

## **PARECER N° , DE 2009**

Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 716, de 2009 (PDC nº 1.736, de 2009, na origem), de autoria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que *aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, assinado na Cidade-Estado do Vaticano, em 13 de novembro de 2008.*

**Relator: Senador FERNANDO COLLOR**

### **I - RELATÓRIO**

Com fundamento no disposto no art. 49, inciso I, da Constituição, o Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 134, de 10 de março de 2009, submete ao Congresso Nacional o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, assinado na Cidade-Estado do Vaticano, em 13 de novembro de 2008.

O Acordo foi inicialmente apreciado pela Câmara dos Deputados, que aprovou o Projeto de Decreto Legislativo decorrente da Mensagem Presidencial, formulado por sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, após ser apreciado, também, pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, de Educação e Cultura e de Trabalho, Administração e Serviço Público.

O Projeto de Decreto Legislativo foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 26 de agosto de 2009.

No Senado Federal, a proposição foi recebida nesta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) em 3 de setembro de 2009. Transcorrido prazo regimental sem recebimento de propostas de emendas, foi-me encaminhada para relatar no dia 14 de setembro de 2009.

Depois de um processo negociador que se estendeu de setembro de 2006 a novembro de 2008, a República Federativa do Brasil e o Vaticano concluíram o presente acordo que, nos termos da Exposição de Motivos nº 471, de 12 de dezembro de 2008, do Ministro de Estado das Relações Exteriores, consolida “*em um único instrumento jurídico diversos aspectos da relação do Brasil com a Santa Sé e da presença da Igreja Católica no Brasil*”.

Ainda segundo o informe ministerial, esses aspectos já estão contemplados na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, na Constituição Federal e em demais leis que configuram o ordenamento jurídico brasileiro. Afirma o Ministro Celso Amorim que “*as diretrizes centrais seguidas pelas autoridades brasileiras na negociação do Acordo com a Santa Sé formam a preservação das disposições da Constituição e da legislação ordinária sobre o caráter laico do Estado brasileiro, a liberdade religiosa e o tratamento equitativo dos direitos e deveres das instituições religiosas legalmente estabelecidas no Brasil*”.

Importante destacar ainda na nota do Itamaraty a consideração de que o estabelecimento de um tratado com entidade religiosa foi possível neste caso por possuir, a Santa Sé, personalidade jurídica de Direito Internacional Público.

## **II – ANÁLISE**

Para uma exegese analítica, examinemos o presente tratado segundo os aspectos relativos ao direito internacional e ao direito constitucional, aliados a breves inferências de natureza histórica.

Considere-se em primeiro lugar a questão de direito internacional incidente no questionamento da assinatura de acordo com a Santa Sé.

Eis que, por contingência histórica, por ter sido uma das primeiras religiões a se organizar também na órbita secular, por amealhar territórios que ao final se resumiram no território da Cidade-Estado do Vaticano, a Igreja Católica constituiu-se, ao termo da época da formação dos Estados nacionais modernos, em mais um ente de direito internacional público, com a personalidade e a capacidade próprias desses entes, reconhecida pelos demais atores da cena internacional.

Não se cuida aqui de uma opção política idiossincrática da República Federativa do Brasil pela inclusão de uma religião e exclusão de outras. A adoção de ato internacional entre o Brasil e a Santa Sé decorreu exclusivamente do fato histórico e inegável de que a hierarquia terrena dessa religião alcançou, por motivos

construídos milenarmente, organizar-se também como ente político, similar e equivalente a um Estado.

A Sé Apostólica mantém relacionamento diplomático com mais de cento e setenta países, sejam laicos ou com distintas inclinações religiosas. A Santa Sé possui o “status” de observador em inúmeras organizações internacionais [por exemplo: Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização dos Estados Americanos (OEA)]. É, ainda, membro fundador da Agência de Energia Atômica (AIEA), outra organização internacional de relevo.

