação, ao invocar o princípio constitucional da igualdade e da não discriminação, era a situação de desigualdade em que se encontravam as confissões religiosas não católicas relativamente à Igreja Católica, convém recordar que todos os tribunais constitucionais da União Europeia, o nosso incluído, enunciam o princípio da igualdade do seguinte modo: “*o igual deve ser tratado como igual e o desigual deve ser tratado como desigual*”.

E já que estava em curso o processo de revisão da Concordata, seria bom não esquecer que se deveria respeitar o “objecto do contrato” e não se deveria romper o “equilíbrio financeiro” que lhe serviu de base.

## 9. A LEI N.º 16/2001, DE 22 DE JUNHO

Aprovada a Lei de Liberdade Religiosa pela Assembleia da República e promulgada por Sua Ex.<sup>a</sup> o Senhor Presidente da República, foi a mesma referendada em 8 de Junho de 2001 por Sua Ex.<sup>a</sup> o Senhor Primeiro-Ministro, vindo a ser publicada em Diário da República como a *Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho*, entrando em vigor no dia 27 de Junho de 2001, com excepção das normas sobre benefícios fiscais, as quais só entraram em vigor no dia 1 de Janeiro de 2002.

O art. 58.º ficou assim publicado no *Diário da República*:

### CAPÍTULO VII

#### Igreja Católica

##### Artigo 58.º

##### *Legislação aplicável à Igreja Católica*

*“Fica ressalvada a Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 7 de Maio de 1940, o Protocolo Adicional à mesma de 15 de Fevereiro de 1975, bem como a legislação aplicável à Igreja*

*Católica, não lhe sendo aplicáveis as disposições desta lei relativas às igrejas ou comunidades religiosas inscritas ou radicadas no País, sem prejuízo da adopção de quaisquer disposições por acordo entre o Estado e a Igreja Católica ou por remissão da lei.”*

## **10. CONFIRMAÇÃO DA NÃO APLICABILIDADE DA LEI DE LIBERDADE RELIGIOSA À IGREJA CATÓLICA**

Pelos elementos probatórios já carreados para este artigo, fica-se com a consciência tranquila sobre a sustentabilidade da tese da não aplicabilidade da Lei de Liberdade Religiosa à Igreja Católica.

Porém, tendo começado a decorrer os trabalhos preparatórios da revisão da Concordata de 1940, essa tese saiu reforçada pela análise dos debates parlamentares.

A nova Concordata de 2004 foi apreciada e aprovada em votação global na reunião plenária de 30.9.2004, da Assembleia da República, sendo os debates transcritos no *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 8, de 1.10.2004, págs. 361 a 416.

Usando da palavra em nome do *Partido Social Democrata*, o deputado PEDRO ROSETA disse:

*“Também a Lei de Liberdade Religiosa, que esta Assembleia aprovou, depois de debate alargado, em 2001, embora não se aplicando directamente à Igreja Católica, por força, ressalvado o primado da Constituição, da supremacia do direito internacional sobre o direito interno e do seu art. 58.º que expressamente ressalvou a legislação aplicável à Igreja Católica, veio estabelecer princípios hoje generalizadamente aceites e que, forçosamente, teriam de reflectir-se na nova Concordata. Foi o que aconteceu”* (cfr. pág. 384).

Depois, o deputado justificou a razão pela qual a Igreja Católica tem direito a um tratamento diferenciado do concedido às restantes confissões religiosas: a Igreja Católica é um sujeito de direito internacional, como tal considerado por toda a comunidade internacional; ao longo dos séculos foi sempre exigida a forma de tratado internacional para alterar ou substituir um tratado anterior; na opinião do Prof. SOUSA FRANCO, a Concordata de 2004, para efeitos do art. 58.º da Lei de Liberdade Religiosa, definia o estatuto da Igreja Católica “com exclusividade e com prevalên-



cia sobre a Lei de Liberdade Religiosa”; o princípio da igualdade das diferentes confissões religiosas compadece-se com um tratamento diferenciado da Igreja Católica em razão do modo como ela se encontra difundida na comunidade, sem tratamentos discriminatórios; o princípio da igualdade não impede a subsistência de regras específicas imediatamente dirigidas à Igreja Católica, desde que estas regras correspondam a critérios de objetividade, necessidade e adequação.

Claro que o *Bloco de Esquerda* manteve a sua posição inicial de que a Lei de Liberdade Religiosa deveria ser aplicável a todas as confissões religiosas, incluindo a Igreja Católica (cfr. pág. 388). Igual foi a posição do Partido Comunista (cfr. pág. 391).

Para o *Partido Socialista*, pela voz do seu deputado VERA JARDIM, “o princípio da igualdade exige que tratemos igualmente situações iguais. E não podemos perder de vista a especificidade própria da Igreja Católica no que se refere à sua implantação no País, quando comparada com outras confissões religiosas” (cfr. pág. 395).

