

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº. 017/2023

Projeto de Lei do Legislativo nº. 1061/2022: Dispõe sobre a prestação de assistência religiosa e espiritual por meio de Capelania nos estabelecimentos que menciona e dá outras providencias.

Autores: Vereadores Pastor Carlinhos e Professor Roger.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica de Projeto de Lei, de autoria de dois Vereadores do Legislativo de Colombo, objetivando normatizar o serviço de capelania, da forma que menciona.

O **Projeto** possui sete artigos: os primeiros instituem o denominado “Serviço Voluntário de Capelania” em toda a rede pública do Município, com a definição e finalidades que especificam; o artigo terceiro estabelece a forma de vínculo a ser adotada pelo serviço perante a Administração Pública, destacando a natureza voluntária da atribuição; os artigos 4º e 5º, destacam que os serviços não possuirão vínculo com religião determinada, sendo realizado por pessoas de diversos credos, bastando a realização de curso específico para tal; por fim, impõe-se o dever aos capelães de respeito às normas internas de cada estabelecimento, com vigência imediata da norma.

A **justificativa** foi minuciosamente apresentada, informando os Autores que há diversos benefícios pela adoção do serviço de capelania, estendendo-se a pacientes em hospitais, famílias, profissionais de saúde etc.; mencionam que há estudos científicos favorecendo a prática associada à promoção da fé, esperança e outros valores morais e espirituais; especificam e pormenorizam áreas de dedicação da capelania, tais como, hospitalar, segurança pública, idosos, carcerária, fúnebre, dentre outras.

O **protocolo** do Projeto nesta Casa ocorreu em 23/08/2022 e a **divulgação** em Sessão Ordinária no dia 13/09/2022, sendo enviado para parecer jurídico em 09/05/2023.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito

A proposição ora sob análise trata de Projeto de Lei de autoria dos Vereadores Carlos Izidoro de Souza e Roger Rodrigues Germiniano, visando dispor acerca da assistência religiosa e espiritual, por meio de capelania, em Colombo.

Prefacialmente, registre-se que **o serviço de assistência religiosa (capelania) já é previsto em Colombo através do disposto no art. 35, da Lei Municipal n. 1617/2021**, o chamado Estatuto da Liberdade Religiosa, inclusive norma de autoria do Vereador Pastor Carlinhos, nos seguintes termos:

Art. 35. *A assistência religiosa, com liberdade de culto, poderá ser prestada a internados em estabelecimento de saúde, prisional, educativo ou outros similares.*

§1º Nenhum internado será obrigado a participar de atividade religiosa.

§2º Os agentes públicos e prestadores de serviço público receberão treinamento para o atendimento das singularidades do tratamento e cuidado aos internados religiosos e não religiosos, observando o respeito à expressão da liberdade de consciência, de crença ou tradição cultural ou religiosa, os interditos, tabus e demais práticas específicas, a fim de garantir a integralidade de atenção e cuidado aos internos.

§3º O poder público promoverá o acesso de religiosos de todas as tradições, confissões e segmentos religiosos às unidades de internação de que trata o caput.

Assim, seria importante que o Projeto de Lei ora sob análise fosse harmonizado com tal dispositivo vigente evitando-se a cumulação de normas sobre uma mesma temática, multiplicando textos normativos desnecessariamente, confundindo o destinatário da norma ou gerando conflitos normativos.

Capelania é o atendimento espiritual, sem o objetivo de proselitismo, concedido a pessoas em situações seculares, ordinárias, principalmente nos casos de resguardo e isolamento, como a militares e encarcerados, enfermos, em hospitais e abrigos, estudantes em escolas e universidades etc.

