

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.736, DE 2009 (MENSAGEM Nº 134/2009)

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.

Autora: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado Antonio Carlos Biscaia

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposição em epígrafe de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que aprovou a Mensagem nº 134/2009, mediante a qual o nosso país manifesta concordância com o texto do Acordo firmado com a Santa Sé no dia 13 de novembro de 2008.

Basicamente, após o Preâmbulo o texto do Acordo é composto por vinte artigos.

No Preâmbulo são enunciadas as diretrizes gerais que possibilitam o concerto entre os pactuantes, como o fato de a Santa Sé e o Brasil historicamente compartilharem “*responsabilidades a serviço da sociedade e do bem integral da pessoa humana*”, sendo partes autônomas, independentes e soberanas que buscam construir uma sociedade “*mais justa, pacífica e fraterna*”. O Acordo, para tanto, busca realizar um encontro entre as disposições que regem a Santa Sé – Concílio Vaticano II, Código de Direito Canônico – e as que regem o

ordenamento jurídico brasileiro: o princípio da liberdade religiosa, reconhecido não apenas internacionalmente, mas também no cerne do nosso ordenamento jurídico, tal como delineado na Constituição Brasileira: *“livre exercício dos cultos religiosos”* (art. 5º, VI).

Em relação ao teor dos dispositivos do Acordo, o art.1º reafirma a representação diplomática formal entre as partes na pessoa do Núncio Apostólico, pela Santa Sé, e de um Embaixador (a), pelo Brasil.

Pelo art. 2º é reconhecido o direito ao desempenho da missão apostólica pela Igreja Católica dentro dos parâmetros do ordenamento jurídico brasileiro: liberdade religiosa.

O art. 3º, de igual modo resguardando o nosso sistema constitucional e as nossas leis, confirma a personalidade jurídica da Igreja Católica e das Instituições Eclesiásticas que tenham essa personalidade na forma do direito canônico.

O art. 4º trata do respeito à territorialidade das instituições eclesásticas estabelecidas no Brasil, vedando-se a possibilidade de que haja circunscrição eclesástica do Brasil dependente de Bispo fixado no estrangeiro.

O art. 5º, por sua vez, estabelece, também em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, que as pessoas jurídicas eclesásticas, que realizem assistência e solidariedade social, terão os mesmos direitos, imunidades, isenções e benefícios atribuídos a outras entidades que desempenhem igual mister.

O art. 6º trata do patrimônio histórico, artístico e cultural da Igreja Católica *“que sejam considerados pelo Brasil como parte de seu patrimônio cultural e artístico”*, esclarecendo que a Igreja se compromete a facilitar o acesso aos que queiram conhecê-lo e estudá-lo. O art. 7º, a esse propósito, assegura, mais uma vez nos termos do ordenamento jurídico brasileiro, a proteção aos lugares de culto, aos símbolos, imagens e objetos culturais.

Pelo art. 8º fica assegurado, tendo em consideração o *“bem comum da sociedade brasileira”*, o exercício, pela Igreja Católica, da assistência espiritual aos fiéis *“internados em estabelecimentos de saúde, de assistência social, de educação ou similar, ou detidos em estabelecimento prisional ou similar, observadas as normas de cada estabelecimento”*.

No art. 9º assegura-se o reconhecimento recíproco de títulos e qualificações de graduação e pós-graduação, como tais estabelecidos pelos *“ordenamentos jurídicos brasileiro e da Santa Sé.”*

O art. 10 afirma a colaboração, em prol da sociedade, entre as instituições de ensino da Igreja Católica e o Estado brasileiro, mais uma vez advertindo que *“em conformidade com seus fins e com as exigências do ordenamento jurídico brasileiro.”* Pelo artigo também fica assegurada, à Igreja Católica, a constituição e a administração de Seminários e de Institutos eclesiais de formação e cultura, estabelecendo, ademais, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro, o reconhecimento dos efeitos civis dos estudos, graus e títulos obtidos no âmbito dessas Instituições.

