O Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos (GECL) do Instituto Brasileiro de Direito e Religião (IBDR), organização com status consultivo especial perante o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC/ONU) desde 29 de julho de 2025, vem, respeitosamente, por meio de sua líder e seu presidente abaixo assinados, emitir **PARECER** em face da aprovação da Lei Ordinária Municipal nº 2.709/2026 (oriunda do Projeto de Lei Legislativo nº 0014/2026) e na tramitação do Projeto de Lei nº 0017/2026 (Protocolo nº 0382/2026), ambos de autoria do Vereador Adilson Rafael Mendes, da Câmara de Vereadores do Município de Gravatal/SC, pelos quais se pretende fatiar e converter o pátio interno e estacionamento privado da Igreja Católica Comunidade São Roque em duas vias públicas *a Rua José Crescêncio Corrêa e a Rua Roseno Francisco Cardoso*.

1. Casuística

Trata-se de ofensiva legislativa e administrativa do Município de Gravatal/SC visando converter o pátio interno e o estacionamento da Comunidade Católica São Roque em duas vias públicas municipais (*Rua José Crescêncio Corrêa* e *Rua Roseno Francisco Cardoso*). O imóvel objeto da controvérsia é propriedade privada da Mitra Diocesana de Tubarão, onde estão edificados o templo, o cemitério, as salas de catequese e o salão paroquial. Em junho de 2025, a comunidade elaborou projeto técnico urbanístico completo, contemplando drenagem, iluminação, arborização, demarcação de estacionamento e 2.266,77 m² de pavimentação em lajotas. Submetido o projeto ao Executivo, a Secretaria Municipal de Planejamento emitiu, em 13/01/2026, a Declaração nº 001/2026, atestando expressamente a inexistência de impedimento urbanístico para a execução das obras no pátio da igreja.

Após custear e concluir integralmente a pavimentação, a comunidade instalou uma trave limitadora de altura na entrada do pátio para proteger a pavimentação contra o ingresso de veículos de carga pesada, mantendo livre a circulação e o estacionamento dos fiéis que participam das celebrações. Em reação, a Câmara Municipal de Gravatal expediu o Ofício nº 0169/2026 (04/11/2026), solicitando a retirada da estrutura sob o argumento de que o trecho é utilizado há mais de 20 anos para acesso a residências dos fundos.

Na sequência, atendendo a pedido do Legislativo (Protocolo Digital nº 14114846/2026), o Setor de Engenharia da Prefeitura emitiu, em 16/11/2026, dois relatórios técnicos fatiando o pátio privado da entidade religiosa e consignando expressamente que ambos os trechos *"acessam imóveis privados"*: o Relatório de Vistoria nº 073/2026 (*Rua José Crescêncio Corrêa*): Trecho de 157,00m x 4,50m passando entre a igreja, o cemitério e o salão paroquial até a propriedade particular da Sra. Teresinha da Rosa Nazário Martins e o Relatório de Vistoria nº 071/2026 (*Rua Roseno Francisco Cardoso*): Trecho de 106,00m

x 4,00m partindo de dentro do pátio da igreja e margeando o cemitério até a residência particular do Sr. Lucas Nazário Martins.

Com base nesses relatórios, o Vereador Adilson Rafael Mendes apresentou o Projeto de Lei Legislativo nº 0014/2026, convertido na Lei Ordinária nº 2.709/2026, sancionada em 17/11/2026 pelo Prefeito Cleinils Rodrigues da Silva (*Rua José Crescêncio Corrêa*) e o Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026 (*Rua Roseno Francisco Cardoso*), buscando conferir natureza de logradouro público ao pátio religioso sem desapropriação, doação ou parcelamento do solo, em potencial afronta ao direito de propriedade, à liberdade religiosa, à autonomia eclesiástica (Acordo Brasil–Santa Sé) e ao Estatuto de Liberdade Religiosa de Santa Catarina (Lei Estadual nº 18.349/2022).

Em síntese, o relatório.

2. A Dignidade da Pessoa Humana e a 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. 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 espirito de fraternidade."*

Em nosso país o constituinte incorporou a dignidade da pessoa humana à condição de fundamento do Estado Democrático de Direito, declarado no art., 1º, III da Constituição Federal: *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 religiosa é um direito fundamental da humanidade, ela 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. Nesse sentido, ensina Alexandre de Moraes:

> A conquista constitucional da liberdade religiosa é verdadeira consagração de maturidade de um povo [...]. O constrangimento à pessoa humana de forma a renunciar sua fé representa o desrespeito à diversidade democrática de ideias, filosofias e a própria diversidade espiritual.

Para o Ministro Gilmar Mendes a liberdade religiosa:

> [...] não cuida apenas de ter liberdade em relação ao Estado (*Freiheit vom...*), mas de desfrutar essa liberdade através do Estado (*Freiheit*

> *durch...*). A moderna dogmática dos direitos fundamentais discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de eventual titular do direito dispor de pretensão a prestações por parte do Estado.

