



PARECER GECL – TEMÁTICA – LIBERDADE RELIGIOSA – PROJETO DE LEI MUNICIPAL QUE REGULAMENTA CAPELANIA

O Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos (GECL) do Instituto Brasileiro de Direito e Religião (IBDR), vem, respeitosamente, por meio do Diretor Técnico do IBDR e dos membros da relatoria temática sobre “Direitos Humanos” do GECL, com o intuito de contribuir para o debate, emitir **PARECER** sobre o Projeto de Lei 017/2022, em trâmite na Câmara de Vereadores de Sapucaia, que visa a regulamentar “o serviço voluntário de assistência espiritual individual a cidadãos, prestada por Capelães nos estabelecimentos de saúde do Município de Sapucaia do Sul/RS”.

1. Casuística

A vereadora do município de Sapucaia do Sul, Veridiana Pacheco (PRTB), em 11 de maio de 2022, encaminhou à Câmara de Vereadores do referido município o PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 017/2022, que “Regulamenta o serviço voluntário de assistência espiritual individual a cidadãos, prestada por Capelães nos estabelecimentos de saúde do Município de Sapucaia do Sul/RS”¹.

Ato contínuo, o projeto seguiu seu rito de tramitação natural, sendo despachado pela Presidência da Casa legislativa em 16 de maio de 2022. Entretanto, em 02 de junho de 2022, após ser encaminhado à Procuradoria da

¹ PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 017/2022:

<https://www.cmsapucaiaodosul.rs.gov.br/tramitacao.texto.php?id=40110&md5=578a84f34737e3a95243151feb394607>



Câmara de Vereadores, o referido Projeto de Lei recebeu Parecer com o seguinte teor:

“Em conformidade com os fundamentos normativos apresentados acima, **encaminhamos o expediente ao prosseguimento com ressalvas, por entender que a apresentação de proposição que vise a regulamentação de serviços prestados nos estabelecimentos da Rede Municipal de Saúde é ato de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.** Destacamos, como de costume, que o presente parecer tem natureza opinativa e não vincula a decisão das comissões. À conclusão superior, e com aprovação, encaminhem-se os autos à DIRETORIA LEGISLATIVA para as devidas diligências”² (grifo nosso).

O teor do Parecer, à luz do nosso entendimento, está deveras equivocado neste ponto, por ir de encontro aos direitos e garantias constitucionais da liberdade religiosa, do modelo da laicidade colaborativa brasileira, da prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares, de internação coletiva, bem como por limitar, indevidamente, frise-se, a competência legislativa local e suplementar da vereadora, consoante demonstraremos com os fundamentos a seguir.

2. Do direito à liberdade religiosa

A dignidade humana é um valor moral e espiritual inerente à pessoa, devendo ser assegurada por todo estatuto jurídico, podendo sofrer limitações somente em caráter excepcional.

² Parecer da Procuradoria da Câmara de Vereadores de Sapucaia do Sul/RS sobre PLL Nº 017/2022: https://www.cmsapucaiaodosul.rs.gov.br/pdf.view.php?filename=Arquivo&id_objeto=11552&url=uploads/11552.pdf



O reconhecimento do valor absoluto dos direitos humanos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, foi incorporado pela maioria das nações em seus ordenamentos jurídicos como indispensáveis a uma existência humana digna, conforme dispõe o art. 1º da Declaração Universal dos Direitos humanos: *“Todos os homens nascem livres e iguais em Dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”*

Em nosso país o constituinte incorporou ao princípio da dignidade da pessoa humana a condição de fundamento do estado democrático de direito, declarado no art. 1º, III da Constituição da República Federativa do Brasil: *„Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;”*

A liberdade de religião ou crença consiste na garantia que cada pessoa tem de escolher seguir a crença que desejar, mudar de religião quando quiser, bem como de não seguir religião alguma.

O direito à liberdade de religião ou de crença, hoje, está amplamente assegurado nas declarações, convenções, normas e tratados internacionais de Direitos Humanos. Neste sentido, a Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu artigo XVIII, diz:

“Artigo 18º: Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos.”



A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), norma de natureza supralegal no ordenamento jurídico pátrio, aborda de modo ainda mais amplificado a proteção deste direito humano no seu Artigo 12 e respectivos itens:

“Artigo 12. Liberdade de consciência e de religião. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado. 2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças. 3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas. 4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções.”