Não é, portanto, privilégio da República Federativa do Brasil firmar acordo com a Santa Sé. Para contrastar de maneira mais forte o argumento de ineditismo e injuridicidade na atitude do Brasil e demonstrar a universalidade da abrangência da atividade diplomática do Vaticano, registre-se, para espanto de muitos, que a Santa Sé celebrou acordos com Estados confessionais, com religião oficial distinta da Católica, tais como Marrocos, em 1984, Israel, em 1993, Tunísia, em 1997 e Cazaquistão, em 1998.

Além destes, são inúmeros os tratados celebrados pela Santa Sé com diferentes Estados. A partir do final do século XIX, com a conformação final da natureza política do Vaticano, incrementou-se a atividade diplomática da Santa Sé. Como amostragem dos resultados dessa atividade, mencione-se que Portugal, França, Itália, Áustria, Alemanha, entre os países da Europa ocidental, possuem concordatas com a Santa Sé. Após a mudança de regime nos países do Leste Europeu, vários acordos foram celebrados com países da região: Polônia (1993), Croácia (1998), Lituânia (2000), Eslováquia (2000) e Albânia (2002). Também na América Latina registram-se concordatas: Argentina (1966), El Salvador (1978), Peru (1980) e Colômbia (1985).

Esse aspecto do direito internacional – a aceitação pela comunidade das nações da existência da Santa Sé como um igual para celebrar acordos internacionais – é suficiente para se considerar legítimos, do ponto de vista da capacidade jurídica, os atos firmados entre a Santa Sé e qualquer Estado sem que se possa alegar vícios formais nesse quesito.

Adicione-se que todos esses atos internacionais não trouxeram prejuízos à laicidade dos respectivos Estados ou prejudicaram as demais confissões religiosas, uma vez que também elas poderiam, em caso de necessidade e vontade de ambas as partes, por suas entidades civis representativas, contrair convênios, que são os instrumentos que o Estado utiliza para contratar com entidades privadas, com teor semelhante.

Pelos seus reflexos no plano interno, o Acordo não representa uma prerrogativa nova para a Igreja, uma vez que desde a extinção do Padroado, com o Decreto 119-A, de 1890, a personalidade jurídica da Igreja constitui um fato incontestável. A proclamação da República, separando Igreja e Estado, não a eliminou, mas a reconheceu como realidade independente.

É de todos sobejamente conhecida a presença constante da Igreja Católica na história, na cultura e na vida do Povo brasileiro. Não há como não reconhecer o bem que tal credo tem prestado na formação dos brasileiros, incutindo-lhe no decorrer de sua história altos valores, como o respeito pela vida, a solidariedade, a justiça, a paz, a compaixão, a responsabilidade cristã, o respeito para com a Pátria e seus legítimos representantes.

Examinemos agora as questões jurídicas internas, principalmente do ponto de vista constitucional. Cabe, em primeiro lugar, relembrar que nossa Constituição, seguindo a ampla tradição constitucional interna, não carrega hostilidade alguma em relação à fé religiosa. Acompanhando a maioria dos nossos diplomas constitucionais anteriores, o atual invoca, já em seu preâmbulo, a proteção de Deus.

Não se pode confundir a laicidade do Estado (sua soberana independência e imparcialidade ante quaisquer religiões, de modo equilibrado e construtivo) com o laicismo (negação do valor da religião, confinamento do fenômeno religioso e suas incidências ao estritamente privado e subjetivo, sufocando quaisquer manifestações públicas das várias confissões) ou, ainda pior, com a mentalidade ateísta e anti-religiosa (que vê no fenômeno religioso um perigo para a humanidade, para a sociedade e para a democracia). O ânimo hostil à religião de modo algum condiz com a nossa tradição constitucional.

Em geral, as concordatas são utilizadas para regulamentar juridicamente as situações de fato e de direito entre a Igreja Católica e os países onde ela se faz presente.

