

## PARECER Nº           , DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 137, de 2005, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **EDISON LOBÃO**

### **I – RELATÓRIO**

De autoria do Senador MARCELO CRIVELLA, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 137, de 2005, altera quatro dispositivos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, com a finalidade de excluir o “exercício de cultos por organizações religiosas” da ordenação e controle do uso do solo, bem como da exigência de estudos prévios de impacto ambiental e de vizinhança, de que trata a referida lei.

Justifica a proposição o fato de que a Constituição Federal, no art. 5º, inciso VI, estabeleceu como direito fundamental a “liberdade de consciência e de crença”, assegurando, ainda, o “livre exercício dos cultos religiosos” e garantindo, na forma da lei, a “proteção aos locais de culto e a suas liturgias”. Assim, com base no atual regramento constitucional, que, diferentemente dos anteriores, sequer condicionou o exercício dos cultos à observância da ordem pública e aos bons costumes, a proposição visa a corrigir o que considera uma anomalia no Estatuto da Cidade, que restringiria as mencionadas prerrogativas, asseguradas na Lei Maior.

## II – ANÁLISE

A motivação do PLS nº 137, de 2005, reside, fundamentalmente, na possibilidade de a exigência de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), como condição para instalação e funcionamento dos locais de culto, vir a constituir óbice ao exercício da liberdade religiosa.

A liberdade religiosa, espécie da qual a liberdade espiritual é gênero, conta com destacada e expressa garantia constitucional, configurando-se sua exteriorização como uma forma de exercício da manifestação do pensamento, com proteção igualmente assegurada pela Constituição Federal.

A proteção à liberdade religiosa recebeu tratamento privilegiado do legislador constituinte de 1988, a ponto de, pela primeira vez na história da República, não se ter o exercício dos cultos submetido à observância da ordem pública e dos bons costumes, como prescreviam os textos constitucionais anteriores. Com efeito, a par da liberdade de crença, nela incluídos, como mencionado, o “livre exercício dos cultos religiosos (...) e a proteção aos locais de culto e a suas liturgias” (art. 5º, VI, da Constituição Federal), temos a proteção do “crédulo” contra a privação de direitos por motivo de convicção religiosa, que poderá ser invocada até mesmo para eximi-lo de obrigação legal a todos imposta (art. 5º, VIII). Também é assegurada a liberdade de prestação de assistência religiosa, no sentido de proteger o direito de o religioso professar sua fé e sua vocação e, por outro lado, o de qualquer cidadão, “crédulo” ou não, de receber essa assistência, ainda que se encontre encarcerado em estabelecimento prisional de internação coletiva, civil ou militar (art. 5º, VII).

Visando a consolidar a separação entre Estado e Igreja, inaugurada, antes da constitucionalização do novo regime, pelo Decreto 119-A, de 7 de janeiro de 1.890, expedido pelo Governo Provisório com a lavra do eminente Rui Barbosa, temos ainda consagrada na Constituição Federal a imunidade tributária aos templos de qualquer culto (art. 150, VI, *b*), estendida ao seu patrimônio, renda e aos serviços relacionados com as finalidades essenciais dessas organizações religiosas (art. 150, § 4º).

Por fim, como mais uma disposição garantidora da não intervenção do Estado nas organizações religiosas, temos textualizada essa separação, bem como o dever de colaboração pelos entes públicos, na fórmula segundo a qual lhes é vedado “estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o exercício ou manter com eles ou seus

representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público” (art. 19, I, da Constituição Federal). Nesse ponto, merece ser invocado o magistério de Pontes de Miranda, citado por José Scambini, que, nos seguintes termos, esclarece com percuciência o significado das prescrições encerradas nesse dispositivo constitucional: “Embaraçar o exercício dos cultos religiosos significa vedar, ou dificultar, limitar ou restringir a prática psíquica ou material de atos religiosos ou manifestações do pensamento religioso” (Malheiros, 2004, 23ª ed., p. 249).

Especificamente quanto à proteção à liberdade do exercício de cultos e aos locais de suas liturgias, o eminente constitucionalista José Afonso da Silva, em sua notável obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”, é taxativo:

É evidente que não é a lei que vai definir os locais do culto e de suas liturgias. Isso é parte da liberdade do exercício dos cultos, que não está sujeita a condicionamento. É claro que há locais, praças, por exemplo, que não são propriamente locais de culto. Neles se realizam cultos, mais no exercício da liberdade de reunião do que no da liberdade religiosa. E deverá estabelecer normas de proteção destes e dos locais em que normalmente o culto se verifica, que são os ‘templos’, edificações com as características próprias da religião. Aliás, assim o tem a Constituição, indiretamente, quando estatui a imunidade fiscal sobre ‘templos de qualquer culto’ (art. 150, VI, b).

Por último, como bem salientado pelo autor da proposição, não se pode perder de vista que os dispositivos asseguradores da liberdade religiosa, encartados na privilegiada hierarquia dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, têm aplicação imediata e, portanto, eficácia plena, como preceituado no § 1º do citado art. 5º, ou seja, sua força dispositiva é dirigida a todos, inclusive aos legisladores, que não podem elaborar leis que os violem.

Destacados os méritos da proposição, assim como seu genérico abrigo constitucional, deve-se, contudo, mitigá-la para assegurar a convivência de seus preceitos com os comandos constitucionais destinados à preservação ambiental e ao ordenamento urbanístico. Bem de uso comum do povo, tutelado pelo Ministério Público no campo dos interesses sociais indisponíveis, o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, assegurado no *caput* do art. 225 da Lei Maior, não poderá ser sobrepujado pela proteção constitucional à liberdade religiosa senão com ela harmonizado. Nesse sentido, propõe-se uma emenda ao art. 3º da proposição com o objetivo de, tornando-se inexigível, por descabido, o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), instrumento urbanístico que pode ensejar atitudes

discriminatórias, manter-se a possibilidade de que seja requerida, também para a realização de atividades religiosas, nos casos em que a lei assim impuser, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), instrumento operativo dos mencionados preceitos constitucionais, que a todos indistintamente se impõem.

Com propósito análogo, qual seja o de melhor adequar a proposição aos demais comandos constitucionais, deve-se emendar seu art. 2º para manter a exigência, imposta a todas as obras e atividades urbanas pelo Estatuto da Cidade, de atendimento às normas de ordenação e controle do uso do solo, bem como às exigências próprias dos processos de licenciamento urbanístico. De outra parte, cumpre promover a adaptação do projeto aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 28 de fevereiro de 1998, que trata da redação e da alteração das leis, o que também se faz na forma de emenda adiante formulada.

### III – VOTO

A proposição sob exame atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Voto, assim, pela aprovação do PLS nº 137, de 2005, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 2º do projeto a seguinte redação:

**Art. 2º** O art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 2º** .....

*Parágrafo único.* O disposto no inciso XIII, salvo no que se refira a procedimentos de licenciamento ambiental, não se aplica aos empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas. (NR)”

### **EMENDA Nº 2 – CCJ**

Dê-se ao art. 3º do projeto a seguinte redação:

**Art. 3º** O art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“**Art. 4º** .....

.....

§ 4º A exigência de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), disposta no inciso XIII, não se aplica aos empreendimentos e atividades a que se refere o parágrafo único do art. 2º. (NR)”

### **EMENDA Nº 3 – CCJ**

Identifiquem-se os dispositivos da Lei nº 10.257, de 2001, alterados pela proposição, com as letras “NR”, maiúsculas, entre parênteses, ao seu final.

Sala da Comissão, 22 de novembro de 2006.

, Presidente

, Relator