O art. 11 ressalta o princípio da liberdade religiosa, da diversidade cultural e da pluralidade confessional no Brasil, exercidas mediante o ensino religioso como elemento *“da formação integral da pessoa.”* Mais do que isso, enuncia, no § 1º, que o ensino religioso – não apenas o católico, mas também o de outras confissões religiosas – terá parte nos horários das escolas públicas de ensino fundamental, advertindo, mais uma vez, em *“respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, em conformidade com a Constituição e as outras leis vigentes, sem qualquer forma de discriminação.”*

O art. 12 estabelece a consonância entre o direito canônico e o direito brasileiro em matéria matrimonial.

O art. 13 assegura o segredo do ofício sacerdotal.

O art. 14 resguarda a destinação de espaços a fins religiosos – não apenas para a Igreja Católica.

Mais uma vez em respeito à Constituição brasileira e ao nosso ordenamento jurídico, pelo art. 15 é assegurada a imunidade tributária (referente a impostos) às pessoas jurídicas eclesiais que exerçam atividades social e educacional sem finalidade lucrativa, na mesma medida e com a mesma extensão da que é concedida a outras entidades de igual natureza e que desempenham a mesma finalidade.

O art. 16, considerando o caráter religioso e benéfico da Igreja Católica e de suas instituições, e em consideração ao disposto na legislação brasileira, explicita que *“o vínculo entre os ministros ordenados ou fiéis*

consagrados mediante votos e as Dioceses ou Institutos Religiosos e equiparados é de caráter religioso”, não gerando, portanto, “vínculo empregatício, a não ser que seja provado o desvirtuamento da instituição eclesiástica.”

Pelo art. 17, os Bispos poderão solicitar às autoridades brasileiras, nos estritos termos da nossa legislação, visto para sacerdotes, membros de institutos religiosos e leigos para que possam exercer atividade pastoral no Brasil.

O art. 18 assegura, como é praxe, a possibilidade de complementação do Acordo, quando tal se fizer necessário. O art. 19, de igual modo, estabelece que as *“divergências na aplicação ou interpretação serão resolvidas por negociações diplomáticas diretas.”*

Por fim, o art. 20 prevê a troca dos instrumentos de ratificação para a vigência do Acordo, ressaltando-se as situações estabelecidas por força do Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890, e do Acordo firmado, entre as partes, no que concerne à Assistência Religiosa às Forças Armadas (23 de outubro de 1989).

Representando o Ministro das Relações Exteriores, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, na exposição de motivos encaminhada ao Presidente da República, retrata a criteriosa negociação realizada entre as partes antes da formalização do Acordo, tecendo, entre outras, as seguintes considerações:

Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência, com vistas ao encaminhamento ao Congresso Nacional, o 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.

2. Recordo que a proposta de celebração do referido Acordo foi enviada a Vossa Excelência pelo Secretário de Estado da Santa Sé, Cardeal Tarcisio Bertone, por carta de 26 de setembro de 2006. Após o recebimento da proposta, foram iniciadas consultas com diferentes áreas do Governo sobre o Acordo. Sob a coordenação do Itamaraty, foram realizadas reuniões de coordenação para avaliação do texto, com a participação de representantes das seguintes áreas do Governo: Casa Civil (Subchefia de Assuntos Jurídicos); Ministério da Justiça (Secretaria de Assuntos Legislativos e FUNAI); Ministério

da Defesa; Ministério da Fazenda (incluindo a Secretaria da Receita Federal); Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Previdência Social; Ministério das Cidades; Ministério da Saúde.