Da mesma forma a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, no art. 10 preceitua: *“Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei.”*

O Estado Democrático de Direito garante ao cidadão brasileiro liberdades civis fundamentais como a liberdade religiosa e a prática do culto. Portanto, as organizações religiosas são livres e independentes em sua atividade, e a atuação do Estado no sentido de restringir, limitar ou atrapalhar a manifestação de crença ou religião é claramente vedada pela Constituição



Federal. De acordo com José Afonso da Silva³, a liberdade religiosa se ramifica em, ao menos, três partes: liberdade de crença, liberdade de culto e liberdade de organização religiosa.

Não obstante seja o nosso país um Estado laico, o constituinte de 1988 assume a responsabilidade de reconhecer a religiosidade da nação, invocando a Deus em seu preâmbulo, e não se contentando apenas em tutelar a liberdade de escolha religiosa, mas também assegurando e, até mesmo, facilitando e incentivando o livre exercício das várias religiões existentes no país.

3. Do modelo de laicidade brasileira colaborativa

O Brasil vive sob a égide do modelo colaborativo de laicidade. A esfera religiosa coopera com a esfera secular. Trata-se de uma premissa básica, inerente aos profissionais do Direito, observar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elenca a liberdade religiosa como um direito fundamental em seu artigo 5º, inciso VI. Para além de uma descrição genérica, a fim de corroborar com base doutrinária, VIEIRA e REGINA lecionam:

“Os direitos fundamentais dos seres humanos, entre eles as liberdades de crença e culto que expressam a liberdade religiosa, são os formadores das instituições democráticas, os quais só podem ter eficácia e vez num Estado Constitucional⁴.”

Importa dizer, quando o poder público tem alguma discrepância com alguma organização religiosa, deve buscar resolvê-la de forma pacífica, sem ultrapassar as competências estabelecidas pela CRFB/88 e **sem fazer uso de mecanismos que representem o inverso daquilo que é a essência de uma**

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

⁴ VIEIRA, Thiago Rafael. REGINA, Jean Marques. **Direito Religioso: Questões Práticas e Teóricas**. São Paulo: Edições Vida Nova, 2020. p. 89.



democracia: a liberdade. A proteção aos locais de culto e suas liturgias é uma expressão central da dignidade da pessoa humana, porque o culto é o modo que o ser humano externa a sua convicção: e esse entendimento se aplica a qualquer religião, e não apenas aos Evangélicos.

Dispõe o decreto 119-A de 07 de janeiro de 1890:

Art. 1º É proibido à autoridade federal, assim como à dos Estados federados, expedir leis, regulamentos, ou atos administrativos, estabelecendo alguma religião, ou vedando-a, e criar diferenças entre os habitantes do país, ou nos serviços sustentados à custa do orçamento, por motivo de crenças, ou opiniões filosóficas ou religiosas.

Art. 2º A todas as confissões religiosas pertence por igual a faculdade de exercerem o seu culto, regerem-se segundo a sua fé e não serem contrariadas nos atos particulares ou públicos, que interessem o exercício deste decreto.

É por isso que o Decreto 199-A, que foi reprimado pelo Decreto 4.496/2002, veda qualquer tipo de embaraço por parte do Estado e de suas instituições:

A lei regulamentadora é direta e clara: é vedado embaraçar alguma religião ou igreja, bem como cabe a todos, tanto pessoas quanto organizações religiosas, no vigente conceito, o pleno direito de se constituírem e viverem coletivamente! Malgrado esta lei ser datada de 1890, tem pleno vigor e aplicação nos dias de hoje, inclusive, foi recentemente reprimada⁵.

O valor que o exercício dessas normas guarda na República deve ser observado por todos, no âmbito público e no privado. Sobre isso, o

⁵ Ibidem, p. 191.



Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Dr. José do Carmo Veiga de Oliveira, arremata:

“Tudo isso está compreendido exatamente num dos fundamentos da República Brasileira, qual seja, a dignidade da pessoa humana, sem qualquer espécie de coerção ou coação, sendo de se lhe garantir a sua preferência. O certo é que a decisão tomada por esse ou aquele motivo, o brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil terá sempre o direito de assegurar a sua dignidade em todos os aspectos social-político-econômico, máxime quanto à escolha de sua profissão de fé⁶.”

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra a liberdade religiosa e o caráter laico da Estado Brasileiro, que se traduz em neutralidade quanto às religiões, conforme preceitua os arts. 5º, VI, e 19, I, da Carta Magna:

Art. 5º, inciso VI: “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;”

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;”

⁶ OLIVEIRA, José do Carmo Veiga de; OLIVEIRA, Leonardo Henrique Boy de. **Liberdade Religiosa e Abuso do Poder Religioso**. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; VIEIRA, Thiago Rafael; NASCIMENTO, Valmir Nascimento Milomem Santos. Coord. **Abuso do poder religioso no processo político-eleitoral: perspectivas à luz do direito, da filosofia e da teoria política**. Porto Alegre: Lex Magister, 2020. p. 131.