O *CDS-PP*, pela voz de NARANA COISSORÓ, sustentou a diferença entre a Igreja Católica e as restantes confissões religiosas, pois enquanto que estas nascem, vivem e morrem ao abrigo de uma lei interna, a Igreja Católica tem uma Concordata que se apoia num tratado internacional (cfr. pág. 379). Passados dois dias, em 2.10.2004, fazendo a síntese do debate parlamentar, o deputado NARANA COISSORÓ publicou um artigo no *Jornal de Notícias*, no qual escreveu o seguinte: “Nesse debate, chegou-se finalmente ao consenso que se devia ir pelo caminho de não aplicar à Igreja Católica, devido à sua implantação e importância cultural e histórica na sociedade portuguesa, as mesmas disposições de outras religiões radicadas em Portugal, aceitando que o único privilégio seria o de o seu estatuto ser definido por um tratado internacional (a Concordata).

Em face destas intervenções parlamentares fica-nos a certeza de que, com ressalva dos deputados comunistas, todos os restantes representantes do povo português não quiseram que a Lei de Liberdade Religiosa fosse aplicável à Igreja Católica.

Por sua vez, o Ex.º Presidente da República, na mensagem supra aludida, escreveu: “*por outro lado, o facto de a actual lei de liberdade religiosa não ser aplicável, como um todo, à Igreja Católica não implica necessariamente, por si só, a desigualdade material dos regimes jurídicos aplicáveis no futuro às diferentes confissões*”.

Quem melhor que o Chefe do Estado sabe o sentido do seu acto de promulgação de uma lei?

Ora, aplicando uma regra do direito inglês, “devemos prestar atenção às palavras do rei”, pois “*King can do no wrong*”.

Fazendo apelo a todos os elementos de interpretação das leis, temos que nem da letra do art. 58.º da Lei de Liberdade Religiosa nem da sua história revelada nos debates parlamentares nem da sua *ratio* ou das suas finalidades nem do sistema jurídico no seu todo se pode sustentar que a Lei de Liberdade Religiosa é aplicável à Igreja Católica.

Também foi assim que a doutrina mais representativa do campo contrário interpretou o art. 58.º da LLR.

Com efeito, o Prof. VITAL MOREIRA, em artigo no jornal “*Público*”, de 25.5.2004, intitulado “*Regalias concordatárias*”, escreveu:

“Uma das grandes conquistas do constitucionalismo liberal foi o fim dos privilégios e prerrogativas especiais, bem como dos estatutos privativos das pessoas, categorias sociais ou instituições, em favor do princípio da universalidade e da igualdade de direitos e de obrigações, estabelecidos em lei geral e abstracta. Esse princípio conta-se hoje entre as traves-mestras do Estado de direito. Mas o regime concordatário entre Portugal e o Vaticano, agora renovado com a nova Concordata, reiterando o *estatuto especial da Igreja Católica em matéria de liberdade religiosa e de relações com o Estado*, constitui uma prova evidente de que subsistem ainda algumas manifestações próprias do “antigo regime”. A Concordata significa que a *Igreja não aceita a lei geral senão na medida em que concorda fazê-lo por via bilateral, não prescindindo de tratamento especial naquilo que lhe diz respeito. Acima de tudo, ela não admite ser considerada como uma igreja entre outras, submetida à mesma lei. Por isso temos dois regimes em matéria religiosa, a lei de liberdade religiosa, para todas as demais Igrejas, e a Concordata, que estabelece o regime privativo da Igreja Católica e que, ao contrário daquela, não emana nem depende exclusivamente o legislador nacional*. Mesmo quando coincidem em boa parte, trata-se de *estatutos jurídicos distintos*” (sublinhado e itálico nosso).

Já anteriormente num artigo publicado no jornal “*Público*” de 28.5.2002, o Prof. VITAL MOREIRA, por todos conhecido como um ideólogo de alto nível, escreveu que iriam ser reguladas na futura Concordata “matérias que deveriam constar de lei geral da República, com aplicabilidade universal como o ensino e aspectos relevantes da liberdade religiosa”. E quanto

à existência de dois regimes jurídicos separados em matéria de liberdade religiosa, o professor de Coimbra escreveu o seguinte:

“É pois de temer que a futura Concordata seja mais o produto de um «Diktat» da Igreja do que um verdadeiro acordo bilateral, de Estado a Estado. Quando da recente discussão da lei de liberdade religiosa — de que a Igreja Católica ficou isenta, a pretexto da Concordata — deu bem para ver que nesta matéria o Estado abdicou da sua soberania e se conformou com um papel de espécie de protectorado do Vaticano” (sublinhado e itálico nosso).

Podemos discordar do Prof. VITAL MOREIRA em muita coisa, mas temos de reconhecer que é um jurista intelectualmente honesto e muito competente nas coisas do direito público. Talvez o nosso mais representativo juspublicista!

