

PARECER Nº , DE 2015

Da **COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**,
sobre o **Projeto de Lei da Câmara nº 160, de 2009**
(Projeto de Lei nº 5.598, de 2009, na origem), do Deputado
George Hilton, que *dispõe sobre as Garantias e Direitos
Fundamentais ao Livre Exercício da Crença e dos Cultos
Religiosos, estabelecidos nos incisos VI, VII e VIII do art.
5º e no § 1º do art. 210 da Constituição da República
Federativa do Brasil.*

RELATOR: Senador **MARCELO CRIVELLA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 160, de 2009 (Projeto de Lei nº 5.598, de 2009, na origem), de autoria do Deputado George Hilton, que dispõe sobre as garantias e os direitos fundamentais ao livre exercício da crença e dos cultos religiosos, regulamentando os incisos VI, VII e VIII do art. 5º e o § 1º do art. 210 da Constituição Federal.

A proposição é constituída por 19 artigos.

Em seu **art. 1º**, esclarece as finalidades da nova lei: estabelecer mecanismos que asseguram ou regulam a liberdade de consciência, crença e culto religiosos, a proteção aos locais de culto e suas liturgias, a inviolabilidade da crença religiosa e a liberdade de ensino religioso, regulamentando assim os dispositivos constitucionais mencionados acima.

Em seu **art. 2º**, reconhece o livre exercício público da religião, quaisquer que sejam as formas de vida religiosa, observada a legislação correspondente.

No **art. 3º**, reafirma o reconhecimento da personalidade jurídica das instituições religiosas, mediante regras de registro e averbação de alterações supervenientes.

No **art. 4º**, determina que as instituições religiosas que sejam voltadas para finalidades de assistência e solidariedade social gozarão de todos os direitos, imunidades, isenções e benefícios atribuídos a entidades irreligiosas de natureza assemelhada, conforme disposto em lei.

Em seu **art. 5º**, o projeto trata de definir como parte relevante do patrimônio cultural brasileiro os bens materiais e imateriais de natureza histórica, artística e cultural das instituições religiosas, bem como os documentos integrantes de seus arquivos e bibliotecas, sem prejuízo das finalidades propriamente religiosas desses bens; obriga ainda as instituições religiosas a zelar por tal patrimônio.

No **art. 6º**, trata de assegurar as medidas necessárias à garantia, contra violação e uso ilegítimo, da proteção dos lugares de culto das instituições religiosas, bem como de suas liturgias, símbolos, imagens e

objetos culturais, no interior dos templos ou nas celebrações externas. Assegura ainda a integridade dos edifícios, dependências ou objetos religiosos contra quaisquer finalidades que não as de interesse público. Outrossim, o dispositivo declara ser livre a manifestação religiosa em logradouros públicos, desde que não contrarie a ordem e a tranquilidade públicas.

Em seu **art. 7º**, prevê a possibilidade da destinação de espaços para fins religiosos nos Planos Diretores dos espaços urbanos.

Em seu **art. 8º**, a proposição dispõe sobre a liberdade de assistência espiritual aos fiéis internados em estabelecimentos de saúde, de assistência social, de educação ou similares, bem como aos detidos em estabelecimentos prisionais.

No **art. 9º**, regula a liberdade de representação de cada credo religioso por capelães militares no âmbito das Forças Armadas e das Forças Auxiliares, que deverão, para tanto, constituir organização própria, assegurada a igualdade de condições, honras e tratamento a todos os credos religiosos, indistintamente.

Em seu **art. 10º**, o PLC nº 160, de 2009, afirma a liberdade dos órgãos de ensino das instituições religiosas, em todos os níveis, de se colocarem a serviço da sociedade, referendada a livre escolha do cidadão por qualquer uma dessas instituições, na forma da lei; afirma também que o reconhecimento de títulos e qualificações em nível de graduação e pós-graduação, bem como dos efeitos civis dos mesmos, fica sujeito às exigências previstas na legislação vigente.

Em seu **art. 11**, a proposição determina que o ensino religioso, cuja matrícula é facultativa, deverá constituir parte integrante da formação básica do cidadão, constante dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade religiosa do País, em conformidade com os preceitos constitucionais e a lei vigente. Fica, porém, vedado o proselitismo nos espaços educacionais.