O Estado Laico Brasileiro, constituído como Estado Democrático de Direito (art. 1.º da CRFB/1988), assentado num Estado Constitucional estabelecido em nome de Deus (Preâmbulo Constitucional) e com fundamento na Dignidade da Pessoa Humana, assegura a liberdade religiosa e reconhece o fenômeno religioso, inclusive ao permitir o ensino religioso em escolas públicas, até mesmo de modo confessional, como ato de reconhecimento da existência do fenômeno religioso e sua transcendência, e de que o homem, como detentor de alma, não prescinde do espiritual, bem como da perseguição do mesmo fim do Estado e da religião: o bem comum⁷. Como lecionam os já citados professores Thiago Rafael Vieira e Jean Marques Regina:

“Do modelo brasileiro de laicidade colaborativa decorre, também, a proteção ao fenômeno religioso, exatamente como no modelo brasileiro, onde a Constituição consagra, garante e protege o livre exercício de cultos religiosos, os locais em que ocorrem [...], a objeção de consciência (art. 5º., VIII e art. 143, §1º) [...].⁸”

Neste sentido, à luz do direito de liberdade religiosa, bem como do modelo de laicidade colaborativa brasileira, a nossa Lei Maior também previu a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, materializados, geralmente, nos trabalhos de capelania conforme analisar-se-á no próximo tópico.

4. Da prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva

O Art.5º, VII, da nossa Constituição Federal estabeleceu que, *in verbis*: “é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva”.

⁷ VIEIRA, Thiago Rafael; REGINA, Jean. Direito Religioso: questões práticas e teóricas. 3ª. Ed., São Paulo: Edições Vida Nova, 2020, p. 154.

⁸ VIEIRA, Thiago Rafael. REGINA, Jean Marques. Op., cit., p. 156.



Outrossim, a Lei nº 9.982, de 14 de julho de 2000, dispôs sobre a prestação de assistência religiosa nas entidades hospitalares públicas e privadas, bem como nos estabelecimentos prisionais civis e militares, trazendo no seu Art. 2º a seguinte previsão:

“Aos religiosos de todas as confissões assegura-se o acesso aos hospitais da rede pública ou privada, bem como aos estabelecimentos prisionais civis ou militares, para dar atendimento religioso aos internados, desde que em comum acordo com estes, ou com seus familiares no caso de doentes que já não mais estejam no gozo de suas faculdades mentais.”

Destarte, é assegurado constitucional e legalmente a todo aquele que, por qualquer motivo, estiver internado em entidade civil ou militar de caráter coletivo, como hospitais públicos e privados, Forças Armadas e estabelecimentos prisionais civis e militares, o direito de receber assistência religiosa, segundo a sua crença, o que vale dizer, o dispositivo garante a militares na caserna, a enfermos internados e a presidiários que deem prosseguimento ao exercício regular das suas atividades religiosas.

A prestação de assistência religiosa nessas entidades geralmente é realizada através de capelarias, que são **trabalhos voluntários** de assistência espiritual, desenvolvido através de mensagens, aulas, aconselhamentos, visitas e acompanhamento diante de situações especiais.

A previsão constitucional deste direito é mais uma demonstração da relevância da religiosidade para o cidadão brasileiro, consequência material e lógica do direito a liberdade de religião e do modelo de laicidade adotado no Brasil, o qual considera com a mais alta estima o elemento da crença na vida das pessoas.



Em outras palavras, o exercício da religiosidade é algo tão essencial que não pode ser proibido ou limitado nem mesmo quando a pessoa está a serviço do Estado nas Forças Armadas, quando está cumprindo pena num estabelecimento prisional, quando está enfermo ou cuidando da sua saúde num hospital, entre outras possibilidades.

5. Da competência legislativa local e complementar dos vereadores

Os incisos II e III do artigo 30 da nossa Constituição Federal de 1988, trazem, respectivamente, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Neste sentido, há previsão legal para atuação do legislador municipal no âmbito da matéria objeto do projeto de lei (PLL 017/2022), uma vez que dispõe o art. 54, da Lei Orgânica do Município de Sapucaia do Sul/RS, que **a iniciativa dos projetos de Leis Complementares e Ordinárias cabe: I - ao Prefeito Municipal; II - ao Vereador; III - à Mesa Executiva da Câmara; IV - aos cidadãos; e V - às Comissões da Câmara.**

O Vereador, portanto, membro do Poder Legislativo municipal, integrante da câmara municipal, eleito para um mandato de quatro anos, por excelência tem a sua missão precípua de legislar em assuntos de interesse local, bem como de complementar a legislação federal e estadual no que couber.