Em face desta opinião, acrescida dos trabalhos preparatórios da Lei de Liberdade Religiosa — projectos, relatório oficiais, pareceres, debates travados na Assembleia da República aquando da preparação do diploma, os quais nos elucidam, como que directamente, sobre a vontade efectiva do legislador concreto — dúvidas não nos restam de que a Lei de Liberdade Religiosa não é aplicável à Igreja Católica, mas, exclusivamente, às outras confissões religiosas.

Como escreveu sabiamente o Prof. MANUEL DE ANDRADE, “não existindo documentos históricos que nos possam esclarecer, como que directamente, sobre qual tenha sido a vontade efectiva do órgão legiferante, é natural imaginar-se que ele entendeu a lei como a teria entendido um *bom legislador*” (cfr. *Sentido e Valor da Jurisprudência*, in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. XLVIII, pág. 273).

Ora, o parlamento português, ao não mandar aplicar a Lei de Liberdade Religiosa à Igreja Católica, foi um *bom legislador*, por ter os olhos abertos à realidade do nosso País e conhecer a história eclesiástica de Portugal. O contrário seria como se a Igreja Católica quisesse ser igual à confissão muçulmana na Arábia Saudita ou no país dos “ayatólas”. *Est modus in rebus!*

Há um argumento que não foi devidamente ponderado pelo Prof. VITAL MOREIRA: a Igreja Católica é uma pessoa jurídica de direito público e todas as restantes confissões religiosas são pessoas jurídicas de direito privado. Foi assim que o nosso saudoso Prof. AFONSO QUEIRÓ nos ensinou nas suas *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1959, pág. 271. Por outro lado, todas as referências ao Vaticano estão erradas, pois deveria

dizer-se Santa Sé em vez de Vaticano. Portugal não celebrou uma Concordata com o Estado do Vaticano, mas com a Santa Sé, o que é coisa muito diferente, apesar de ambas serem pessoas jurídicas de direito internacional. Como o Prof. VITAL MOREIRA é constitucionalista, poderá encontrar a Lei Fundamental do Estado da Cidade do Vaticano, de 26.11.2000, no Suplemento dos *Acta Apostolicae Sedis* e na edição portuguesa do *L'Osservatore Romano*, de 10.2.2001, enquanto que a Constituição Hierárquica da Igreja Católica, na qual se inclui a Santa Sé, consta dos cânones 330 e seguintes do Código de Direito Canónico.

Contudo, uma coisa é a Lei de Liberdade Religiosa não ser aplicável à Igreja Católica e outra, completamente diferente, é ser ela aplicável aos católicos, como cidadãos portugueses que são. Deste modo, é lícito aos cidadãos católicos invocar a Lei de Liberdade Religiosa perante os poderes públicos e perante as entidades privadas. É uma lei muito mais desenvolvida que as concordatas e que regulamenta mais em pormenor a liberdade religiosa. De contrário, estaria criada uma situação de desigualdade entre católicos e não católicos.

## **11. O PROCESSO DE REVISÃO DA CONCORDATA DE 1940 E DE PREPARAÇÃO DA CONCORDATA DE 2004**

A revisão da Concordata de 1940 e a preparação da Concordata de 2004 foram o fruto de um longo trabalho de duas comissões distintas, uma em nome da República Portuguesa e outra em nome da Santa Sé, como já vimos.

Dado que tinha sido Portugal a propor a revisão da Concordata de 1940, entendeu-se que a iniciativa de redacção dos textos pertenceria à comissão portuguesa, cabendo à comissão eclesiástica o contraditório mediante contra-propostas.

As reuniões das duas comissões tinham lugar na sede do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Lisboa, durante dois dias seguidos em cada mês, das 10 às 17 horas, com intervalo para o almoço. No entanto, a comissão eclesiástica reunia-se uma vez por mês, na Nunciatura Apostólica em Lisboa, para preparar as reuniões conjuntas das comissões.

O processo de propostas e contra-propostas era escrito até ambas as partes chegarem a acordo. No entanto, as actas das reuniões nunca foram publicadas, tal como as propostas portuguesas e as contra-propostas eclesiásticas. Aguarda-se essa publicação para esclarecimento das dúvidas que o texto deixa no ar.

Informou Sua Ex.<sup>a</sup> Rev.<sup>a</sup> o Sr. D. JOÃO ALVES que o clima de trabalho decorreu em ambiente cordial, pois ambas as partes tinham consciência de que estavam ao serviço do bem comum da Igreja e do Estado (cfr. *Lumen*, Maio/Junho de 2004, pág. 164).

Ambas as comissões reconheceram a alta qualidade técnico-jurídica da Concordata de 1940 e não houve o propósito de a subverter só pelo facto de ser a “concordata da ditadura”.

A ideia inicial das comissões não foi a de fazer uma concordata nova, mas apenas uma revisão da concordata velha, com alguns retoques da linguagem jurídica, mais actualizada às mudanças e alterações sofridas pelas ordens jurídicas canónica e civil. O direito português tinha sido profundamente alterado pela Constituição de 1976, enquanto o direito canónico recebera a influência do Concílio Ecuménico VATICANO II, do qual resultou o Código de Direito Canónico de 1983.