No **art. 12**, dispõe sobre o reconhecimento estatal do casamento, que, celebrado em conformidade com as leis canônicas ou com as normas das denominações religiosas, esteja também conforme a legislação vigente. Nesse caso, o casamento religioso deverá gerar os mesmos efeitos do casamento civil.

O **art. 13** da proposição garante o segredo do ofício sacerdotal reconhecido nas instituições religiosas, incluindo-se aí o segredo da confissão sacramental.

No **art. 14**, o projeto reconhece a garantia da imunidade tributária referente a impostos, em conformidade com a Constituição Federal, às pessoas jurídicas eclesiásticas e religiosas, assim como ao patrimônio, renda e serviços relacionados às finalidades das mesmas. Seu parágrafo único reza que, para fins tributários, as pessoas jurídicas das instituições religiosas que se dedicam a atividade social e educacional, sem finalidade lucrativa, deverão receber o tratamento e os benefícios previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro em relação às entidades filantrópicas.

O **art. 15** estabelece que não existe vinculação empregatícia entre os ministros ordenados ou os fiéis consagrados, por um lado, e as

respectivas instituições religiosas, por outro, excetuados os casos em que fique provado o desvirtuamento da finalidade religiosa, de conformidade com a legislação trabalhista brasileira. Em lugar do vínculo empregatício, afirma a existência do “vínculo de caráter religioso”, que poderá, inclusive, ser de natureza voluntária.

No **art. 16**, o projeto determina que os responsáveis pelas instituições religiosas pátrias poderão convidar sacerdotes, membros ou leigos de institutos religiosos estrangeiros para prestar serviço no País, desde que no âmbito de suas jurisdições religiosas.

Por sua vez, aqueles responsáveis poderão solicitar às autoridades brasileiras, em nome dos religiosos convidados, a concessão do visto para exercer suas atividades ministeriais no Brasil, no tempo permitido pela legislação correspondente.

No **art. 17**, a proposição determina que, no interesse público, os órgãos do Poder Executivo e as instituições religiosas poderão celebrar convênios sobre matérias de suas atribuições, reiterando e modulando (por especificar o Poder Executivo) o disposto no art. 19, inciso I, da Constituição Federal.

O **art. 18** reza que a violação à liberdade de crença e a proteção aos locais de culto e suas liturgias sujeitam o infrator às sanções previstas no Código Penal, bem como à responsabilização civil pelos danos.

Por fim, o **art. 19** do PLC nº 160, de 2009, estabelece a entrada em vigor da norma quando da data de sua publicação.

Na justificação da proposta, seu autor alertou que, “desde o início da vigência da Constituição Federal de 1988, o Brasil tem experimentado os direitos e garantias previstas na Carta Magna com respeito às religiões, aos cultos religiosos e à assistência religiosa, assegurada a laicidade do Estado brasileiro.”

O autor argumenta que os desenvolvimentos havidos desde então trouxeram a possibilidade, a oportunidade e mesmo a necessidade de se regulamentarem os incisos VI, VII e VIII do art. 5º, e o § 1º do art. 210, todos da Constituição da República.

Referiu-se, ainda, em sua justificação, ao Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé, relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, assinado no Vaticano, aos 13 de novembro de 2008. Tal acordo veio a ser uma espécie de referência para o texto consolidado no PLC nº 160, de 2009. A extensão dos conteúdos do referido acordo a todas as religiões é o objetivo último do PLC nº 160, que, caso aprovado, mereceria, de acordo com o autor, ser chamado de “Lei Geral das Religiões”.

Na Câmara dos Deputados, o PLC nº 160, de 2009, foi apreciado por Comissão Especial e aprovado pelo Plenário, na forma do substitutivo por ela apresentado.

No Senado Federal, a proposição foi originalmente distribuída às Comissões de Educação, Cultura e Esporte (CE), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Posteriormente, por força da aprovação do Requerimento nº 848, de 2010, o projeto foi distribuído também para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

A CE aprovou a proposição em 6 de julho de 2010, com uma emenda de redação.