No caso em análise, o acordo entre a Santa Sé e a República Federativa do Brasil traz os seguintes pontos principais:

- Reafirma a personalidade jurídica da Igreja Católica e de suas instituições (Conferência Episcopal, Dioceses, Paróquias, institutos religiosos, etc.);
- Reconhece às instituições assistenciais religiosas igual tratamento tributário e previdenciário fruído por entidades civis congêneres;

- Estabelece colaboração da Igreja com o Estado na tutela do patrimônio cultural do País, preservando a finalidade precípua de templos e objetos de culto;
- Reafirma o compromisso da Igreja com a assistência religiosa a pessoas que a requeiram, e estejam em situações extraordinárias, no âmbito familiar, em hospitais ou presídios;
- Cuida do ensino religioso católico em instituições públicas de ensino fundamental e também assegura o ensino de outras confissões religiosas nesses estabelecimentos;
- Confirma a atribuição de efeitos civis ao casamento religioso e, simétrica e coerentemente, dispõe sobre a eficácia de sentenças eclesiásticas nesse setor;
- Estabelece o princípio do respeito ao espaço religioso nos instrumentos de planejamento urbano;
- Codifica a jurisprudência pacificada no Brasil sobre a inexistência de vínculo empregatício dos ministros ordenados e fiéis consagrados mediante votos com as dioceses e os institutos religiosos equiparados;
- Assenta o direito de os bispos solicitarem visto de entrada aos religiosos e leigos estrangeiros que convidarem para atuar no Brasil; e
- Enseja que a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) possa, autorizada pela Santa Sé em cada caso, pactuar os direitos e obrigações versados no Acordo.

Vejamos, então, alguns aspectos que possam parecer à primeira vista estranhos ou ofensivos à ordem constitucional laica do Estado brasileiro.

Importa notar, de antemão, que o Acordo Brasil-Santa Sé guarda plena harmonia com o disposto no art. 19, inciso I, da Constituição. Basta que se atente para o sentido e a história do preceito na sistemática da Lei Maior para que se afastem eventuais perplexidades em torno da constitucionalidade do Acordo. Este dispositivo assim dispõe:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público.

A leitura imediata do Acordo deixa claro que, por esse documento de direito internacional, não se cria nem se pretende criar nova agremiação religiosa, muito menos se deseja embaraçar, nem se logra prejudicar, o funcionamento de

qualquer denominação religiosa. Verifica-se que nenhum dos dispositivos do Acordo impõe restrição a outras religiões (ao contrário, como veremos em seguida, no que tange ao ensino religioso, o tratado cria a obrigação de o Estado proteger as demais religiões, assegurando a todas o mesmo direito de acesso aos seus fiéis em fase escolar).

O Acordo não fixa relação de dependência entre as Partes. O Estado brasileiro não se torna submisso à estrutura eclesiástica católica nem perde a sua autonomia para a gestão da coisa pública. A Igreja tampouco passa a ser gerenciada por agentes estatais. O Acordo, antes, somente existe porque a Santa Sé e o Estado brasileiro se reconhecem como sujeitos soberanos de Direito.

O Acordo não tem por objeto fortalecer, quer o Estado brasileiro, quer a religião católica, perante algum incogitável inimigo comum. Não há nenhuma pertinência em supor que, por meio desse Acordo, se esteja firmando uma aliança entre o Estado e a Santa Sé vedada constitucionalmente. O Acordo, conforme já o perceberam tantos, apenas homenageia a liberdade religiosa no país, cuidando de cercar esse direito básico dos limites e das garantias recomendados pelo momento que se vive.

Nada do que o art. 19 pretende prevenir está presente no Acordo Brasil-Santa Sé. A compreensão dessa realidade se beneficia do entendimento do próprio texto do art. 19, inciso I, nas suas razões históricas.

O texto da cláusula do art. 19, inciso I, da Constituição de 1988, é comum nas constituições republicanas. Desde 1891, as constituições passaram a repetir, com certas variações circunstanciais, a vedação expressa a que o Estado crie, subvencione ou embarace culto ou igreja. Essa norma tantas vezes reiterada tem a sua inteligência indissociável da sua razão de ser, que não se dá ao conhecimento sem que se contemple a sua gênese na tradição republicana.

Ao tempo da Constituição de 1824, o catolicismo era a religião oficial do Estado, que tinha obrigação de mantê-lo e era detentor de prerrogativas na administração das suas atividades, interferindo até no desempenho das suas liturgias. Permitia-se às demais religiões o "culto doméstico ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo" (art. 5º).