Porém, comparando a linguagem jurídica de ambas as Concordatas temos de chegar à conclusão de que a usada pela de 1940 era, a nosso ver, mais perfeita, mais clara, mais inteligível, mais jurídica. Alteraram-se disposições e expressões desnecessariamente, como *v. g.* a punição do “uso abusivo de uniforme próprio de um emprego público” passou para punição “do uso ilegítimo de práticas ou meios católicos”, sem se dizer quais são essas práticas e esses meios; tendo acabado o serviço militar obrigatório, a nova Concordata ainda continuou a dizer que os eclesiásticos podem “cumprir as suas obrigações militares”, de certa maneira; fala-se no “casamento rato e não consumado pelas autoridades eclesiásticas competentes”, tendo-se esquecido uma vírgula; fala-se em “jurisdições eclesiásticas” sem que o Código de Direito Canónico use essa expressão em parte alguma; diz-se que a Universidade Católica está sujeita ao direito português, mas esqueceu-se que também está sujeita ao direito canónico, etc.

De simples revisão da Concordata de 1940, passou-se para a ideia de uma concordata nova, por sugestão do Cardeal ÂNGELO SUDANO, Secretário de Estado de Sua Santidade, o qual tinha um eclesiástico de ligação à comissão eclesiástica, Mons. JEAN-LOUIS TAURAN, actualmente Cardeal. Claro que uma concordata nova tem implícitas muitas mais alterações que a revisão de uma concordata velha. Mas se esta era uma concordata-modelo no direito concordatário, estamos a ver que as alterações, em regra, não eram para melhor.

Os trabalhos das comissões duraram cerca de dois anos e meio e prolongaram-se por 18 rondas de negociações. Porém, a maior demora

— cerca de um ano — foi causada pelo infeliz art. 16.º, sobre *exequatur* das sentenças dos tribunais eclesiásticos. Foi a comissão do Estado Português que propôs o corpo do preceito, sendo as várias alíneas introduzidas pela Santa Sé. Mas ficou assente que, com a revisão e confirmação das sentenças eclesiásticas, o Estado Português, pelos seus tribunais da Relação, não pode intervir na doutrina da Igreja sobre o matrimónio.

Sobre as matérias versadas pela nova Concordata, não se optou por fazer um texto completo de direito eclesiástico, à semelhança da Lei de Liberdade Religiosa, mas seguiu-se, de perto, a estrutura da Concordata de 1940: foi mais o que se aproveitou da Concordata de 1940 do que aquilo que se desprezou. Em regra, os assuntos tratados são aqueles que são versados noutras concordatas com outros Estados, pois há matérias que estão presentes em todas as concordatas, como acontece com os artigos iniciais.

O princípio concordatário mais importante é o da cooperação Igreja/Estado, que já constava da Lei de Liberdade Religiosa. A inclusão desse princípio foi da iniciativa da comissão estadual, pois é por meio desse princípio que se distingue laicismo de laicidade, distinção tão importante para a Igreja Católica. Uma separação Igreja/Estado com o princípio da cooperação faz com que o Estado não seja laico, no sentido de neutro em matéria religiosa.

Com o título “*Separação inacabada*”, o Prof. VITAL MOREIRA escreveu um artigo no jornal “*Público*” de 27.6.2006, no qual disse que “*separação significa separação. Nem o Estado se pode imiscuir nas igrejas ou tomar parte na sua vida e na sua liturgia, nem as igrejas se devem intrometer no Estado ou participar nas manifestações do poder político*”. No entanto,

“para além de proporcionar o ambiente natural da liberdade de religião e de culto e da objecção de consciência, a separação não impede que o Estado facilite a vida religiosa dos seus cidadãos e reconheça às igrejas os direitos (e eventualmente regalias) necessários ou convenientes para o desempenho da sua missão. Aí se contam, entre outros, o acesso das igrejas às escolas públicas para ministrarem ensino religioso, a sua presença nos estabelecimentos e serviços públicos para fins de assistência religiosa, o respeito do Estado pelas convicções e obrigações religiosas dos crentes (de que os feriados religiosos são uma expressão particular), etc.”

Na *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.<sup>a</sup> edição revista, Coimbra, 2007, pág. 613, esse constitucionalista, juntamente com o Prof. GOMES CANOTILHO, escreveram que o princípio da separação tem como corolário o princípio da não confessionalidade do Estado, implicando este

“a neutralidade confessional do Estado e a proibição de toda e qualquer identificação ou preferência religiosa do Estado, qualquer ingerência religiosa na organização ou governo do Estado ou dos poderes públicos, não podendo estes assumir ou desempenhar quaisquer funções ou encargos religiosos, não sendo legítima a realização oficial de cerimónias ou actos religiosos ou a utilização em actos, funções ou locais oficiais de ritos ou símbolos religiosos. O Estado e as autoridades públicas não têm religião nem tomam partido em matéria religiosa, nem participam oficialmente em actos religiosos, nem cuidam do cumprimento de deveres religiosos. As igrejas e os ministros do culto, enquanto tais, não fazem parte do Estado, não participam no poder político nem em actos ou cerimónias oficiais.”