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 18°: 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 de 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 Concilio Vaticano II aprovou a Declaração *Dignitatis Humanae*, promulgada por Paulo VI em 07.12.1965, que trata do direito das pessoas e das comunidades à liberdade social e civil em matéria religiosa, e dispõe:

> Este Concílio Vaticano declara que a pessoa humana tem direito à liberdade religiosa. Esta liberdade consiste no seguinte: todos os homens devem estar livres de coação, quer por parte dos indivíduos, quer dos grupos sociais ou qualquer autoridade humana; **e de tal modo que, em matéria religiosa, ninguém seja forçado a agir contra a própria consciência, nem impedido de proceder segundo a mesma, em privado e em público**, só ou associado com outros, dentro dos devidos limites. Declara, além disso, que o direito à liberdade religiosa se funda realmente na própria dignidade da pessoa humana, como a palavra revelada de Deus e a própria razão a dão a conhecer. Este direito da pessoa humana à liberdade religiosa na ordem jurídica da sociedade deve ser de tal modo reconhecido que se torne um direito civil. (grifo nosso)

O Estado Democrático de Direito garante liberdades civis fundamentais como o direito a liberdade de consciência e de crença, insculpido no art. 5º, VI que dispõe: *Art. 5º, 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 liturgia.*

Nessa vertente, as liberdades de consciência e de crença garantem ao cidadão a liberdade de confessar uma fé e manifestar-se de acordo com sua consciência e crença e, a atuação do estado no sentido de restringir, limitar ou atrapalhar esta manifestação é claramente vedada pela Constituição Federal.

Consoante Vieira e Regina, a liberdade religiosa é uma das mais importantes liberdades. *A liberdade religiosa é a pedra de toque dos direitos fundamentais e dela decorre a liberdade de consciência e de expressão.*

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.

> PREÂMBULO: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O Brasil e a Santa Sé firmaram o acordo BRASIL SANTA SÉ, promulgado pelo Decreto n. 7.107/2010, que trata do Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 2008, que reconhece o direito à liberdade religiosa e em seu artigos 2º, dispõe: "*A República Federativa do Brasil, com fundamento no direito de liberdade religiosa, reconhece à Igreja Católica o direito de desempenhar a sua missão apostólica, garantindo o exercício público de suas atividades, observado o ordenamento jurídico brasileiro".*

Apesar de todo o arcabouço jurídico, tanto no âmbito internacional como interno, ainda ocorre inúmeras violações ao direito humano fundamental da liberdade religiosa no Brasil, praticada por pessoas que desconhecem a importância deste direito tão caro aos cristãos e as demais denominações religiosas, que promovem estes direitos com vista à construção de uma cultura de tolerância, de pluralismo e de paz, a fim de alcançar o bem comum.

3. Da Laicidade Colaborativa Brasileira

O Brasil é um estado laico, mas isso não significa que é ateu, mas sim que não adota uma religião oficial, devendo garantir a liberdade religiosa a toda manifestação de crença e também aos que não tem crença, como explica o Nobre Jurista Ives Gandra da Silva Martins:

> Os valores do cristianismo sempre incomodaram. Embora sem a virulência dos tempos dos mártires do coliseu, a reação dos que querem impor sua maneira de ser é a mesma. Trata-se de uma visão deturpada do Estado laico. Este não é um Estado sem Deus, mas um Estado em que a liberdade de pensar é plena e não pode reputar-se ameaçada pelo respeito às tradições do povo e do país. Numa democracia, é a maioria que deve decidir os seus destinos. E a maioria acredita em Deus.

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 elenca a liberdade religiosa como um direito fundamental em seu artigo 5º, inciso VI e, o caráter laico do Estado Brasileiro, que se traduz em neutralidade quanto às religiões, conforme preceitua o 19, I, da Carta Magna.

Para além de uma descrição genérica, a fim de corroborar com base doutrinária, Vieira e Regina ensinam: *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 Constitucional.*

Tendo em vista essa característica benevolente do Estado para com as religiões expressa no texto constitucional brasileiro, merece destaque o disposto no final do referido artigo em comento (Art. 19, I, da CRFB/88), a saber: *a colaboração de interesse público*. E

nesta senda que nossa Constituição adotou o modelo colaborativo de laicidade brasileira. Assim, conforme Thiago Rafael Vieira e Jean Regina:

> Reitera-se, de especial relevância, entretanto, a parte final do art. 19, I, que prescreve: "ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público". Qual é o interesse público do Brasil? O interesse último é o bem comum dos seus jurisdicionados, e, aqui, precisamente no dispositivo constitucional de separação das ordens materiais e espirituais que o Estado reconhece o objetivo final em comum de ambas as instituições, qual seja, o bem comum! E, neste particular, ambas podem e devem *colaborar* reciprocamente, razão pela qual nosso modelo de laicidade também se afasta do *simpliciter* adotado pela Constituição da República Velha, seguindo a inspiração de Jacques Maritain, de um *modelo colaborativo* entre as ordens espiritual e secular.

Isso significa que 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 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 sua convicção: e esse entendimento se aplica a qualquer religião.

Dispõe o decreto 119-A:

> 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 repristinado 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 repristinada.

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

Portanto, o Estado laico colaborativo brasileiro e o poder da religião comungam da missão e do dever de auxiliarem-se mutuamente em processos de fomento de todos os direitos fundamentais: desde aqueles que se prestam a tutela das liberdades (inclusive as de consciência e de crença) até aqueles que foram instituídos com o objetivo de promover a igualdade e a fraternidade de todos.