Com o fim do Império, deu-se por superado o sistema de ingerências recíprocas nas economias internas do Estado e da religião oficial, marca do regime do padroado. João Barbalho nos recorda que "*o Governo Provisório, pelo Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890, antecipara à Constituição a decretação da plena*

*liberdade de cultos e vedara aos poderes públicos estabelecer, regulamentar e custear qualquer religião" (Constituição Federal Brasileira (1891), edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002, p.41).*

A Constituição de 1891 também estatuiu que "*nenhum culto ou igreja terá relação de dependência ou aliança com o governo da União ou dos Estados*" (art. 72, § 7º). Visava-se a esclarecer que todos os cultos seriam respeitados, "*com as únicas restrições fundadas na moral e ordem pública, e não consentindo que qualquer deles invada os direitos individuais ou os do Estado*" (João Barbalho, ob. cit., p. 314). O publicista da Primeira República salienta que se pretendia afastar a imposição de uma religião pelo Estado ao cidadão, no suposto de que "*recalcitra a consciência quando sente a mão do Estado*", e diante do que, então, se revelou de incômodo na dependência recíproca do Estado e da religião, um embaraço à "*cômoda e auspíciosa coexistência das duas instituições*" (*id., ibidem*).

Por essas novas regras, o governo republicano pretendia superar o tipo de relação do Estado com a religião oficial, que impossibilitava a convivência desta com outras denominações religiosas na vida pública. Leia-se a proibição de o Estado "*estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos*" (art. 11, §2º, da Constituição de 1891) como resposta ao momento anterior, que se pretendia superar.

Como é característico das refutações jurídicas a situações de fato muito próximas no tempo, foram cometidos excessos. A Constituição de 1891, por exemplo, não somente proclamou que o ensino público haveria de ser leigo (art. 72, § 6º), como chegou ao extremo de proibir que os religiosos, sujeitos a voto de obediência perante a respectiva congregação, se alistassem como eleitores (art. 70, § 1º, inciso 4º). Tampouco a Constituição previa forma de colaboração recíproca entre o Estado e as igrejas. O Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, estabeleceu estar "*excluída do país a companhia de jesuítas e proibida a fundação de novos conventos ou ordens monásticas*", regra expressamente reiterada no Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890.

As constituições seguintes não cederam a esses desvios do estritamente necessário para se atingir a finalidade da não-interferência do Estado sobre a liberdade de consciência do cidadão.

As proibições a ordens religiosas e as restrições políticas aos seus integrantes desapareceram. Na Constituição subsequente, de 1934, repetiu-se a vedação a que as pessoas de direito público interno viesssem a "*estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos, ter relação de aliança*

*ou dependência com qualquer culto ou igreja”* (art. 17). Acrescentou-se que não estava proibida a “*colaboração recíproca em prol do interesse coletivo*”. A mesma ressalva não foi reproduzida na Constituição da ditadura do Estado Novo, que se limitou a vedar à União, Estados e Municípios, “*estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos*” (art. 32).

Em 1946, tornou-se a aludir à colaboração do Estado com igrejas. O art. 31 da Constituição então promulgada proibiu os poderes políticos de “*estabelecer ou subvencionar cultos religiosos ou embaraçar-lhes o exercício, ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da colaboração recíproca em prol do interesse coletivo*”. A norma foi inserida, ante a ponderação de constituintes no sentido de que “*não é possível voltarmos ao Estado leigo, agnóstico de outras eras. O fenômeno religioso não pode ser esquecido. (...) A finalidade do Estado não é só jurídica, como os homens de 91 entendiam*” (José Duarte. A Constituição Brasileira de 1946. Rio, 1947, 1º vol., p. 566).

A Constituição de 1967 segue essa linha (art. 9º) e a Emenda Constitucional nº 1/69 aduz que a colaboração há de ser feita nas formas e nos limites de lei federal.