3. Em 30 de março de 2007 o Ministério das Relações Exteriores apresentou ao Núncio Apostólico em Brasília a contraproposta do Governo brasileiro ao referido texto, com vistas a sua eventual assinatura por ocasião da visita ao Brasil do Papa Bento XVI, em maio de 2007. A contraproposta brasileira, além de adequação da linguagem jurídica no que se refere às relações do Brasil com a Santa Sé e com a Igreja Católica, continha poucas modificações substanciais ao texto proposto pela Santa Sé.

4. Somente em 13 de setembro de 2007, a Nunciatura Apostólica em Brasília apresentou ao Itamaraty a reação da Santa Sé ao texto proposto em 30 de março daquele ano. A nova proposta então apresentada foi objeto de reuniões de avaliação, coordenadas pelo Itamaraty, com a participação das áreas do Governo já acima mencionadas. Concluído esse processo, o Ministério das Relações Exteriores elaborou novo texto refletindo os pareceres e notas técnicas das diferentes áreas do Governo e o submeteu à aprovação dos respectivos Ministros, por Aviso de 13 de agosto de 2008, com o pedido de parecer final sobre o referido texto, com vistas a sua assinatura por ocasião da visita de Vossa Excelência à Cidade-Estado do Vaticano, para audiência com o Papa Bento XVI, em 13 novembro de 2008.

5. Em 24 de outubro de 2008, realizou-se, na Casa Civil da Presidência da República, reunião com vistas à finalização do texto da contraproposta do Governo brasileiro. Em 25 de outubro, foi entregue ao Núncio Apostólico em Brasília o texto concluído, ocasião em que foram explicadas, ponto por ponto, as posições da parte brasileira. A referida proposta foi oficialmente encaminhada à Santa Sé em 28 de outubro, por Nota Verbal à Nunciatura Apostólica no Brasil. Em 10 de novembro de 2008, a Nunciatura Apostólica comunicou, por meio de Nota Verbal, que a Santa Sé aceitou integralmente a contraproposta brasileira para o Acordo (em anexo), que foi assinado, do lado brasileiro, por mim e, do lado da Santa Sé, pelo Secretário para Relações com os Estados, Monsenhor Dominique Mamberti, em 13 de novembro de 2008, na Cidade do Vaticano.

6. *O Brasil é o país que abriga a maior população católica do mundo e era o único que não dispunha de acordo sobre a presença da Igreja Católica em seu território.*

Desde o estabelecimento de relações diplomáticas com a Santa Sé, em 1826, há apenas dois acordos em vigor: Acordo Administrativo para troca de Correspondência diplomática, de 1935, e o Acordo sobre o Estabelecimento do Ordinariado Militar e Nomeação de Capelães Militares, de 1989.

7. *O objetivo do presente Acordo é consolidar, em um único instrumento jurídico, diversos aspectos da relação do Brasil com a Santa Sé e da presença da Igreja Católica no Brasil, já contemplados na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, na Constituição Federal e em demais leis que configuram o ordenamento jurídico brasileiro. As diretrizes centrais seguidas pelas autoridades brasileiras na negociação do Acordo com a Santa Sé foram a preservação das disposições da Constituição e da legislação ordinária sobre o caráter laico do Estado brasileiro, a liberdade religiosa e o tratamento eqüitativo dos direitos e deveres das instituições religiosas legalmente estabelecidas no Brasil. Cabe ressaltar que o estabelecimento de acordo com entidade religiosa foi possível neste caso, por possuir, a Santa Sé, personalidade jurídica de Direito Internacional Público.*

A matéria foi discutida na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, logrando aprovação.

Compete-nos, de acordo com o despacho de distribuição exarado pela Presidência da Câmara, observando-se o que preceitua o art. 54 do Regimento Interno, a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o relatório.

I - VOTO DO RELATOR

O primeiro aspecto que nos cumpre analisar diz respeito à verificação da constitucionalidade do Acordo, isto é, devemos verificar se os seus

termos estão em harmonia com os princípios constitucionais acolhidos em nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido é que o art. 49, I, da Constituição, estabelece que o Congresso Nacional tem “*competência exclusiva*” para acolher em definitivo tratados, acordos ou atos internacionais.