Qualquer iniciativa, até mesmo aquelas envolvendo procedimentos de rotina, devem observar os preceitos básicos do sentimento religioso e suas competências definidas por lei, pelo simples motivo de ser um trato com aquilo que é sagrado para alguém que faz parte da comunidade política.

Essa robusta arquitetura constitucional e internacional, que consagra a proteção aos locais de culto, a propriedade das organizações religiosas e o dever de cooperação do Estado laico, não constitui mera carta de intenções, mas norma de eficácia plena que vincula a Administração Pública em todos os seus atos. **Quando o ente estatal avança indevidamente sobre o patrimônio de uma confissão religiosa, desrespeita não apenas o direito de propriedade, mas a própria garantia institucional da liberdade de culto e o princípio da laicidade colaborativa**. É exatamente essa violação fática e jurídica que se observa na situação envolvendo a Igreja Católica São Roque, conforme se passa a demonstrar.

4. Da Sobreposição das Supostas Ruas Sobre a Propriedade Privada da Igreja Católica São Roque

No caso em análise, verifica-se a sobreposição direta das alegadas vias públicas sobre imóvel particular pertencente à Igreja Católica São Roque. Tal circunstância é comprovada de forma irrefutável a partir do confronto visual e georreferenciado entre as Pranchas do Projeto Urbanístico da Igreja, formalmente aprovadas pela Secretaria Municipal de Planejamento na Declaração nº 001/2026, e os Mapas oficiais da Rua José Crescêncio Corrêa e da Rua Roseno Francisco Cardoso anexados aos respectivos projetos de lei, os quais demonstram que **ambas as supostas "vias públicas" foram traçadas integralmente por**

cima do pátio pavimentado e das vagas de estacionamento da organização religiosa, conforme ilustram as imagens abaixo:



Rua José Crescêncio Corrêa



Rua Roseno Francisco Cardoso



Área pavimentada do imóvel da Igreja Católica São Roque.

No ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade privada constitui garantia constitucional fundamental (art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal), cuja supressão pelo Poder Público somente se admite por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, inciso XXIV, da CF, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941).

Para que uma área particular passe a integrar o patrimônio público na categoria de bem de uso comum do povo, exige-se título jurídico translativo devidamente registrado na matrícula imobiliária perante o Cartório de Registro de Imóveis competente, o que ocorre exclusivamente mediante uma das seguintes modalidades: i) Parcelamento do solo urbano (loteamento) regularmente aprovado e registrado nos termos da Lei Federal nº 6.766/1979 (art. 22); ii) Desapropriação promovida pelo Chefe do Poder Executivo mediante Decreto de Utilidade Pública e pagamento de indenização prévia (abrangendo tanto o terreno quanto as benfeitorias e a pavimentação custeada pela entidade); ou iii) Doação formal outorgada pela proprietária do imóvel por meio de escritura pública devidamente registrada.

Contudo, nenhuma dessas hipóteses ocorreu no caso concreto, permanecendo o pátio, onde se situam a Igreja, o Centro de Catequese, o Cemitério, o Salão Paroquial e o Estacionamento, sob domínio e posse exclusivamente privados da organização religiosa.

Ressalta-se que as leis municipais de iniciativa parlamentar que se limitam a atribuir nomenclatura a logradouros, caso da Lei Ordinária nº 2.709/2026 (PLL nº 0014/2026) e do Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026 do Município de Gravatal, não possuem eficácia expropriatória, padecendo de inconstitucionalidade formal e material ao pretenderem conferir caráter público a bem particular sem prévia desapropriação ou parcelamento regular.

Ademais, a circunstância de a Igreja tolerar, há cerca de 20 ou 22 anos, a passagem de vizinhos pelo seu pátio não opera a conversão automática da área privada em via pública, conforme dispõe expressamente o art. 1.208 do Código Civil[1]: *Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade*.

Nesse mesmo sentido, é consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a exemplo do REsp nº 2.255.566/RO[2], que a mera liberalidade ou tolerância de trânsito concedida a vizinhos não gera posse, usucapião nem o reconhecimento tácito do imóvel como bem público.

Dessa forma, a instalação da grade ou trave limitadora de altura pela Igreja para proteger o pavimento recém-implantado contra o ingresso de caminhões, mantendo livre a circulação e o estacionamento de automóveis leves, configura exercício regular do direito de propriedade. Por conseguinte, a solicitação contida no Ofício nº 0169/2026 da Câmara Municipal, visando à retirada da estrutura limitadora, carece de legitimidade e força coercitiva, uma vez que o Poder Legislativo não possui competência para restringir o exercício regular do direito de propriedade nem detém poder de polícia administrativa para ordenar a remoção de estruturas instaladas no interior de imóvel particular.

5. Da Nulidade Formal e Material Frente à Legislação Urbanística Municipal de Gravatal

A análise sistemática da legislação urbanística e territorial do Município de Gravatal, consubstanciada na Lei Ordinária nº 1.647/2013 (Plano Diretor Municipal), na Lei Complementar nº 214/2019 (Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo) e no Projeto de Lei Ordinária do Executivo nº 0045/2025 (que regulamenta os arts. 15 a 19 da Lei Complementar nº 217/2019 - Código de Posturas e Meio Ambiente), demonstra que tanto a Lei Ordinária nº 2.709/2026 (oriunda do Projeto de Lei Legislativo nº 0014/2026) quanto o Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026 padecem de vícios insanáveis de nulidade formal e material, por descumprirem os requisitos legais e técnicos exigidos pelo ordenamento municipal.