Nos meses de julho, agosto e outubro de 2010, foram juntados ao processado documentos encaminhados pelo Núcleo Especializado do Combate à Discriminação, Racismo e Preconceito, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e uma manifestação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, firmada conjuntamente por outras instituições. Ambos os documentos têm um só teor: a indicação de inconstitucionalidade do art. 3º do PLC nº 160, de 2009, que trata da obrigação de as organizações religiosas fazerem registro de seus estatutos junto às instâncias de registro civil, conforme os termos dos art. 44, 45 e 46 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Em função dessa manifestação, a CAS deliberou pela realização de audiências públicas para dar voz àqueles que consideravam o projeto inconstitucional.

Na audiência pública, realizada em 23 de maio de 2013, com representantes da sociedade civil e do Poder Executivo, o tom das manifestações foi de condenação do projeto por inconstitucionalidade. Na CAS, porém, foram apresentadas seis emendas pelo Relator, o ex-senador Eduardo Suplicy, sanando os óbices de inconstitucionalidade aventados.

Ao final, a proposição foi aprovada pela CAS na forma das emendas.

Após exame por esta Comissão de Assuntos Econômicos, o projeto seguirá para análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

Gostaríamos de, de início, oferecer interpretação sintética do significado normativo geral do PLC nº 160, de 2009. A nosso ver, a proposição significa a reiteração e a consolidação de uma série de dispositivos constitucionais e legais, direta ou indiretamente ligados à vida religiosa, que se encontram dispersos pelo ordenamento jurídico. O móvel de tais gestos de consolidação é defensivo: acuadas pelas elites científicas e políticas laicas há quase trezentos anos, embora dispondo de enorme aceitação popular e compondo parte viva da consciência moral das sociedades, as religiões têm procurado, desde então, evitar como podem a incessante tentativa de bani-las da vida social sob os epítetos de ignorância, superstição, credulidade etc., que seriam incompatíveis com a autonomia individual, maior conquista da época das Luzes.

Essa é, a nosso ver, a principal razão de ser do PLC nº 160, de 2009, bem como da Concordata entre o Brasil e o Vaticano, referida acima como uma das origens do projeto que ora se examina.

A consideração antecedente objetiva esclarecer porque não há que se falar em óbices de constitucionalidade ou de juridicidade. Isso porque, além de a proposição não contrariar, em momento algum, a Constituição ou a

legislação vigentes, a reiteração que ela significa, com relação a normas em vigor, constitucionais ou legais, em razão de seu caráter de consolidação e organização, certamente acrescenta algo a uma ordem jurídica sempre pronta a diminuir o espaço público das religiões em nome do banimento destas para a ordem privada.

Outrossim, a proposição é regimental, face ao disposto no art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que atribui a esta Comissão a tarefa de opinar sobre proposição que diga respeito a tributos e a normas gerais sobre direito tributário.

De modo sintético, podemos afirmar que as relações entre o Estado e a religião no Brasil foram sempre intensas e estreitas. Houve religião de Estado nos primeiros quatrocentos anos de existência da sociedade; com o advento da República, uma vaga de crenças iluministas e antirreligiosas logrou estabelecer forte separação entre as duas instâncias,

o que veio a ser posteriormente mitigado, em função da força das estruturas históricas profundas. Assim, a partir da Constituição de 1934, todas as nossas constituições afirmaram, ou ao menos deixaram aberta, a possibilidade de cooperação entre o Estado e a religião, desde que no interesse de todos.

Porém, com a Concordata entre a Igreja Católica e o Estado brasileiro, as demais instituições religiosas brasileiras viram-se tratadas diferentemente por este último. Daí o PLC nº 160, de 2009, ter surgido, oportunamente, como uma espécie de exigência isonômica de diversas expressões e hierarquias religiosas perante a já referida Concordata, assinada

em novembro de 2008, quando de visita oficial do então Presidente Luís Inácio da Silva ao Papa Bento XVI.

A despeito da polêmica então instaurada, que trazia, por um lado, o tema da laicidade do Estado, e, por outro, o suposto favorecimento deste à Igreja Católica, a grande maioria das instituições religiosas movimentou-se para buscar o que considerou mais justo: equiparação com os termos acertados entre o Brasil e a Igreja Católica. E, de um modo geral, pode-se dizer que o PLC nº 160, de 2009, granjeou amplo consenso entre as expressões religiosas presentes no Congresso Nacional.