Isso porque os tratados, acordos ou atos internacionais, antes de terem curso e aplicação em nosso país, devem ser internalizados, isto é, devem ser submetidos ao Congresso Nacional para que possam integrar a nossa ordem jurídica, convertendo-se em direito interno, conforme, aliás, podemos depreender dos arts. 21, I, 49, I (já mencionado), e 84, VIII, também de nossa Carta Magna.

De igual modo, é preciso verificar se o Acordo não fere o art. 4º da Constituição que indica quais os princípios que o Brasil deve observar em suas relações internacionais: “*I- independência nacional; II- prevalência dos direitos humanos; III- autodeterminação dos povos; IV- não-intervenção; V- igualdade entre os Estados; VI- defesa da paz; VII- solução pacífica dos conflitos; VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e X- concessão de asilo político.*”

Outra tarefa que se nos impõe é a verificação da juridicidade do Acordo, isto é, se o mesmo se coaduna com os princípios informadores do nosso ordenamento jurídico, mesmo com aqueles princípios não expressos no texto constitucional. Busca-se, da mesma maneira, a confrontação do Acordo com os princípios acolhidos internacionalmente, mas, sobretudo, busca-se verificar se o Acordo tem, por substrato, a coerência lógica o bom senso e a razoabilidade.

Ainda em consideração à competência temática desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, um último aspecto devemos enfrentar: o emprego, por parte do Acordo, de uma técnica legislativa adequada aos padrões usualmente empregados na tradição parlamentar.

Preliminarmente – tanto no que concerne à constitucionalidade quanto à juridicidade – 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, 9º, 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.

Nesse sentido, por exemplo, o Acordo não atenta contra a *“liberdade de consciência e de crença”* nem mesmo contra o *“livre exercício dos cultos religiosos”*, tal como estabelece o inciso VI do art. 5º da Constituição. Pelo contrário, o Acordo consagra a liberdade religiosa, a diversidade cultural e a pluralidade confessional em nosso país, manifestando-se, aliás, contra qualquer forma de discriminação (art. 11 do Acordo).

A Constituição Federal, no inciso VII do art. 5º, assegura a *“prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva”*, o que o Acordo procura contemplar, por exemplo, nos seus arts. 8º e 20.

Todavia, acima de tudo, o Acordo insiste em ressaltar o respeito ao Estado brasileiro, à sua estruturação constitucional, aos valores do nosso povo – inclusive de natureza religiosa em toda a sua diversidade –, e à nossa pluralidade cultural.

O Acordo nada mais é do que a manifestação de uma das religiosidades que tem lugar em nosso país – a católica – dentro dos parâmetros legais e constitucionais, tal como é franqueado e permitido a qualquer outra designação.

Em outras palavras, não constitui uma exclusividade da Igreja Católica a formalização de disposições a ela atinentes frente ao Estado brasileiro. Qualquer outro credo, qualquer outra orientação, pode fazer o mesmo. Aliás, o próprio Acordo em diversos dos seus termos deixa isso evidente.

Seria inconstitucional, a bem da verdade, não corroborar o Acordo, porque, aí sim, poderia caracterizar-se – a negativa – em desproteção, em desconsideração por uma legítima manifestação religiosa que tem curso em nosso país. A negativa, a rejeição do Acordo, portanto, é que, efetivamente, caracteriza um “embaraço jurídico” no qual o Poder Público não pode incorrer.

É preciso ressaltar, ainda, que também não constitui exclusividade do Estado brasileiro a celebração de Acordos com entidades

religiosas. Em história recente, a República Italiana, que também é laica como o Brasil, aprovou a Lei nº 517 de 22 de novembro de 1988, a qual regularizou as relações entre o Estado italiano e as Assembléias de Deus, segmento religioso que integra o Grupo de Evangélicos.