Rosana Gentil e outras, em artigo acadêmico sobre o tema, citam que o termo "capelania" foi criado na França, em 1700, pois, em tempos de guerra, o rei costumava mandar para os acampamentos militares, uma relíquia dentro de um oratório, que recebia o nome de "Capela". Essa capela ficava sob a responsabilidade do sacerdote, conselheiro dos militares. Em tempos de paz, a capela voltava para o reino, ainda sob a responsabilidade do sacerdote, que continuava como líder espiritual do rei, e assim ficou conhecido por capelão. Com o tempo, o serviço de capelania se estendeu aos parlamentos, colégios, cemitérios e prisões¹.

Como referido na justificativa dos ilustres Vereadores-Autores da matéria, há diversos artigos científicos que esclarecem a importância da assistência espiritual em determinadas situações do cotidiano, enfatizando o papel da esperança e da fé em momentos peculiares vivenciados pelas pessoas.

Texto do ano de 2015, cita que "[C]ada vez mais a ciência se curva diante da importância da espiritualidade na vida do ser humano", e isso deriva de uma

¹ GENTIL, PINHEIRO DA GUIA e SANNA, R.B, B.P e M.C. **Organização de serviços de capelania hospital: um estudo bibliométrico.** <https://doi.org/10.1590/S1414-81452011000100023>. Acesso em: 16/05/2023.

compreensão de que o aspecto espiritual compõe a dimensão não material do ser humano em sua saúde, vista essa de forma holística (completa e ampla). O cuidado espiritual caracteriza-se como aquele que proporciona atenção e assistência aos mundos subjetivos e transcendentais dos pacientes (e das pessoas em um modo geral), com a razão dando lugar à sensibilidade e as necessidades sendo percebidas pelos profissionais de equipes interdisciplinares².

Aqui é oportuno lembrar que espiritualidade e religiosidade são itens diferentes, uma vez que espiritual é o tema da assistência, e religiosidade envolve propriamente o proselitismo, a defesa de alguma fé consubstanciada em um credo religioso específico.

Na justificativa trazida ao presente Projeto de Lei, os Autores rememoraram que há lei federal tratando do tema, mas restrita ao âmbito de hospitais e estabelecimentos prisionais, trata-se da Lei n. 9982/2000 (não regulamentada).

Entretanto, há diversos outros diplomas assemelhados espalhados pelo Brasil, por exemplo, a Lei Municipal n. 1640/2022, que criou a figura do "capelão parlamentar" em Fazenda Rio Grande – PR; as Leis Municipais n. 14437/2022, de Ponta Grossa-PR, n. 3804/2021, de São José dos Pinhais-PR, e a n. 1931/2019, de Piraquara-PR, todas de conteúdo semelhante ao presente; Lei n. 12928/2021, de Porto Alegre – RS, que trata da capelania escolar local; Leis Estaduais n.4622/2005, do Rio de Janeiro e 10066/1998, de São Paulo; dentre outros inúmeros textos.

E há Projetos de Lei na Câmara dos Deputados também no mesmo sentido, como o PL n. 4413/2019, do Deputado Federal Dr. Jaziel – PL/CE, para capelania em instituições de ensino superior; o PL 686/2020, de Luizão Goulart – Republic/PR, para criação de um Conselho dos Capelães; o PL n. 5225/2005, do falecido Deputado Federal Edmar Moreira – PL/MG, que "cria" o serviço no sistema penitenciário etc.

→ O Projeto que ora se analisa traz, logo no seu primeiro artigo, da abrangência do serviço, sendo destinado para ambientes hospitalares, educacionais, segurança pública, fúnebres, prisionais e em serviços de internações, citando como exemplos, lares de idosos, albergues, comunidades terapêuticas etc.

Evidentemente há algumas áreas listadas no texto que demandarão outros tipos de convênios e acordos, uma vez que o sistema prisional, por exemplo, é regulado no âmbito estadual e federal (art. 24, I, da Constituição Brasileira), embora tal prestação de assistência já seja alcançada de modo eficaz pela citada Lei n. 9982/2000, de abrangência nacional.