5.1. Enquadramento Territorial da Localidade São Roque como Zona Rural (ZUA1) e Vedação à Urbanização Irregular

De acordo com o macrozoneamento municipal vigente, a localidade de São Roque, onde está situada a Comunidade Católica de São Roque, insere-se integralmente em área

[1] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm
[2] Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202203616548

rural, fora do perímetro urbano, conforme estabelece expressamente o art. 12 da Lei Complementar nº 214/2019 (regra reiterada no art. 80, inciso V, da Lei Ordinária nº 1.647/2013):

> *"Art. 12. A Zona de Uso Agrossilvipastoril 1 (ZUA1) corresponde à porção de território com uso e ocupação de características não urbanas, com concentração de atividades agrossilvipastoris como agricultura, pecuária, silvicultura e criações diversas. (Lomba, São Roque, Riacho, Varzea das Canoas, Indaial, Ilhota, etc...). Parágrafo único. Esta área tem o objetivo de permitir e fixar atividades agrícolas, priorizando práticas conservacionistas, de forma a incrementar a produtividade preservando o meio ambiente."*

Em complemento, o art. 14, § 3º, da Lei Complementar nº 214/2019 dispõe que *"as áreas municipais externas à Zona Urbana (ZU) configuram a área rural do município de Gravatal"*, sendo vedado o parcelamento do solo para fins urbanos fora do perímetro urbano (art. 3º da Lei Federal nº 6.766/1979 e art. 84 da Lei Municipal nº 1.647/2013).

Além disso, o art. 44, inciso X, do Plano Diretor (Lei nº 1.647/2013) impõe controle rigoroso para impedir a descaracterização urbanística da área rural, condicionando qualquer alteração ou ampliação do perímetro urbano à edição de lei específica precedida de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e audiência pública (art. 133, inciso I e § 1º). Por sua vez, os arts. 174, inciso I, e 175 da Lei nº 1.647/2013 exigem a prévia aquisição do imóvel pelo Município, por desapropriação ou doação formal, para a abertura de vias e sua consequente incorporação ao patrimônio público.

Embora o Plano Diretor autorize a nomenclatura de vias públicas rurais já existentes (estradas gerais ou vicinais integrantes do sistema viário municipal, nos termos dos arts. 27, § 1º, 31, XIII, e 44, IX, da Lei nº 1.647/2013), essa prerrogativa pressupõe que o leito viário já possua natureza de bem público e observe os requisitos do art. 2º do PLO nº 0045/2025. Passagens internas situadas dentro de imóveis particulares rurais, como ocorre no terreno pertencente à Igreja Católica São Roque, jamais desapropriado nem doado ao Município, não podem ser convertidas nem denominadas como "ruas públicas".

5.2. Incompatibilidade dos Gabaritos Viários e Descumprimento dos Requisitos Procedimentais (LC nº 217/2019 e PLO nº 0045/2025)

Os próprios relatórios técnicos produzidos pelo Setor de Engenharia da Prefeitura comprovam que os dois trechos possuem dimensões estreitas e incompatíveis com vias públicas, 4,50 metros de largura na *Rua José Crescêncio Corrêa* (Relatório nº 073/2026) e apenas 4,00 metros de largura na *Rua Roseno Francisco Cardoso* (Relatório nº 071/2026), configurando dois ramais sem saída encerrados dentro de propriedades particulares. Oficializar duas vias sem saída de 4,00m e 4,50m bifurcadas no interior de um estacionamento privado viola frontalmente os gabaritos viários mínimos, a exigência de

passeios públicos acessíveis e as áreas de retorno impostos pelo Plano Diretor de Gravatal e pela Lei Federal nº 6.766/1979.

Somado a isso, a regulamentação municipal vigente para a denominação de logradouros públicos exige o cumprimento cumulativo de requisitos objetivos que foram integralmente atropelados na tramitação de ambos os projetos:

> 1. Omissão de certidão de natureza dominial e de registro fotográfico atual (Art. 2º, inciso II, alínea *d*, do PLO nº 0045/2025): O dispositivo exige obrigatoriamente *"Certidão emitida pela Secretaria Municipal de Planejamento, com base em vistoria in loco, acompanhada de registro fotográfico, atestando a existência do logradouro e a sua natureza jurídica como bem público ou privado"*. Nos dois expedientes (Relatórios nº 073/2026 e nº 071/2026), o Setor de Engenharia omitiu a certidão de natureza dominial, deixou de juntar fotografias atuais *in loco* (utilizando apenas imagens antigas de satélite datadas de 2004 e 2006) e consignou expressamente que ambas as passagens "acessam imóveis privados";
>
> 2. Proibição expressa de denominar vias em áreas privadas sem registro (Art. 3º do PLO nº 0045/2025): A norma veda a denominação até mesmo em loteamentos particulares antes de sua aprovação e registro imobiliário (*"Nos casos de logradouros localizados em loteamentos particulares, a denominação somente poderá ser proposta após aprovação e registro do loteamento junto ao Poder Executivo Municipal"*). Se a denominação é proibida em loteamento privado ainda não registrado, revela-se manifestamente nula quando recai sobre o pátio interno de uma organização religiosa.