A promulgação da referida Lei obedeceu aos ditames dos Artigos 7º, 8º e 19 da Constituição italiana que prevêem, respectivamente, o estado laico, a igualdade entre as confissões religiosas e a liberdade de crença.

Vê-se, portanto, que estes dispositivos da Constituição italiana buscam teleologicamente resguardar a mesma garantia do inciso VI do Artigo 5º e do Artigo 19 da Constituição de 1988, ou seja, a liberdade de consciência religiosa e a separação entre o Estado e a Igreja.

Sob este prisma, vê-se que o Acordo resguarda o disposto no art. 19 da Constituição – que veda aos entes de direito público *“estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança”* –, pois não dispõe, em nenhum dos seus artigos, sobre o estabelecimento de cultos religiosos ou de igrejas; não contém cláusula que contemple a concessão de subvenção a igrejas; não embaraça o funcionamento de cultos ou igrejas, mas, pelo contrário, dispõe sobre a regulamentação de seu funcionamento, conforme já preceitua o ordenamento jurídico brasileiro, sem criar qualquer obrigação que já não esteja contemplada na legislação brasileira; não traz, enfim, quaisquer formulações que estabeleçam vínculo de dependência ou de aliança com igrejas.

O que queremos ressaltar, portanto, é a plena conformidade do Acordo com o nosso ordenamento jurídico. Isso pode ser depreendido em uma análise objetiva, nos seguintes termos:

O art. 1º, por exemplo, sobre os representantes diplomáticos, encontra supedâneo no art. 42 do Código Civil brasileiro, que estabelece: *“são pessoas jurídicas de direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público”*. O art. 14 da Convenção de Viena, por seu turno, estabelece que os Chefes de Missão dividem-se em três classes, sendo *“a) Embaixadores ou Núncios acreditados perante Chefes de Estado, e outros Chefes de Missão de categoria equivalente.”*

O art. 2º do Acordo – que reconhece, com base no princípio da liberdade religiosa, o direito de a Igreja Católica desempenhar a missão apostólica – tem, como já afirmamos anteriormente, respaldo no inciso VI do art. 5º da Constituição Federal: *“livre exercício dos cultos religiosos e a garantia, na forma da lei, da proteção aos locais de culto e a suas liturgias”*.

O art. 3º do Acordo – que cuida da personalidade jurídica da Igreja Católica e das Instituições Eclesiásticas – obedece aos parâmetros do § 1º do art. 44 do Código Civil: *“São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.”*

O art. 4º do Acordo, por seu turno, como antes nos referimos, é um termo de reconhecimento da territorialidade eclesial, proibindo a subordinação a Bispo fixado em outro país.

O art. 5º do Acordo – que trata das imunidades tributárias – se encontra plenamente abrigado no direito brasileiro, inclusive é de considerar-se a maior abrangência do texto constitucional, sobretudo do seu art. 150, VI, que afirma ser *“vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI – instituir impostos sobre: b) templos de qualquer culto”*; bem como o art. 195, § 7º: *“são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.”*

Os arts. 6º e 7º do Acordo – que cuidam do patrimônio histórico, artístico e cultural da Igreja Católica – têm tratamento já consagrado no Decreto-Lei nº 25 de 30/11/1937, nesse particular recepcionado pelos incisos X, XI e XII do art. 5º da Constituição Federal, bem como, principalmente, pelo *caput* do art. 216 e pelo seu § 1º: *“Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I- as formas de expressão; II- os modos de criar, fazer e viver; III- as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários,*

registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.” Observe-se que tais disposições têm curso e aplicação na forma da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, por sua vez regulamentada pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