No Parecer da Procuradoria da Câmara de Vereadores em tela, alega-se que “(...) a apresentação de proposição que vise a regulamentação de serviços prestados nos estabelecimentos da Rede Municipal de Saúde é ato de iniciativa privativa do Prefeito Municipal(...)”. Usa, por analogia e simetria, dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que versam sobre a iniciativa privativa do Poder Executivo para criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, bem como sobre a direção superior da administração estadual e a organização e o funcionamento da



administração estadual. Entretanto, tais argumentos não guardam relação com o PL 017/2022.

O referido Projeto de Lei em nenhum dos seus artigos visa criar, modificar ou implementar estrutura estatal, nem tampouco organizar os serviços da administração pública municipal, mas tão somente regulamentar no âmbito municipal um direito já previsto e garantido na Constituição da República bem como na Lei Federal 9.982/2000, exercido em todo o território nacional, a saber, a prestação de assistência religiosa em estabelecimentos de internação, materializado no serviço voluntário de assistência espiritual individual a cidadãos, prestada por Capelães nos estabelecimentos de saúde do Município de Sapucaia do Sul/RS. Trata-se, meramente, de regulamento de garantia de direito fundamental, insculpida na Constituição brasileira, de modo atento à realidade local, impulsionado por ator legislativo legítimo para a propositura da demanda legislativa, em observância à Lei Orgânica Municipal.

O PL traz o elemento da **voluntariedade, próprio do trabalho de Capelania**. Senão, vejamos: “Art. 4º. A assistência espiritual de que trata esta Lei será exercida pelos serviços voluntários de Capelania, prestado por Capelães constituídos, observados os preceitos desta Lei”.

Desse modo, **resta também afastada a necessidade de previsão orçamentária**, não havendo custos de serviço ou contratação, haja vista tratar-se de trabalho voluntário, conforme claramente expresso no art. Art. 4º, do Projeto de Lei, supracitado.

O **trabalho voluntário** é definido pela Lei 9.608/1998 como a **atividade não remunerada** prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.



Conclusão

Ex positis, no caso específico o GECL do IBDR, conclui que o PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 017/2022, de autoria da vereadora do município de Sapucaia do Sul/RS Veridiana Pacheco (PRTB), encaminhado à Câmara de Vereadores do referido município, que “Regulamenta o serviço voluntário de assistência espiritual individual a cidadãos, prestada por Capelães nos estabelecimentos de saúde do Município de Sapucaia do Sul/RS”, é constitucional e legal, sendo impulsionado por ator legislativo legítimo para a propositura da demanda legislativa, em observância ao que dispõe o art. 54, da Lei Orgânica do Município de Sapucaia do Sul/RS, haja vista não haver qualquer óbice de natureza material ou procedimental para a sua aprovação na casa e subsequente sanção pelo Prefeito Municipal.

Sendo assim, não há que se falar numa situação onde o referido PL usurpa competência do Poder Executivo Municipal, porquanto o projeto não cria estruturas, cargos, nem mesmo serviços estatais, tampouco necessita de previsão orçamentária, nem gera despesas para o Poder Público, já que será prestado de maneira voluntária, por capelães que não possuem, necessariamente, vínculo com a Prefeitura.

Portanto, nos posicionamos no sentido de que do Parecer Nº 23407 da Procuradoria da Câmara de Vereadores de Sapucaia do Sul/RS, que apontou suposto vício de iniciativa no PL 017/2022, à luz do nosso entendimento e com base nos argumentos trazidos no presente Parecer do GECL-IBDR, está deveras equivocado neste ponto, por ir de encontro aos direitos e garantias constitucionais da liberdade religiosa, da prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, do modelo de laicidade brasileira colaborativa, bem como por limitar, indevidamente, a competência legislativa local e suplementar da vereadora.



**GRUPO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS E LEGISLATIVOS
INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO**



Por fim, cabe ressaltar, que o Parecer da Procuradoria da Câmara de Vereadores **tem natureza meramente opinativa e não vincula a decisão das comissões.**

É o parecer, *sub censura*.

Porto Alegre/RS, 06 de agosto de 2022.

Dr. Rafael Durand

OAB/PB 28.756

Membro do IBDR e do GECL

Dr. Gabriel Ferreira de Almeida

Membro do IBDR e do GECL

Revisão:

Dr. Warton Hertz de Oliveira

Diretor Técnico do IBDR

Dr. Jorge Alwan

Líder do GECL

Revisão Final e “de acordo”:

Prof. Dr. Thiago Rafael Vieira

Presidente do IBDR