5.3. Vício Cronológico no PLL nº 0017/2026 e Violação à Segurança Jurídica

Verifica-se, ainda, um vício cronológico e juridicamente impossível no Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026, uma vez que seu art. 1º, datado de 16 de novembro de 2026, fixa como ponto inicial da *Rua Roseno Francisco Cardoso* o *"entroncamento com a Rua José Crescêncio Corrêa"*, tomando como marco geográfico oficial uma suposta rua que, naquela mesma data, sequer existia no ordenamento jurídico municipal, visto que a lei que a denominou somente foi sancionada em 17 de novembro e entrou em vigor no dia seguinte, em 18 de novembro de 2026.

Por fim, cumpre destacar que, em 13 de janeiro de 2026, o próprio Município de Gravatal declarou formalmente que a área objeto das proposições legislativas constitui o pátio da Igreja Católica São Roque e aprovou seu projeto urbanístico de pavimentação, arborização e estacionamento (Declaração nº 001/2026). Após a comunidade investir vultosos recursos próprios na pavimentação de 2.266,77 m² em lajotas, a expedição de

relatórios técnicos e leis de efeitos concretos para transformar o estacionamento privado em duas ruas públicas viola frontalmente os princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva (arts. 20, 23 e 24 da LINDB) e o direito fundamental de propriedade privada protegido pelo art. 5º, incisos XXII e XXIV, da Constituição Federal.

Nesse sentido, conclui-se que tanto a Lei Ordinária nº 2.709/2026 (PLL nº 0014/2026) quanto o Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026 são nulos de pleno direito sob os aspectos formal e material. Ao buscarem atribuir denominação de vias públicas urbanas a passagens internas de 4,00m e 4,50m situadas dentro de propriedade privada em zona rural (ZUA1), sem prévia desapropriação ou doação registrada, sem certidão de dominialidade pública ou registro fotográfico *in loco* e em contradição direta com o projeto de estacionamento privado anteriormente aprovado pelo próprio Executivo (Declaração nº 001/2026), ambos os atos legislativos violam frontalmente o Plano Diretor (Lei nº 1.647/2013), a Lei de Zoneamento (LC nº 214/2019), as normas municipais de denominação de logradouros (LC nº 217/2019 e PLO nº 0045/2025) e a Constituição Federal.

6. Da Violação à Liberdade Religiosa, Vedação Constitucional ao Embaraço de Culto e Ofensa ao Acordo Brasil–Santa Sé

A ingerência estatal sobre o pátio e o estacionamento da Igreja Católica São Roque transcende a esfera estritamente patrimonial e atinge o núcleo essencial das garantias fundamentais de liberdade religiosa e de proteção institucional aos locais de culto.

No plano constitucional, o art. 5º, inciso VI, da Constituição Federal assegura a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, garantindo o livre exercício dos cultos religiosos e a efetiva proteção aos locais de culto e às suas liturgias. Em reforço a essa garantia, o art. 19, inciso I, da Carta Magna impõe aos entes federativos, inclusive aos Municípios, uma proibição peremptória de "embaraçar-lhes o funcionamento", vedando qualquer ato estatal que dificulte, restrinja ou inviabilize o pleno desempenho das atividades religiosas e comunitárias.

A proteção constitucional encontra ainda respaldo específico no Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, promulgado pelo Decreto Federal nº 7.107/2010 e incorporado ao ordenamento interno com plena força normativa vinculante. O Acordo Brasil-Santa Sé é um tratado internacional que estabelece premissas rígidas para a proteção e o tratamento dos bens eclesiásticos da Igreja Católica, as quais são frontalmente violadas pelo projeto municipal.

O Artigo 6º do Acordo estabelece que a preservação do patrimônio histórico e cultural da Igreja deve ocorrer em "cooperação mútua" entre o Estado e a organização religiosa:

> Artigo 6º. As Altas Partes reconhecem que o patrimônio histórico, artístico e cultural da Igreja Católica, assim como os documentos custodiados nos seus arquivos e bibliotecas, constituem parte relevante do patrimônio cultural brasileiro, e continuarão a cooperar

> para salvaguardar, valorizar e promover a fruição dos bens, móveis e imóveis, de propriedade da Igreja Católica ou de outras pessoas jurídicas eclesiásticas, que sejam considerados pelo Brasil como parte de seu patrimônio cultural e artístico.
>
> § 1º. A República Federativa do Brasil, em atenção ao princípio da cooperação, reconhece que a finalidade própria dos bens eclesiásticos mencionados no *caput* deste artigo deve ser salvaguardada pelo ordenamento jurídico brasileiro, sem prejuízo de outras finalidades que possam surgir da sua natureza cultural.
>
> § 2º. A Igreja Católica, ciente do valor do seu patrimônio cultural, compromete-se a facilitar o acesso a ele para todos os que o queiram conhecer e estudar, salvaguardadas as suas finalidades religiosas e as exigências de sua proteção e da tutela dos arquivos.