Descontando algum exagero nos exemplos dados, não podemos estar mais de acordo com o constitucionalista de Coimbra, mas um Estado assim nada tem a ver com o Estado da 1.<sup>a</sup> República, com o Estado saído da Lei de Separação de 1911, cujo art. 4.<sup>o</sup> dizia que “*a República não reconhece, não sustenta, nem subsidia culto algum*” (mera tradução do art. 2.<sup>o</sup> da Lei de Combes, de 1905, em França). Só que a lei francesa continua em vigor, enquanto a lei portuguesa há muito que foi revogada. A 1.<sup>a</sup> República tinha um regime laicista, enquanto a 2.<sup>a</sup> República tem um regime de laicidade. A primeira era um regime laico, enquanto a segunda é um regime concordatário

Estamos com o Prof. PAULO ADRAGÃO quando, em 10.12.2004, escreveu um artigo intitulado “*A nova Concordata, um eco do passado?*”, o qual termina deste modo:

“Quando entrar em vigor, como há-de ser feita a interpretação e regulamentação da Concordata de 2004? Na lógica do Estado amigo da liberdade religiosa? Na lógica do Estado amigo da neutralidade confessional? Espera-se que prevaleça a primeira lógica, a lógica da liberdade: é ela que preside ao princípio da cooperação, que encabeça a Concordata, e deverá inspirar o desenvolvimento do Direito das Relações Igreja-Estado em Portugal”.

Este canonista e eclesiasticista definiu, mais tarde, o princípio da cooperação do seguinte modo: “o Estado democrático, não identificado com qualquer religião, olha para o fenómeno religioso do ponto de vista da garantia da liberdade religiosa das pessoas e dos grupos e é por isso que, sem sair do âmbito que lhe é próprio, colabora com as confissões religiosas, neste caso (da Concordata) com a Igreja Católica (cfr. o termo *Concordata*, no *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3.º Suplemento, Lisboa, 2007, pág. 184.

Não vamos fazer o estudo dos vários regimes de relacionamento entre a Igreja Católica e os Estados, bastando referir os regimes indicados por ALBERTO DE LA HERA, dando um exemplo de cada: separação com regime concordatário (v. g. Portugal), laicismo de Estado ou separatismo (v. g. França) e separação “benévola” (v. g. Estados Unidos da América) — cfr. *Iuri Canonico Quo sit Christi ecclesia Felix*, estudos em homenagem ao nosso professor JÚLIO MANZANARES, publicações da Universidade Pontifícia de Salamanca, 2002, págs. 598 a 605.

Ora, ambas as comissões concordaram que o regime do direito eclesiástico concordatário seria o de separação com cooperação e não o de separação absoluta ou de laicismo de Estado.

A questão da subsistência da dispensa do matrimónio rato e não consumado foi muito discutida, tendo-se chegado a acordo pela sua manutenção por se querer deixar intacto o direito matrimonial canónico e toda a doutrina da Igreja sobre o matrimónio, como sacramento que é: uma coisa espiritual.

A existência de uma Comissão Paritária foi da iniciativa da Santa Sé, pelo que já não cabe ao Estado Português fazer unilateralmente a interpretação do texto concordatário, mas a um órgão misto onde deve prevalecer a ideia de paridade. Essa Comissão Paritária irá sugerir propostas ao Estado e à Santa Sé. A essa Comissão pertencerá fazer a interpretação oficial da Concordata, segundo os cânones dos arts. 31.º a 33.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, aprovada por Resolução da Assembleia da República n.º 67/2003 e ratificada por Decreto do Presidente da República n.º 46/2003, ambos de 7 de Agosto. Nunca por nunca de acordo com a Constituição da República Portuguesa (interpretação conforme à Constituição), como pretendia o Prof. VITAL MOREIRA no artigo de 25.5.2004. A Concordata não pode ser desaplicada sob o pretexto de alguma das suas disposições ser inconstitucional, pois nenhuma das Altas Partes contratantes pode invocar as disposições do seu direito interno (mesmo que se trate da constituição) para justificar a não execução de um



tratado (art. 27.º da Convenção de Viena), o qual deve ser por elas executado de boa fé (*pacta sunt servanda*), nos termos do art. 26.º da mesma Convenção. Para a Igreja Católica, a Concordata está acima do direito canónico, nos termos do cânone 3 do Código de Direito Canónico.