O art. 8º do Acordo – assistência espiritual aos fiéis internados em estabelecimentos de saúde, de assistência social, de educação ou similar, ou detidos em estabelecimento prisional – guarda estreita conexão com o inciso VII do art. 5º da Constituição Federal (*“é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de intervenção coletiva”*), e com a Lei nº 7.210/1984, que trata da Execução Penal, especialmente com o seu art. 24: *“A assistência religiosa, com liberdade de culto, será prestada aos presos e aos internados, permitindo-se-lhes a participação nos serviços organizados no estabelecimento penal, bem como a posse livre de instrução religiosa.”*

O art. 9º do Acordo – reconhecimento recíproco de títulos e qualificações em nível de graduação e pós-graduação – tem respaldo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96, principalmente nos §§ 2º e 3º do art. 48: *“§ 2º. Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação. § 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.”*

A esse propósito, vale considerar que o reconhecimento dos títulos e qualificações é feito pelas universidades públicas, no âmbito de sua *“autonomia didático-científica e administrativa”*. Não há tramitação ou anuência do Ministério da Educação. Em outras palavras, ressaltamos que os acordos internacionais de reciprocidade ou de equiparação são celebrados diretamente entre as universidades brasileiras e estrangeiras, sem tramitação ou anuência do Ministério da Educação.

O art. 10 do Acordo – sobre as instituições de ensino da Igreja Católica – guarda estrita obediência aos artigos 206, mormente ao seu inciso III: *“O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições*

públicas e privadas de ensino); 209: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: cumprimento das normas gerais da educação nacional; autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”; e 213: “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas definidas em lei, que: (...). § 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.”), da Constituição Federal.

Mais ainda, o referido artigo 10 do Acordo tem suporte, de igual modo, no art. 44, IV, § 1º, do Código Civil: *“São pessoas jurídicas de direito privado: IV as organizações religiosas; § 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento”.*

O art. 11 do Acordo – o ensino religioso como disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental – tem, por seu turno, respaldo no § 1º do art. 210 da Constituição Federal (*“O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental”*), bem como, ainda, respaldo no art. 33 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB): *“o ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo. § 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores. § 2º Os sistemas de ensino ouvirão a entidade civil, constituída pelas deferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos de ensino religioso.”*

Aqui é preciso acrescentar, ainda, que a Lei nº 517/1988, que regulamentou as relações entre a República italiana e o culto das Assembléias de Deus, citada anteriormente, também previu em seu Artigo 8º o seguinte:

“(…)1. A república italiana, ao garantir a liberdade de consciência de todos, reconhece aos alunos das escolas públicas não universitárias o direito de não valer-se do ensino religioso. Tal direito é exercitado

no senso das leis do estado dos alunos ou daqueles aos quais compete o poder sobre os mesmos.

2. Para dar real eficácia à atuação de tal direito, o ordenamento escolar prevê que o ensino religioso não tenha espaço segundo horários que causem aos alunos efeitos de qualquer modo discriminatórios e que não sejam previstas formas de ensinamento religioso espalhados no desenvolvimento dos programas de outras disciplinas. Em cada caso, não poderão ser solicitadas aos alunos praticas religiosas o atos de culto.(...)”.

O art. 12 do Acordo – sobre o casamento celebrado em conformidade com as leis canônicas, que também estejam de acordo com as exigências estabelecidas pelo direito brasileiro – conforme mesmo enuncia, observa tanto o art. 226 da Constituição (“*A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. § 2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei*”), quanto os arts. 1.515 e 1.516 do Código Civil. Também aqui ressalto que a Lei italiana previu em seu Artigo 12, coincidentemente, norma com os mesmos efeitos, ou seja, o reconhecimento pelo ordenamento jurídico daquele país dos efeitos civis dos matrimônios celebrados diante dos ministros evangélicos.

Além disso, observamos que a equiparação das sentenças exaradas pela Santa Sé com as demais sentenças de qualquer outro país tem respaldo no art. 105, I, “i”, da Constituição, que trata das competências do Superior Tribunal de Justiça. A propósito, o referido Tribunal tratou da matéria na Resolução nº 9/2005, a qual dispõe: é requisito indispensável à homologação haver sido, a sentença, prolatada por autoridade competente.