Nesse sentido, o acordo internacional reconhece a autonomia da Igreja Católica para gerir seu patrimônio de acordo com o Direito Canônico. Embora preveja a cooperação mútua, o tratado não autoriza que o Município invada o patrimônio da Igreja Católica para beneficiar o particular proprietário de terreno confinante que não está encravado.

O projeto de lei proposto pelo vereador e sancionado pelo Prefeito Municipal pretende converter em vias públicas o entorno imediato da Igreja, o acesso direto ao Centro de Catequese, ao Salão Paroquial e ao Cemitério, além das vagas demarcadas de estacionamento destinadas ao acolhimento dos fiéis que participam da missa e dos eventos da comunidade católica. **Submeter esse espaço de convivência e recolhimento ao tráfego irrestrito de caminhões e veículos de carga pesada, tal como pretendido pelo Poder Público, compromete gravemente a segurança e a integridade física dos frequentadores, em especial crianças em atividades catequéticas, idosos e participantes de celebrações litúrgicas e cerimônias fúnebres no cemitério contíguo, configurando embaraço direto ao funcionamento regular do culto.**

É imperativo destacar que o artigo 7º do Acordo Brasil-Santa Sé impõe ao Estado o dever de proteger os locais de culto e a liturgia contra "toda e qualquer violação, uso indevido e ilegítimo". Ao criar vias pública em imóvel de propriedade da Igreja, o Município subordina a sacralidade do espaço a interesses urbanísticos, exercendo autoridade de forma ilegítima e vulnerando a autonomia administrativa e a gestão do patrimônio eclesiástico, prerrogativas resguardadas pelo ordenamento jurídico vigente.

Assim, conclui-se que a tentativa de fatiar e converter o pátio e estacionamento da Igreja Católica São Roque em vias públicas abertas ao tráfego de veículos pesados viola frontalmente o art. 5º, inciso VI, e o art. 19, inciso I, da Constituição Federal, bem como os arts. 2º, 3º, 7º e 14 do Acordo Brasil–Santa Sé. Ao impor riscos à segurança dos fiéis e descaracterizar o espaço de suporte indispensável às celebrações litúrgicas, à catequese e aos sepultamentos, **o Poder Público extrapola seus limites constitucionais, embaraça o livre exercício do culto e pratica intervenção arbitrária sobre patrimônio religioso inviolável, podendo caracterizar perseguição religiosa.**

7. Do Desvio de Finalidade Legislativa, Burla ao Ordenamento Jurídico e Violação aos Princípios da Administração Pública (Art. 37, *Caput*, CF)

Não bastasse a frontal violação às garantias fundamentais de liberdade religiosa e autonomia patrimonial da Igreja, revela-se evidente que o sacrifício imposto ao espaço sagrado não possui sequer justificativa de utilidade ou finalidade pública. Isso porque a própria documentação técnica produzida pelo Poder Executivo de Gravatal comprova de maneira inequívoca que tanto a Lei Ordinária nº 2.709/2026 (oriunda do Projeto de Lei Legislativo nº 0014/2026) quanto o Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026 não atendem a qualquer interesse público coletivo ou demanda de mobilidade urbana geral, mas sim **ao interesse estritamente privado de dois imóveis particulares** situados nos fundos da propriedade da Igreja.

Com efeito, os Relatórios de Vistoria nº 073/2026 e nº 071/2026, elaborados pelo Setor de Engenharia da Secretaria Municipal de Planejamento, atestam expressamente que as estreitas passagens de 4,50m e 4,00m de largura *"acessam imóveis privados"*. Na mesma linha, os mapas oficiais anexados aos projetos demonstram que ambos os ramais se encerram exclusivamente nas propriedades particulares da Sra. Teresinha da Rosa Nazário Martins (*Rua José Crescêncio Corrêa*) e do Sr. Lucas Nazário Martins (*Rua Roseno Francisco Cardoso*). Trata-se, portanto, da artificial criação de dois ramais sem saída destinados unicamente ao acesso de propriedades particulares localizadas nos fundos, as quais, ademais, sequer se encontram encravadas, dispondo de outras alternativas de acesso sem qualquer necessidade de onerar ou sacrificar o estacionamento da Igreja Católica São Roque.

Mesmo sob a ótica estritamente privada (Direito de Vizinhança), o instituto da passagem forçada previsto no art. 1.285 do Código Civil exige, como requisito legal indispensável, que o imóvel esteja absolutamente encravado, sem saída para a via pública, fonte ou porto, operando exclusivamente na esfera privada entre vizinhos mediante prévia indenização e jamais autorizando a conversão da propriedade alheia em logradouro público.

Ao sancionar a Lei Ordinária nº 2.709/2026 e impulsionar o PLL nº 0017/2026 logo após a expedição do Ofício nº 0169/2026 (pelo qual a Câmara solicitava à Igreja a retirada da trave limitadora de altura instalada para proteger seu pátio recém-pavimentado), **o Poder Legislativo manejou a função legiferante como instrumento de burla às exigências legais de desapropriação, de parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766/1979) e de direito de vizinhança (art. 1.285 do Código Civil), buscando conferir aparência**

artificial de "ruas públicas" a acessos privados apenas para viabilizar o tráfego de caminhões e veículos pesados em benefício exclusivo de particulares.