Como se nota, o preceito do art. 19, inciso I, da Constituição em vigor, apenas dá curso a uma tradição normativa republicana, valendo-se, inclusive, de termos que se repetem nos diplomas constitucionais anteriores. Essa tradição, retificados os excessos dos seus momentos iniciais, não se inclina pela impossibilidade de o Estado manter ligação com igrejas; diferentemente, tem por meta obstaculizar a interferência do Estado sobre a economia interna das religiões e impedir medidas que impeçam a livre existência de denominações religiosas – tudo em favor da efetiva liberdade religiosa do cidadão.

É interessante notar que nem mesmo nos ardores positivistas da proclamação da República foi imaginado um sistema em que o Estado se alijasse da religião. Ao contrário, a tradição republicana aponta para a inclinação por uma confluência de atuações, que o bem comum recomenda e o exercício da religião necessita, mantida a independência funcional e estrutural básica do Estado com relação às igrejas. O corolário é que nada do que decorre da linha republicana de relacionamento do Estado com a religião pode ser visto como impedimento a que o Estado brasileiro celebre ato de direito internacional com a Santa Sé – sobretudo quando se sabe que esta é reconhecida pela generalidade dos países como sujeito de direito internacional.

Nada no art. 19, inciso I, da Constituição atual, é estorvo para que o tratado Brasil-Santa Sé, como redigido e assinado, seja aprovado e implementado. O que esse dispositivo repele é que o Estado institua ou funde uma igreja ou que interfira sobre decisões próprias do culto de qualquer religião. Nos seus *Comentários à Constituição de 1988*, Cretella Júnior esclarece o que está proibido por esse dispositivo, ao dizer que “*o Estado não pode imiscuir-se na prática da fé religiosa, criando cultos, embaraçando-os, ou subvencionando-os*”, sem prejuízo da “*colaboração por interesse público*” (São Paulo: Saraiva, 1991, vol. 3, p. 1178).

Esse é o sentido da laicidade do Estado que se pode inferir do art. 19 da Constituição e da linhagem histórica que o explica. A Constituição não quer o Estado inimigo da religião. A religião, como se nota dos dispositivos da declaração de direitos fundamentais, é um bem que o Estado se compromete a tutelar. O art. 19 expressa, sim, dois modos de proteção da liberdade de religião: aquele da não-imposição aos indivíduos de uma religião por parte dos poderes públicos e aquele outro da garantia do tratamento não discriminatório das religiões existentes.

Celebrar um tratado com a Santa Sé não é formar a aliança que o constituinte recrimina. O tratado não levará o Estado brasileiro a assumir financeira ou administrativamente o culto da religião católica – em nenhum ponto, o Acordo permite semelhante leitura. O tratado tampouco prejudica o funcionamento das demais religiões. Na realidade, ao contrário, o Acordo abre para as demais denominações religiosas o caminho da formação bilateral de normas ajustadas às necessidades peculiares de cada qual, em benefício da plena fruição dos direitos decorrentes da proclamação da liberdade religiosa pela Constituição da República.

O Acordo Brasil-Santa Sé especifica reiteradas vezes que se coloca no marco dos dispositivos infraconstitucionais, de modo que, também sob esse ângulo, em nada atenta contra a laicidade do Estado brasileiro, a liberdade religiosa, os direitos das outras denominações e em nada privilegia a Igreja Católica. A este propósito, acuradamente assinalou o relator do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.736, de 2009 (referente ao exato Acordo em análise agora pelo Senado), na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados: “*chama-nos a atenção que o Acordo, praticamente em todos os seus artigos, preocupa-se em manifestar a submissão do seu texto ao ordenamento jurídico brasileiro (à Constituição e à legislação infraconstitucional): a manifestação é reiterada expressamente, por exemplo, nos arts. 2º, 3º, 5º, 6º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, e mesmo nos outros artigos a observância dos parâmetros legais estabelecidos pelo Estado brasileiro se faz notar. Em outras palavras, o Acordo já traz em si, poderíamos dizer, cláusula de autocontenção, tornando claro o propósito de compatibilizar-se com os padrões jurídicos acolhidos em nosso país*”.