Para esse efeito, no que diz respeito ao Acordo sob exame, lembramos que o art. 4º, § 1º, da Resolução mencionada dispõe claramente que “*serão homologados os provimentos não-judiciais que, pela lei brasileira, teriam a natureza de sentença*”.

O art. 13 do Acordo – segredo de ofício sacerdotal – já se encontra previsto no art. 207 do Código de Processo Penal: “*São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho*”.

O art. 14 do Acordo – destinação de espaços para fins religiosos – tem seu apoio no art. 182 da Constituição Federal (política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal), detalhada na Lei nº 10.257/2001, especificamente pelos seus arts. 2º, 3º, 21 e 39.

O art. 15 do Acordo – a propósito da imunidade tributária – , e conforme já indicamos anteriormente, está em plena consonância com o art. 150, VI, “b” e “c” da Constituição. Poderíamos também lembrar que o próprio Supremo Tribunal Federal reitera o longo posicionamento sobre o tema, por exemplo: *“Instituição religiosa. IPTU sobre imóveis de sua propriedade que se encontram alugados. A imunidade prevista no art. 150, VI, b, CF, deve abranger não somente os prédios destinados ao culto, mas, também, o patrimônio, a renda e os serviços ‘relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas’. O § 4º do dispositivo constitucional serve de vetor interpretativo das alíneas b e c do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. Equiparação entre as hipóteses das alíneas referidas.”* (RE 325.822, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 15-12-02, DJ de 14-05-04). No mesmo sentido: AI 651.138-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 26-06-07, DJ, de 17-8-07.

A Constituição, no § 7º do art. 195, prevê isenção para as entidades beneficentes de assistência social, cujas atividades sejam prestadas na área de assistência social e educação (art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991). Nesse ensejo, o STF, no Caso da Mitra Diocesana de Jales - Recurso Extraordinário nº 325.822, de 18/12/2002, Red. Min. Gilmar Mendes, *in* DJ de 03/02/03, confirmou a imunidade tributária em questão.

O art. 16 do Acordo – a inexistência, em razão do caráter religioso, de vinculação empregatícia entre os ministros ou fiéis consagrados, mediante votos, e as Dioceses e Institutos Religiosos, salvo em casos em que venha a caracterizar-se alguma distorção; bem como o reconhecimento dos trabalhos voluntários – encontra amparo, entre outros e por exemplo, no Agravo de Instrumento em Recurso de Revista do Tribunal Superior do Trabalho (AIRR 3652/2002-900-05-00), que dispõe: *“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 evangélica como empresa e o pastor como empregado.”

Por seu turno, a Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre serviço voluntário e dá outras providências, afirma, no parágrafo único do seu art. 1º, que o serviço voluntário não gera vínculo empregatício.

O art. 17 do Acordo – concessão de vistos para sacerdotes, membros de institutos religiosos e leigos – tem respaldo, por sua vez, no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980): art. 37, § 1º.

Os arts. 18 e 19 do Acordo reproduzem uma praxe diplomática, uma vez que eventuais ajustes entre tratativas realizadas anteriormente ficam, de igual modo, sujeitas à aprovação do Congresso Nacional (art. 49, I, da Constituição).

O art. 20 do Acordo ressalva a sua aplicação, em primeiro lugar, às situações constituídas ao abrigo do Decreto nº 119-A, de 07 de janeiro de 1890. Lembramos que tal Decreto teve sua vigência restabelecida pelo Decreto nº 4.496, de 2002, para fins de proibir *“a intervenção da autoridade federal e dos Estados Federados em matéria religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providências.”*

No que diz respeito à segunda exceção - Acordo sobre Assistência Religiosa às Forças Armadas, publicado em 22 de novembro de 1989 no DOU - trata-se de implementação da Lei nº 6.923, de 29 de junho de 1981, que dispõe sobre o serviço de assistência religiosa nas Forças Armadas. Essa última Lei dá aplicação, por seu turno, à Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963 que fixa novos valores para o vencimento dos servidores do Poder Executivo, Civis e Militares e dá outras providências.