Tal atuação configura flagrante desvio de finalidade e frontal violação aos princípios constitucionais que vinculam toda a Administração Pública e o exercício da função legislativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal):

Princípio da Impessoalidade e da Supremacia do Interesse Público: É vedado ao Poder Público editar leis de efeitos concretos, desprovidas dos atributos de generalidade e abstração, com o propósito deliberado de atender a conveniência individual de proprietários vizinhos em detrimento do patrimônio privado;

Princípio da Moralidade Administrativa e da Legalidade: O processo legislativo não pode ser utilizado como atalho para suprimir garantias constitucionais de propriedade (art. 5º, incisos XXII e XXIV, da CF) nem para contornar os requisitos técnico-urbanísticos exigidos pela própria legislação municipal (Lei Complementar nº 217/2019 e Projeto de Lei Ordinária nº 0045/2025), caracterizando ato atentatório aos princípios da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/1992).

Conclui-se, portanto, que a aprovação da Lei Ordinária nº 2.709/2026 e a tramitação do Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026 estão eivadas de nulidade por desvio de finalidade legislativa e ofensa aos princípios da impessoalidade, moralidade e supremacia do interesse público (art. 37, *caput*, da CF), uma vez que **utilizam a via normativa concreta para burlar o rito expropriatório e urbanístico em favor exclusivo de dois imóveis particulares não encravados nos fundos do imóvel da Igreja Católica São Roque**, impondo-se o reconhecimento de sua invalidade e ineficácia jurídica.

8. Da Proteção Específica do Estatuto de Liberdade Religiosa de Santa Catarina (Lei Estadual nº 18.349/2022) e da Nulidade dos Atos Estatais Obstrutivos

No âmbito do ordenamento jurídico catarinense, a Lei Estadual nº 18.349, de 26 de janeiro de 2022, que institui o Estatuto de Liberdade Religiosa no Estado de Santa Catarina, confere proteção normativa expressa e vinculante contra qualquer ingerência do Poder Público na organização interna, nos bens e no funcionamento regular das organizações religiosas.

Com efeito, o diploma estadual reafirma a separação entre Estado e Igreja e proíbe terminantemente a intervenção estatal nos espaços e atividades religiosas, estabelecendo um conjunto de garantias que fulminam a tentativa de transformar o pátio da Igreja Católica São Roque em vias públicas abertas ao tráfego de veículos pesados:

Autonomia Organizacional e Proibição de Interferência Estatal (Arts. 4º, 23, 28 e 30): A lei assegura que as entidades religiosas são livres na sua organização e no exercício de suas funções e do culto, proibindo expressamente *"intervenção estatal nos seus assuntos"* (art. 23) e garantindo *"às organizações religiosas a não interferência estatal em sua criação e em seu funcionamento"* (art. 28, *caput*), ressaltando ainda que a laicidade estatal

compreende o respeito e o favorecimento da expressão religiosa, individual ou coletivamente (art. 28, parágrafo único).

Tutela dos Lugares de Culto e das Atividades Instrumentais e Complementares (Arts. 9º, *caput*, 25, incisos I e II, e 26): O Estatuto garante a prática litúrgica e o ensino religioso *"sem que lhe sobrevenha empecilho de qualquer natureza"* (art. 9º, *caput*), assegurando às instituições religiosas o direito de exercer os atos de culto e *"estabelecer lugares de culto ou de reunião para fins religiosos"* sem interferência do Estado ou de terceiros (art. 25, incisos I e II), bem como exercer atividades que sejam *"instrumentais, consequenciais ou complementares das suas funções religiosas"* (art. 26), categoria na qual se inserem o pátio de acolhimento, o estacionamento demarcado e os acessos ao Centro de Catequese, ao Salão Paroquial e ao Cemitério.

Proteção Especial à Integridade Física de Crianças e Adolescentes (Art. 9º, § 4º): O § 4º do art. 9º determina expressamente que a criança e o adolescente estarão protegidos de qualquer violação à sua integridade física, moral e emocional no exercício de suas crenças e práticas religiosas. Como o traçado das supostas ruas atravessa diretamente o pátio de acesso ao Centro de Catequese, a imposição do tráfego de caminhões e veículos de carga no local expõe menores em atividades catequéticas a risco físico direto e inadmissível.

Cominação Expressa de Nulidade e Responsabilização Pessoal dos Agentes Públicos e Políticos (Arts. 14, § 1º, 51, 52, 60 e 70): O art. 14, § 1º, veda ao Poder Público interferir na realização de cultos ou *"obstaculizar, por qualquer meio, o regular exercício da fé religiosa"*. Em reforço, o art. 52 comina sanção jurídica objetiva de invalidade aos atos estatais praticados em violação a essa garantia: *"Art. 52. É vedado ao Estado interferir na realização de cultos ou cerimônias ou ainda obstaculizar, de qualquer forma, o exercício da liberdade religiosa, ficando os agentes estatais sujeitos à responsabilização administrativa, sem prejuízo da declaração administrativa e/ou judicial de nulidade dos referidos atos administrativos ilícitos."*

Adicionalmente, os arts. 51, 60 e 70 da Lei Estadual nº 18.349/2022 sujeitam os agentes públicos, servidores públicos civis e agentes políticos que perturbarem a prática de culto ou obstaculizarem o funcionamento de local religioso às sanções administrativas (multa de R$ 1.000,00 a R$ 10.000,00, aplicável em dobro na reincidência), sem prejuízo da responsabilização civil e penal pelos danos provocados, legitimando ainda a atuação fiscalizatória e tutelar do Ministério Público de Santa Catarina (art. 41) e da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (art. 72).

