

PARECER Nº , DE 2016

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**, 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 Constituição, Justiça e Cidadania 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, valida 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 no planejamento urbano estabelecido por meio do Plano Diretor.

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. 10, 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. Veda, porém, 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 de comprovado 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, para colaboração de 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, além de 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 propostas; e, aos 30 de junho de 2015, a CAE aprovou o relatório que passou a constituir o seu parecer, favorável ao Projeto com as Emendas n.ºs. 3, 4, 5, 6 e 8- CAS, com as Emendas n.ºs. 2 e 7-CAS na forma das submendas apresentadas na CAE e pela prejudicialidade da Emenda n.º. 1-CE.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. Quanto à regimentalidade, não vislumbramos óbices ao trâmite da matéria.

Gostaríamos de, inicialmente, oferecer interpretação sintética do significado normativo geral do PLC n.º 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 visa esclarecer porque não há que se falar em óbices de constitucionalidade ou de juridicidade. A proposição não contraria, em momento algum, a Constituição ou a legislação vigentes. É adequado o meio eleito (projeto de lei ordinária), uma vez que a matéria não está reservada pela Constituição à esfera da lei complementar.

Irretocável, ainda, é a origem parlamentar da iniciativa de lei sobre a matéria, que não está reservada ao Presidente da República. Também quanto à juridicidade a proposição se revela adequada: possui o atributo da generalidade, inova o ordenamento jurídico e apresenta potencial coercitividade.

Além disso, a reiteração que ela significa, com relação a normas 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.

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 subsequentes 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, por ocasião 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: uma 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, alcançou 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.

À guisa de conclusão, lembramos aqui as judiciosas ponderações do constitucionalista **JAIME WEINGARTER NETO**, na obra “**Comentários à Constituição do Brasil**”, 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, hinduísta, 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**”.

Após longa tramitação, o PLC nº 160, de 2009, chega a esta CCJ aprimorado pelos debates que suscitou ao longo de sua trajetória. Faz-se necessário, como retoque final ao trabalho deste Congresso Nacional, tão somente **rejeitar a Emenda nº 1 – CE**, em razão de **seu mérito** ter sido **incorporado à Emenda nº 7 – CAS**, **aprovar as Emendas nºs 2, 3, 4, 5, 6 e 8 – CAS**, e **aprovar a Emenda nº 7 – CAS na forma da subemenda a ela apresentada na CAE**.

Por fim, **propomos**, ainda, **Emenda** para textualizar na Lei que advier da proposição em exame o reconhecimento das organizações (com registro formal) e instituições (sem registro) religiosas como integrantes dos “*grupos participantes do processo civilizatório nacional*” (CF, art. 215, § 1º), que por serem portadores da referência à identidade, à ação e à memória da sociedade brasileira, constituem parcela indissolúvel do “*patrimônio cultural brasileiro*” (CF, art. 216, caput), nele incluídos “*os modos de criar, fazer e viver*” (CF, art. 216, II).

Destaca-se na formação da nossa cultura o caldeamento das diversas religiões, seitas, cultos e seus sincretismos, que, durante séculos, moldaram o processo civilizatório nacional e, ainda mais, por tempos que virão, continuarão a ser o barro e o fermento que construirão os nossos pósteros.

Pode-se buscar entre os maiores filósofos modernos, como citado por **SILVIO FERRARI** e **NORBERTO BOBBIO**, o conceito de que, dentre os poucos pontos de convergência que definem a religião, *“um deles é, no entanto, o de que a religião não concerne apenas à esfera interior da pessoa, mas determina também comportamentos (individuais e coletivos) externamente relevantes. A experiência religiosa, tanto a que se define institucionalmente na forma de uma igreja, como a que assume as características de uma seita, se apresenta, portanto, como fenômeno que tende a abranger toda a existência humana, incidindo até sobre aspectos da vida associada muito distantes da esfera dos interesses puramente espirituais.”*

Não se pode descurar que a experiência religiosa favorece o sentimento de solidariedade entre os que nela se acham envolvidos. Por seu turno, é evidente que os detentores do poder político não podem olvidar um fenômeno que, como o religioso, se reflete profundamente na estrutura da sociedade, moldando sua consciência cívica e cultural.

Entende-se, desse modo, que, entre os “*grupos participantes do processo civilizatório nacional*” (CF, art. 215, § 1º) estão todas as crenças, cultos ou religiões, e que, por serem portadores da referência à identidade, à ação e à memória da sociedade brasileira, constituem-se parcela indissolúvel do “patrimônio cultural brasileiro”, devendo, assim, ser alcançados pelos eventuais benefícios legais de que gozem os demais.

O objetivo da Emenda que apresentamos é, portanto e tão somente, tornar expresso o que está implícito Constituição Federal, evitando, destarte, que tal inclusão fique sujeita ao subjetivismo dos intérpretes ou, muito menos, delimitada pelo entendimento dos agentes públicos aplicadores do preceito legal.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 160**, de 2009, na forma de Emenda que a seguir apresentamos, **das Emendas nºs. 2, 3, 4, 5, 6 e 8, todas da CAS, da Emenda nº 7 da CAS na forma da Subemenda** a ela **aprovada pela CAE** e pela **rejeição da Emenda nº 1 da CE**.

EMENDA Nº. 9 – CCJ (ao PLC n. 160, de 2009)

Acrescente-se ao art. 5º do Projeto de Lei da Câmara n. 160, de 2009, § 3º com a seguinte redação:

Art. 5º.
.....

§ 3º. É reconhecido às instituições religiosas o caráter de entidade de caráter cultural integrante dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da sua cultura, crenças, tradições e memória nacionais, sendo-lhes garantido o acesso aos recursos previstos em lei do qual sejam beneficiários entidades que tenham entre os seus os seus objetivos promover o estímulo ao conhecimento de bens e valores culturais.

Sala das Comissões, 16 de março de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente
Senador MARCELO CRIVELLA, Relator