A comissão eclesiástica renunciou ao benefício fiscal dos eclesiásticos em sede de IRS, ficando os clérigos sujeitos ao regime fiscal geral como todos os portugueses. Mas... cuidado!... O regime fiscal geral abrange a não sujeição a impostos dos donativos conformes aos usos sociais, de bens ou valores até ao montante de € 500 (art. 1.º, n.º 5, al. *d*), do Código do Imposto do Selo). Ora, segundo o direito canónico, a Igreja Católica e os seus clérigos vivem de ofertas dos fiéis, as quais são donativos conformes aos usos sociais. Na Conferência Episcopal Portuguesa houve unanimidade na tributação dos eclesiásticos em IRS como os demais portugueses, isto é, naqueles casos em que os clérigos recebem uma remuneração mensal. Nos casos em que os eclesiásticos recebem donativos ou ofertas serão tributados como todos os portugueses que recebem donativos conformes aos usos sociais.

Durante as negociações, houve cedências de parte a parte, mas preservando-se o que para cada parte era essencial. As questões mais difíceis ficaram para a parte final dos trabalhos de revisão. A Santa Sé esteve sempre a par do desenrolar das negociações, pois houve reuniões restritas de cada comissão na Nunciatura Apostólica de Lisboa.

Na medida do possível, procurou-se não contrariar as soluções que constavam da Lei de Liberdade Religiosa para as restantes confissões religiosas. As disposições fiscais da LLR foram transcritas para a nova Concordata *ipsis verbis*, o que não deixa de constituir um erro histórico, tendo em conta que a Igreja Católica foi objecto de esbulhos, contrariamente ao que aconteceu com as outras confissões a quem o Estado nunca tirou nada. Foi violado o princípio da igualdade, pois o desigual não foi tratado como desigual.

As negociações decorreram sob reserva, como é próprio da diplomacia pontifícia, que não permite que estes assuntos sejam tratados na “praça pública”. Daí que não tivesse razão o Prof. VITAL MOREIRA quando no seu artigo de 28.5.2002 disse que as negociações decorriam no “segredo dos deuses”. De facto, os assuntos divinos e espirituais são tratados com recato e discrição. Após conhecer o texto aprovado, o mesmo ilustre professor, no artigo de 25.5.2004, intitulado de “*Regalias Concordatárias*” continuou a entender que “a Concordata abunda em garantias, prerrogativas e isenções para a Igreja”. Mas esqueceu-se que o Tribunal Constitu-

cional entendeu, no acórdão n.º 174/93, que o princípio da cooperação é de natureza constitucional por decorrer da liberdade religiosa. Com efeito, neste douto aresto, o TC escreveu:

“A circunstância de o Estado ser um Estado *não confessional* (*princípio da laicidade*) não implica que este, sob pena de vestir roupagem de um *Estado doutrinal*, haja de ser um Estado *agnóstico* ou de professar o *ateísmo ou o laicismo*. O Estado não confessional deve respeitar a *liberdade religiosa* dos cidadãos. Mas ele só respeita esta liberdade se criar as condições para que os cidadãos crentes possam observar os seus deveres religiosos” (cfr. *Diário da República*, II Série, de 1.6.1993, pág. 5698).

O texto concordatário final foi consensual, tendo-se procurado salvar guardar os direitos adquiridos ao abrigo da Concordata de 1940.

A Concordata de 2004 foi assinada no Estado da Cidade do Vaticano pelo Cardeal ÂNGELO SODANO, Secretário de Estado da Santa Sé, e pelo Dr. DURÃO BARROSO, Primeiro Ministro de Portugal; foi aprovada por Resolução da Assembleia da República n.º 74/2004 e ratificada por Decreto do Presidente da República Portuguesa n.º 80/2004, ambos de 16.11.2004, sendo publicada no *Diário da República* desta data e na Revista *Lumen* de Maio/Junho de 2004, págs. 165 a 172. Entrou em vigor no dia 18.12.2004, por troca dos instrumentos de ratificação, conforme Aviso n.º 23/2005, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, publicado no *Diário da República* de 26.1.2005.

No acto de troca dos instrumentos de ratificação, que ocorreu no Ministério dos Negócios Estrangeiros, o representante da Santa Sé, Arcebispo GIOVANNI LAJOLO, recordou os dois grandes princípios que inspiram a Concordata de 2004: “o princípio da liberdade da Igreja, que lhe permite manifestar-se, com a sua verdadeira identidade, no cumprimento do mandato que CRISTO lhe conferiu; e o princípio da cooperação, que consente à Igreja, no respeito da competência própria do Estado, associar-se com as outras instituições públicas e privadas no serviço da sociedade para o bem do homem, e fá-lo sobretudo através das suas obras educativas e caritativas que correspondem aos dois fundamentos da sua acção — a verdade e a caridade.

Por sua vez, nesse acto, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, embaixador ANTÓNIO MONTEIRO, disse: «esta é uma Concordata para o século XXI», destacando os princípios de autonomia e independência

do Estado e da Igreja, cada qual na sua própria ordem”. O Ministro saudou o “espírito de cooperação” confirmado pela Concordata, “sem prejuízo da igualdade jurídico-constitucional” das religiões e cultos praticados em Portugal.