Desiderato último do referido Documento é apresentar numa só peça jurídica aquilo que já é consagrado, seja pelo consueto, seja pelo positivamente normatizado pelo nosso arcabouço legal. Deste modo, em nada se acrescenta leis ou privilégios que beneficiem a Igreja Católica de modo a ferir a isonomia que a Constituição prescreve a todas as confissões e expressões religiosas.

Analisemos os pontos ditos polêmicos.

A possibilidade de aplicação de sentenças eclesiásticas em matéria matrimonial é um dos temas que aparenta ir contra a laicidade das instituições civis. Mera aparência. Esse ponto está assim disciplinado no acordo:

#### Artigo 12

O casamento celebrado em conformidade com as leis canônicas, que atender também as exigências estabelecidas pelo direito brasileiro para contrair o casamento, produz os efeitos civis, desde que registrado no registro próprio, produzindo efeitos a partir da data de sua celebração.

§ 1º. A homologação das sentenças eclesiásticas em matéria matrimonial, confirmadas pelo órgão de controle superior da Santa Sé, será efetuada nos termos da legislação brasileira sobre homologação de sentenças estrangeiras.

O dispositivo não significa imposição de obrigações a não-católicos. Apenas referenda larga tradição jurídica no mundo ocidental, pela qual os casamentos celebrados na Igreja Católica com efeitos civis podem também ser analisados pelos tribunais da Igreja Católica. O Acordo apenas permite, mas não obriga, que os católicos, casados na Igreja Católica, recorram aos tribunais eclesiásticos para os assuntos da sua competência. Eles podem ser buscados por uma questão de consciência religiosa, que o Acordo facilita.

Da mesma forma que o casamento religioso produz efeitos civis, por força do art. 226, § 2º, da Constituição Federal, é plausível que também a validade de ato praticado pela Igreja, de potencial efeito jurídico, seja por ela examinado e que sua decisão também produza efeito civil. Registre-se nesse ponto que norma semelhante é reproduzida em outras concordatas, tal como o Acordo com a Itália, de 1984.

Para complementar e tranqüilizar críticas ainda subsistentes, frise-se que a decisão do tribunal eclesiástico não produz efeitos civis imediatamente. Ela dependerá de homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, vez que se trata de decisão prolatada por órgão não pertencente ao Poder Judiciário brasileiro. Ademais, a competência do tribunal eclesiástico não alcança os aspectos patrimoniais do

casamento (regime e partilha de bens) e nem versa sobre guarda de filhos e pensão alimentícia. Em suma, os tribunais eclesiásticos não se manifestarão sobre assuntos civis.

Ponto delicado do Acordo é a menção ao ensino religioso confessional (ou pluriconfessional) que, como todos os outros artigos do documento em baila, em nada contraria os preceitos de nossa Constituição. Efetivamente, o Acordo celebrado reconhece, de maneira claramente extensiva a todas as denominações religiosas, a possibilidade de ensino confessional, em sintonia com o art. 210, § 1º, da Constituição Federal e com uma reta interpretação do art. 33 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). É importante ter presente que o ensino religioso não deve ser entendido como alusivo a uma “religião genérica”, a-confessional, indefinida, já que uma tal “religião” não existe. A simples defesa de tal possibilidade demonstra um inaceitável preconceito contra o fenômeno religioso, reduzido ao relativo, ao vago sentimento sem consistência alguma, de modo que um ensino religioso a-confessional seria a negação e a desmoralização de todas as religiões, reduzidas a folclore. Uma religião genérica não existe; seria pura abstração mental, sem correspondência na realidade da vida e da sociedade humana. Ademais, deve-se ter bem presente que se o Estado quisesse administrar esta forma de ensino genérica, estaria indo de encontro à sadia laicidade do próprio Estado porque ele não possui uma religião própria, mas deve respeitar as formas religiosas que se encontram na sociedade.