A Comissão de Educação, Cultura e Esporte aprovou o projeto com apenas uma emenda de redação. Por seu turno, a Comissão de Assuntos Sociais, como já visto, aprovou o parecer do Senador Eduardo Suplicy com sete emendas, com as quais estamos de acordo.

A partir da oitiva das instituições que, de fato, prestam assistência religiosa às Forças Armadas e às Forças Auxiliares, percebemos a demanda desse meio de que os capelães tenham orientações muito claras de suas instituições de origem. É igualmente necessário que o Estado conheça bem as formas e os conteúdos dessa assistência cuja prestação ele apoia. Nesse sentido, propomos subemenda referente ao art. 9º, de modo a que entre o Estado e a instituição religiosa representada por capelão exista uma relação clara, formalizada em um Termo de Cooperação.

À guisa de conclusão, lembramos aqui as judiciosas ponderações do constitucionalista **JAIME WEINGARTNER NETO** acerca do projeto em análise e do Acordo do qual ele deriva, vejamos:

“A principal crítica que poderia ser levantada seria de eventual privilégio da Igreja Católica, em relação às demais instituições religiosas. [...]”

O princípio da igualdade, então, antes que obstáculo intransponível, pode-se concretizar “*sem lei, contra lei e em vez de lei*” (Canotilho), pelo que, **constatando o desigual peso político das diferentes confissões religiosas, razoável estender-se o patamar de tutela mais razoável obtido pela Igreja Católica automaticamente às minorias**. Seja como for, logo após votar o texto do Acordo, a Câmara dos Deputados aprovou **projeto de lei batizado de lei geral das religiões** – que segue o mesmo lastro do Acordo, **harmonizando “tanto a laicidade do Estado brasileiro quanto o princípio da igualdade”**, pelo qual “*todas as confissões de fé, independentemente da quantidade de membros ou seguidores, ou do poderio econômico e patrimonial*”, devem ser iguais perante a lei, que, além de beneficiar à Igreja Romana, também “*dará as mesmas oportunidades às demais religiões, seja de matriz africana, islâmica, protestante, evangélica, budista, hinduista, entre tantas outras*”. De fato, utilizando a expressão

ampla *instituições religiosas* (também denominações religiosas, organizações religiosas e

credos religiosos), ao longo de dezenove artigos, **o projeto de lei, com pequenas variações, assegura a todas as instituições religiosas, sem qualquer discriminação, o regime jurídico alcançado à Igreja Católica**.

(in “Comentários à Constituição do Brasil”; coordenação de **GILMAR MENDES; J.J. GOMES CANOTILHO; INGO WOLFGANG SARLET; LENIO LUIZ STRECK**; página 710).

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **recomendação de declaração de prejudicialidade** da Emenda nº 1 – CE, dada a apresentação, pela CAS, de outra emenda para sanar o problema, pelo **acatamento** das sete emendas aprovadas pela CAS e pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 160, de 2009, com as seguintes subemendas:

SUBEMENDA Nº 1 - CAE (à Emenda nº 2 – CAS)

Adicione-se um § 3º ao art. 6º do PLC nº 160, de 2009, com a seguinte redação:

“.....
Art. 6º

.....
§ 3º. É assegurada, nas manifestações religiosas, a dispensa de observância das normas previstas na Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, aos músicos, instrumentistas e cantores, independentemente de haver vínculo empregatício entre estes e as entidades religiosas.

.....”(NR)

SUBEMENDA N° 1 - CAE
(à Emenda nº. 7 – CAS)

Dê-se ao *caput* do art. 9º do Projeto de Lei da Câmara nº. 160, de 2009, a seguinte redação:

“.....

Art. 9. Cada credo religioso representado por capelães militares no âmbito das Forças Armadas e Auxiliares poderá constituir organização própria, assemelhada ao Ordinariado Militar do Brasil, via celebração de termo, com a finalidade de cooperar com a direção, coordenação e supervisão da assistência religiosa aos membros daquelas Forças.

Parágrafo único. Fica assegurada a igualdade de condições, honras e tratamento a todos os credos religiosos referidos no

caput, e aos seus representantes nos termos da Lei nº. 6.923, de 29 de junho de 1981.

Sala da Comissão, 30 de junho de 2015.

Senador RAIMUNDO LIRA, Presidente em exercício

Senador MARCELO CRIVELLA, Relator