Em conclusão: segundo o direito eclesiástico do Estado Português e segundo o Direito Concordatário, o Estado não é religiosamente neutro, apesar de não se identificar com qualquer religião ou confissão religiosa, beneficiando todas as religiões dos mesmos direitos, ainda que em dimensão desigual, “atenta a *diferente representatividade de cada uma*” (Prof. VITAL MOREIRA, artigo de 27.6.2006). “A consideração da religião como manifestação comunicativa transcendental no espaço público (e não apenas como questão privada) legitima esquemas de cooperação do Estado com as Igrejas desde que esta cooperação não viole os princípios da separação, da não confessionalidade e da neutralidade religiosa” (CRP, cit., pág. 615).

## 12. PRINCIPAIS NOVIDADES DA CONCORDATA DE 2004

Em geral, foram mantidos os preceitos da Concordata de 1940 que estavam mais conformes com o Estado de Direito e com a doutrina da Igreja sobre relações Igreja/Estado. Alguns preceitos foram suprimidos, outros alterados e introduziram-se novos preceitos, o que fez com que a Concordata de 2004 seja mais extensa que a de 1940. As principais novidades são as seguintes:

- Consagra-se o princípio da cooperação Igreja Estado; garante-se a missão apostólica da Igreja em vez da sua autoridade e reforça-se o poder de jurisdição da Igreja em matéria eclesiástica (abrangendo a competência dos tribunais eclesiásticos); alarga-se o poder de publicação da Igreja também às normas e documentos, para além das disposições; substitui-se a expressão governo da Igreja pela expressão actividade da Igreja e consagra-se uma liberdade religiosa mais ampla, que vai para além dos actos de culto (art. 1.º);
- Consagra-se o Domingo como dia festivo, sendo os restantes dias festivos definidos por acordo com a Igreja (art. 3.º);
- Alarga-se a cooperação entre a Igreja e o Estado ao plano internacional (art. 4.º);
- Sobre o sigilo religioso, deixa-se de falar no “sagrado” ministério, para se aludir apenas ao ministério (art. 5.º);

- Em vez de se dizer que os eclesiásticos estão isentos de certos cargos, passou a dizer-se que “não têm a obrigação” de os exercer. Desaparece a incompatibilidade com cargos em “comissões de impostos”;
- Para além da protecção dos eclesiásticos passa a haver a protecção dos lugares de culto. Em vez de se proibir o uso de hábito eclesiástico ou o exercício abusivo de jurisdição e de funções eclesiásticas, passa a proibir-se o “uso ilegítimo de práticas e meios católicos” (art. 7.º);
- Reconheceu-se a personalidade jurídica da Conferência Episcopal (art. 8.º);
- Consagrou-se a competência exclusiva da Igreja na divisão territorial das suas circunscrições. Passou a aludir-se a paróquia como pessoa jurídica, o que vem substituir a fábrica da igreja e o benefício paroquial. Acabaram as objecções de carácter político do Estado à nomeação de Bispos, bastando a informação da sua nomeação e remoção pela Santa Sé. O território português não pode depender de Bispo sedeadado no Estrangeiro (art. 9.º);
- A personalidade jurídica é das “pessoas jurídicas canónicas”, em vez de associações, corporações ou institutos religiosos. Fez-se a distinção entre pessoas jurídicas canónicas anteriores e posteriores à Concordata de 2004. A personalidade jurídica para efeitos civis passa a ser reconhecida através da inscrição em registo próprio do Estado, chamado “registo das pessoas jurídicas canónicas”. O documento de erecção passará a conter os fins, a identificação, os órgãos representativos e as respectivas competências (art. 10.º);
- As pessoas jurídicas canónicas passam a estar sujeitas ao direito português, aplicado pelas autoridades portuguesas, que não poderão aplicar o direito canónico, o qual fica reservado às autoridades eclesiásticas. Aperfeiçoou-se a redacção quanto à capacidade civil dessas pessoas. A necessidade de pedidos de licença feitos ao Bispo para vender bens eclesiásticos deve constar dos estatutos e ficar no registo das pessoas jurídicas canónicas (art. 11.º);
- As pessoas jurídicas que se dedicam a fins de assistência e solidariedade ficam sujeitas ao direito português, quanto ao exercício dessas actividades, mas deixou de se dizer que era o Ordinário que tornava efectivo esse direito, pelo que serão as autoridades civis a aplicá-lo. Mantêm-se os mesmos direitos das IPSS (art. 12.º);