Assim, o disposto no tratado não fere a Constituição no que diz respeito à matéria. Nesse sentido, o § 1º do art. 210 da Carta Magna dispõe que “*o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental*”. Determina, também, que isso deve acontecer onde o Estado proveja o ensino fundamental. A disciplina não pode ser imposta, mas seu oferecimento é dever do Estado. Cada indivíduo, portanto, de acordo com a Constituição, tem o direito de receber de estabelecimentos públicos de educação fundamental ensinamentos religiosos.

O que a primeira vista se afigura como uma postura antijurídica revela apenas leitura apressada, porque o acordo não cogita reduzir o ensino religioso apenas à religião católica. O Acordo assegura a não exclusividade do ensino religioso católico em detrimento de outras religiões no Brasil. O documento privilegia modelo de “*ensino religioso pluriconfessional*”. Em seu artigo 11, reitera o ideal do constituinte brasileiro de “*respeito à importância do ensino religioso em vista da formação integral da pessoa*”, e, no § 1º, trata do “*ensino religioso católico e de outras confissões religiosas*”, de oferta obrigatória, ainda que de matrícula facultativa. Ou seja, o acordo garante que os adeptos de outras religiões também possam solicitar do Estado instrução religiosa de sua confissão.

No tocante a questões trabalhistas contempladas no Acordo, o preceito de não reconhecimento de vínculo empregatício entre os ministros ordenados e suas Dioceses, nem entre fiéis consagrados e seus Institutos religiosos, não representa inovação, mas mera consolidação do costume e, sobretudo, da jurisprudência laboral.

O Tribunal Superior do Trabalho já definiu que o trabalho realizado por religiosos, segundo a sua vocação, não gera vínculo empregatício (TST-AIRR 3652/2002-900-05-00, em DJ de 09/05/2003). Lê-se da ementa: “*O vínculo que une o pastor à sua Igreja é de natureza religiosa e vocacional. Relacionado à resposta a uma chamada interior e não ao intuito de percepção de remuneração terrena. A subordinação existente é de índole eclesiástica, e não empregatícia, e a retribuição percebida diz respeito exclusivamente ao necessário para a manutenção do religioso. Apenas no caso de desvirtuamento da própria instituição religiosa, buscando lucrar com a palavra de Deus, é que se poderia enquadrar a igreja [...] como empresa e o pastor como empregado*”. E ainda, lemos no *corpus* da sua cuidadosa motivação: “*Os juslaboristas pátrios, não se distanciando da doutrina estrangeira, são praticamente unâimes em não reconhecer a possibilidade de vínculo empregatício entre os ministros das diversas confissões religiosas (padres, pastores, rabinos, etc) e suas respectivas igrejas ou congregações. [...] Também a jurisprudência tem sido firme na mesma esteira da doutrina, apenas admitindo o vínculo no caso do desvirtuamento da instituição*”. O “desvirtuamento” a que alude o decisório também está contemplado no Acordo como hipótese de caracterização do vínculo empregatício.

O referido artigo do Acordo trata também, no inciso 11, dos fiéis que realizam na Igreja tarefas da mais variada natureza (apostólica, pastoral, litúrgica, catequética, assistencial, de promoção humana e semelhantes) “*a título voluntário*”, baseado em contrato regular de voluntariado (termo de adesão), conforme o estabelecido na Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Mais uma vez, observe-se, o Acordo não inova o direito posto, mas o recolhe e sistematiza para melhor segurança das relações do Estado com a Igreja Católica.

Não é correto, portanto, afirmar que o Acordo viola sistematicamente a Constituição no que diz respeito à liberdade de religião e de separação entre Estado e Igreja. Pela Constituição brasileira, o Estado se compromete a não interferir na liberdade religiosa, porém o valor da religião é protegido com medidas constitucionais. Laicidade de Estado não se confunde com hostilidade ao plano espiritual da existência humana e valores religiosos. A Constituição adota a neutralidade do Estado, mas também se coaduna com a idéia de que cabe ao Estado propiciar meios para que cada indivíduo possa realizar-se plenamente nesta dimensão.