O art. 50 da Lei nº 4.242/63 trata dos vencimentos dos Capelães Militares de todos os credos religiosos, nomeados nos termos do Decreto-lei nº 9.500, de 23 de julho de 1946. Esse Decreto-lei, por sua vez, dá nova redação ao Decreto-Lei nº 8.921, de 26 de janeiro de 1946, que estabeleceu, em caráter permanente, o serviço de assistência religiosa nas Forças Armadas. Há, por conseguinte, todo um encadeamento legal que justifica o cuidado expresso no art. 20 do Acordo agora firmado com a Santa Sé.

Devemos, ainda, ressaltar que o Acordo sobre Assistência Religiosa às Forças Armadas (de 1989) não acarreta encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, uma vez que os encargos atinentes à manutenção dos serviços de assistência religiosa já encontram abrigo nos orçamentos regulares das Forças Armadas, conforme preceituava o art. 5º do Decreto-Lei nº 8.921, de 26 de janeiro de 1946, que restabeleceu o serviço religioso nas Forças Armadas, criado pelo Decreto-Lei nº 6.535, de 26 de maio de 1944.

Aliás, o art. XIII do Acordo de 1989 estabelece: *“Competirá ao Estado-Maior das Forças Armadas, respeitadas as suas limitações, prover os meios materiais, orçamentários e de pessoal necessário ao funcionamento da Cúria do Ordinário Militar.”*

O Acordo com a Santa Sé sobre Assistência Religiosa às Forças Armadas, portanto, não criou encargos ou compromissos gravosos, uma vez que, tão-somente, aplica a legislação vigente.

Isto posto, e diante das considerações antes realizadas, não temos óbices, como demonstramos, de ordem constitucional ou jurídica, à livre tramitação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.736, de 2009. Na verdade, impedir a sua aprovação é que se constituiria num agravo sério à liberdade religiosa acolhida em nosso país, abrigada pelo texto constitucional e pela legislação infraconstitucional.

Colocando em outras palavras, como já afirmamos anteriormente, qualquer confissão religiosa tem o direito de manifestar-se pela formalização de padrões de convivência dentro dos estritos limites do ordenamento jurídico pátrio, inclusive para facilitar a fiscalização e o acompanhamento de suas atividades no país. A manifestação expressa no Acordo sob comento deve ser acolhida pelo Estado, justamente porque este é laico e, nessa condição, não pode favorecer credo de qualquer natureza, mas também não pode reprimir a sua legítima atuação.

Por outro lado, o que não pode ocorrer – que é hipótese diversa – é o Estado brasileiro conceder anuência a uma confissão religiosa, negando-a às demais. Certamente não é isso o que trata o Projeto de Decreto Legislativo de nº 1.736, de 2009, que estamos agora analisando.

Enfim, o Acordo, como demonstramos, atende às referências constitucionais de ordem formal (arts. 49, I; 21, I; 84, VIII e art. 4º) e material, como exaustivamente demonstramos.

Ao lado desse aspecto, estamos certos de que seu texto é dotado de juridicidade, isto é, tem pertinência com os princípios jurídicos tradicionalmente acolhidos em nosso país e no direito internacional, guardando coerência, bom senso e razoabilidade.

Por fim, cumpre-nos, ainda dentro de nossa competência regimental, considerar que o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.736 (e o Acordo pelo mesmo conduzido) foi estabelecido em conformidade com a técnica legislativa usualmente empregada em nosso parlamento.

Por essas razões, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo de nº 1.736, de 2009, que encaminha o texto do Acordo firmado entre o Brasil e a Santa Sé (Mensagem nº 134/2009).

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2009.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA
Relator