- Substituíram-se as palavras “acta de casamento” por “assento de casamento” e “registos do estado civil” por “livros do registo civil”. Os párocos que não enviarem o assento dentro do prazo legal deixaram de estar penalizados com as penas do crime de desobediência e passaram a ficar sujeitos às penas do direito canónico, a aplicar pelo Bispo diocesano. Os nubentes podem pedir a transcrição no registo civil (art. 13.º);
- Deixou de se fazer referência à reserva para os tribunais eclesiásticos das causas matrimoniais, mas é claro que essa competência, sendo matéria espiritual e eclesiástica não pode deixar de integrar a jurisdição da Igreja nos termos do art. 2.º, n.º 1.
- Alterou-se completamente o reconhecimento civil das sentenças eclesiásticas nas causas de nulidade, pois o *exequatur* passou a revisão e confirmação das sentenças em moldes semelhantes à revisão de sentenças estrangeiras. Trata-se de uma revisão especial de sentença matrimonial. Essa revisão tem de ser requerida ao tribunal da Relação competente e deixou de ser feita officiosamente por via diplomática. O tribunal da Relação pode recusar os efeitos civis das nulidades matrimoniais se o tribunal eclesiástico for incompetente, se não tiver assegurado os direitos de defesa (contraditório) ou se não tiver tratado as partes com igualdade, ou, ainda, se a nulidade do casamento for contrária à ordem pública internacional do Estado (art. 16.º);
- A assistência religiosa às forças armadas e de segurança deixou de ser obrigatória apenas em campanha, mas só beneficia quem a solicitar. Os capelães militares não têm que ser oficiais graduados. Haverá um acordo com a Igreja sobre essa assistência. Tendo acabado o serviço militar obrigatório, não faz sentido aludir-se às obrigações militares dos eclesiásticos (art. 17.º);
- Outras assistências religiosas só existem se forem solicitadas (art. 18.º);
- O ensino religioso nas escolas públicas deixou de ser confessional (na prática já o tinha deixado de ser). Garante-se que a educação das crianças pertence aos pais e o Estado apenas coopera com eles. O ensino da religião e moral católicas é feito de acordo com o direito português, sem qualquer discriminação. É necessária uma declaração de aceitação do interessado. Os professores têm de ter idoneidade nos termos do direito português e do direito canónico. Os professores não podem ser transferidos ou excluídos

- pele Estado sem o acordo da Igreja. A Igreja define o conteúdo do ensino em conformidade com as orientações gerais do sistema de ensino português (art. 19.º);
- Os estudos no seminário, bem como os seus graus e títulos, serão reconhecidos para efeitos civis nos termos do direito português (art. 20.º);
  - A Igreja pode criar escolas em todos os níveis de ensino e formação, de acordo com o direito português. Os graus, títulos e diplomas são reconhecidos nos termos do direito português. A Universidade Católica tem especificidade institucional e rege-se pelo direito português (e pelo direito canónico) — art. 21.º;
  - Alarga-se a utilização de objectos sagrados pelo Estado e pela Igreja (art. 22.º);
  - Trata-se, pela primeira vez numa concordata, do património da Igreja que integre o património cultural português. Haverá uma comissão bilateral para este património (art. 23.º);
  - Passa a ser preciso acordo prévio da Igreja para a ocupação, transporte e sujeição a obras dos bens da Igreja por parte do Estado. Os bens da Igreja somente podem ser requisitados após consulta da Igreja. A utilização não religiosa dos bens da Igreja implica a sua prévia privação do carácter religioso. Garante-se a audiência prévia da Igreja para obras ou inventariação ou classificação como bem cultural (art. 24.º);
  - O Estado (e autoridades municipais) tem de afectar espaços a fins religiosos nos PDMs e ouvir previamente a Igreja (art. 25.º);
  - Toda a matéria fiscal foi reformulada, mas somente gozam de isenção as pessoas jurídicas canónicas, e somente quando estiverem em causa fins religiosos. Há regras para o imposto sobre o rendimento, para o imposto sobre o património e para os impostos sobre as transmissões. A Igreja passa a ter direito a 0,5% dos impostos que os contribuintes a ela consignarem, quando a Conferência Episcopal Portuguesa fizer essa opção. Os sacerdotes deixam de estar isentos pelo exercício do seu múnus espiritual, ficando sujeitos ao regime fiscal geral dos restantes portugueses, nos termos supra referidos. Actividades não religiosas pagam impostos nos termos gerais. Os donativos serão deduzidos à colecta, nos termos gerais (art. 26.º);
  - Haverá acordos de desenvolvimento da Concordata (art. 28.º);
  - Haverá uma Comissão Paritária para resolver dúvidas e sugerir medidas (art. 29.º);

- Ficaram ressalvados os direitos adquiridos ao abrigo da Concordata de 1940 (art. 31.º).
- A legislação complementar da Concordata será elaborada, revista e publicada pela Santa Sé e pelo Estado Português mediante consultas recíprocas (art. 32.º);
- A Concordata de 1940 foi revogada (art. 33.º). Mantém-se em vigor a legislação aplicável à Igreja Católica que não contrarie normas concordatárias novas directamente aplicáveis ou que não precisem de regulamentação. Mantém-se em vigor a legislação regulamentadora da Concordata de 1940 enquanto a Concordata de 2004 não for regulamentada e na medida em que não contrarie este tratado internacional.