Assim, o art. 19, inciso I, da Constituição, dispõe que os poderes públicos não podem criar uma religião nem podem se tornar dependentes de qualquer delas, mas enfatiza a possibilidade de atuação conjunta dos poderes públicos com as organizações religiosas para benefício do interesse público, como também assegura a prestação de assistência religiosa em estabelecimentos sob regime especial de comando dos poderes públicos, como o previsto no inciso VII do art. 5º da Constituição.

Nesse contexto, o Acordo não afronta a neutralidade do Estado brasileiro. Ao aceitar a personalidade jurídica de direito internacional da Santa Sé, como é de praxe, e com ela firmando um tratado, a República Federativa do Brasil, ao invés de se colocar sob o domínio de uma religião, na realidade proclama a inexistência de qualquer relação de subordinação. O Acordo, em termos simples, apenas sela o reconhecimento de que a Igreja Católica no Brasil está sob o comando hierárquico da Santa Sé.

O acatamento à ordem jurídica brasileira está bem expresso em vários dispositivos do Acordo, que transcrevemos abaixo:

#### Artigo 2º

A República Federativa do Brasil, com fundamento no direito de liberdade religiosa, reconhece à Igreja Católica o direito de desempenhar a sua missão apostólica, garantindo o exercício público de suas atividades, **observando o ordenamento jurídico brasileiro.**

#### Artigo 3º

A República Federativa do Brasil reafirma a personalidade jurídica da Igreja Católica e todas as Instituições Eclesiásticas que possuem tal personalidade em conformidade com o direito canônico, **desde que não contrarie o sistema constitucional e as leis brasileiras (...).** (grifos nossos)

Complementarmente, nada no Acordo sinaliza privilégio para a Igreja Católica em face às demais organizações religiosas. Ao revés, a título de exemplo, o ato internacional em tela contempla a proteção de todas as confissões no que diz respeito ao ensino religioso.

Também a previsão de regulamentação das capelarias católicas no Acordo não significa monopólio de uma religião. O texto permite que capelães católicos prestem serviço religioso aos que o desejarem nos estabelecimentos militares, hospitalares e prisionais, sem prejudicar as demais religiões, que não ficam impedidas de também terem acesso aos seus fiéis.

Há que se entender, na sistemática contratual, que o Acordo não poderia disciplinar direitos de outras organizações religiosas. A menção, como se faz no caso do ensino religioso, não pode passar desse ponto, de mera alusão. Por suposto, com base na Constituição, as demais confissões podem estabelecer convênios com o Estado com objetivos similares aos do Acordo.

Ante o disposto no art. 19, inciso I, da Constituição em vigor; ante o que se proclama nos incisos VI, VII e VIII do art. 5º, da mesma Carta, em termos de *direitos negativos* (de abstenção) e também *positivos* (de prestação); ante a preocupação que move o constituinte a cogitar da objeção de consciência no art. 143, §1º; ante o alto valor que o constituinte reconhece à religião, a ponto de garantir o ensino religioso em estabelecimentos públicos (art. 210, § 1º) e de reconhecer, no art. 226, § 2º, efeitos civis ao casamento religioso (ato de culto) e até a dispor sobre o regime tributário singular das igrejas (art. 150, inciso VI, alínea b); ante a inequívoca parceria constitucional que o constituinte entendeu de firmar com as religiões em prol do bem comum desejado pela ordem que instituiu, chegando mesmo a se servir das igrejas para difundir o seu ideal de promoção humana plena, como se vê do art. 64 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); ante essas evidências de que a Constituição não é avessa à religião, nem lhe é indiferente, não se pode afirmar que o princípio da laicidade do Estado, como acolhido pelo constituinte, seja empecilho para o Acordo Brasil-Santa Sé.

Sem nada prejudicar os brasileiros, o Acordo contempla e homenageia expressiva parcela do nosso Povo, consagrando, num dispositivo legal de alta significação, os preceitos que regem as relações entre a Igreja Católica e o Estado brasileiro. Assim, concede maior clareza, organicidade e tranquilidade a essas relações, o que contribui para o bem-estar de todos aqueles que professam a fé católica.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 716, de 2009.

Sala da Comissão, 7 de outubro de 2009.

Senador Fernando Collor , Relator

Senador Eduardo Azeredo, Presidente