Conclui-se que a aprovação da Lei Ordinária nº 2.709/2026, a tramitação do Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026 e qualquer ordem administrativa executiva visando à retirada do limitador de altura instalado no pátio da Igreja Católica São Roque violam frontalmente os arts. 4º, 9º (*caput* e § 4º), 14 (§ 1º), 23, 25 (I e II), 26, 28 e 30 da Lei Estadual nº 18.349/2022, impondo-se a declaração judicial de nulidade dos referidos atos por força expressa do art. 52 do Estatuto de Liberdade Religiosa, sob pena de responsabilização administrativa, civil e penal dos agentes públicos e políticos envolvidos (arts. 51, 60 e 70).

9. Conclusão

Assim, o Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos (GECL) do Instituto Brasileiro de Direito e Religião (IBDR) conclui que tanto a Lei Ordinária Municipal nº 2.709/2026 (oriunda do Projeto de Lei Legislativo nº 0014/2026) quanto a proposta de redação do Projeto de Lei Legislativo nº 0017/2026, ambos do Município de Gravatal/SC e a solicitação para a retirada da grade na entrada do estacionamento privado, são flagrantemente inconstitucionais e ferem dispositivos supralegais e infraconstitucionais no que tange:

À violação da liberdade religiosa, da laicidade colaborativa e da proteção aos locais de culto: Ao converterem o pátio interno e o estacionamento privado da Comunidade Católica São Roque em vias públicas abertas ao tráfego de veículos de carga pesada, os referidos atos normativos criam embaraço direto ao exercício do culto, à catequese, às atividades comunitárias e às cerimônias fúnebres no cemitério contíguo, expondo os fiéis, especialmente crianças e idosos, a graves riscos físicos e violando os arts. 1º, inciso III, 5º, inciso VI, e 19, inciso I, da Constituição Federal, o art. 12 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e o Decreto nº 119-A/1890 (repristinado pelo Decreto nº 4.496/2002);

À ofensa ao Acordo Brasil–Santa Sé (Decreto Federal nº 7.107/2010): A leis municipais em análise desrespeitam a autonomia administrativa e patrimonial da Igreja Católica e o dever estatal de salvaguardar os espaços religiosos contra qualquer violação ou uso indevido e ilegítimo (arts. 2º, 3º, 6º, 7º e 14 do Acordo);

À usurpação do direito fundamental de propriedade e ao desvio de finalidade legislativa: Pretende-se conferir natureza de bem de uso comum do povo a imóvel particular pertencente à Mitra Diocesana de Tubarão sem qualquer título translativo registrado (desapropriação prévia e indenizada, doação formal ou parcelamento regular), utilizando leis de efeitos concretos como atalho ilícito para beneficiar exclusivamente dois imóveis particulares vizinhos que sequer se encontram encravados, situação que não gera posse nem conversão em via pública por mera tolerância anterior de passagem (art. 1.208 do Código Civil) e viola frontalmente o art. 5º, incisos XXII e XXIV, e o art. 37, *caput*, da Constituição Federal (impessoalidade, moralidade e supremacia do interesse público);

À nulidade formal e material frente à legislação urbanística municipal: Ambos os diplomas desrespeitam o macrozoneamento rural de São Roque (ZUA1, LC nº 214/2019 e Plano Diretor, Lei nº 1.647/2013), estabelecem ramais sem saída com gabaritos incompatíveis (4,00m e 4,50m), omitem a certidão de natureza dominial e a vistoria fotográfica *in loco* exigidas pelo Código de Posturas e sua regulamentação (LC nº 217/2019 e PLO nº 0045/2025), incidem em vício cronológico insanável (no caso do PLL nº 0017/2026) e contrariam a segurança jurídica e a boa-fé objetiva (arts. 20, 23 e 24 da LINDB) diante da aprovação urbanística prévia concedida pelo próprio Executivo na Declaração nº 001/2026;

À afronta direta ao Estatuto de Liberdade Religiosa de Santa Catarina (Lei Estadual nº 18.349/2022): Os atos legislativos e administrativos em questão violam a autonomia organizacional da entidade religiosa e a proteção especial à integridade física de crianças e adolescentes (arts. 4º, 9º, *caput* e § 4º, 14, § 1º, 23, 25, 26, 28 e 30), atraindo a sanção expressa de nulidade prevista no art. 52 e sujeitando os agentes públicos e políticos responsáveis às sanções administrativas, civis e penais cabíveis (arts. 51, 60 e 70).

É o parecer, *sub censura*.

Porto Alegre, 23 de novembro de 2026.

Dra. Silvana Neckel
Diretora Institucional do IBDR
Líder do GECL

Prof. Dr. Thiago Rafael Vieira
Presidente do IBDR