O parágrafo único, do primeiro artigo, esclarece que as formas de abordagem são por meio de ações preventivas, treinamentos, ações comunitárias,

² FRANCISCO, D.P. e outros. **Contribuições do serviço de capelania ao cuidado de pacientes terminais.** Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-07072015003180013>. Acesso em: 16/05/2023.

participação em projetos didáticos-pedagógicos, acolhimento em situações de risco e vulnerabilidade, dentre outros modos citados exemplificativamente.

Em seguida, a proposta menciona que o serviço de capelania estará subordinado ao Executivo Municipal, sem identificar precisamente sob qual secretaria ou órgão, mas que deve ser instrumentalizado por meio de "termo de adesão" celebrado entre o Executivo e o prestador de serviço voluntário, devendo constar no instrumento a ciência da não remuneração na prestação, seu objeto e as condições do serviço (art. 3º).

Os artigos 4º e 5º preocupam-se em afastar a influência das religiões propriamente ditas na realização das atividades de capelania, vedando-se qualquer vinculação específica e a realização de proselitismo, e, por outro lado, consagrando a possibilidade de que diversos credos reconhecidos em âmbito nacional tenham liberdade para atuar.

O art. 4º, em especial, faz rápida menção de uma certificação, por meio de curso regular, e um "nivelamento", mas sem especificar exatamente como se dariam tais qualificações. Em rápida consulta na internet, observa-se que existem diversos cursos de capelania, fornecidos por diferentes entidades educacionais e religiosas, o que poderia corroborar na qualificação dos voluntários envolvidos na prestação do serviço em questão.

Por fim, há importante orientação aos capelães para que respeitem as normas internas dos estabelecimentos nos quais atuarem, evitando-se prejuízo aos serviços prestados nas áreas abrangidas, como saúde e segurança pública.

Em síntese, resguardada a questão preliminar acima referida, informando que já há o serviço normatizado em Colombo, **a proposta, em si, atende em seu mérito os princípios de Direito aplicáveis ao caso, em especial, a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a legalidade, a impessoalidade, a laicidade estatal, a liberdade religiosa, a motivação, a finalidade, a eficiência dentre outros aplicáveis ao caso.**

2.2. Competência e iniciativa

A matéria pode ser abrangida pelas competências previstas no art. 30, incisos I, II, V e VII, da Constituição Brasileira, que tratam, respectivamente, da competência municipal em assuntos de interesse local, possibilidade de suplementação da legislação federal e estadual, prestação de serviços públicos que interessem o município e quanto ao atendimento à saúde da população.

No tocante à competência material comum, entre União, Estados e Municípios, observa-se o permissivo do art. 23, incisos I, II e V, que tratam da possibilidade de edição de leis visando o zelo com a Constituição, a saúde e assistência pública, e proporcionar meios de acesso à cultura e educação, visto o aspecto espiritual e religioso do tema como elemento de cultura da sociedade (*vide* religião como "fato social", na sociologia dos escritos de Emilie Durkheim).

Ainda como determinação constitucional, destaca-se o **direito fundamental disposto no art. 5º, VII, da Constituição Brasileira**, que

assegura, nos termos de lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva.

A competência para propor e discutir a matéria também é corroborada na legislação local através da **Lei Orgânica Municipal**, art. 6º, I, II, VI e VIII, na exata linha do referido acima (art. 30, da CB); e o art. 12, XI, sobre a organização dos serviços administrativos locais.

O texto ora proposto cuidou de preservar o art. 7º, I, da Lei Orgânica, no tocante a proibição de que haja proselitismo no serviço de capelania, afastando eventual vinculação entre Igreja e Município.

Sendo assim, a iniciativa e análise do tema ora proposto pelo Legislativo, é possível, com manifestação oportuna por parte do Executivo quando da sanção e necessária regulamentação do tema.

2.3. Técnica Legislativa - Emendas

Quanto à técnica legislativa, a proposição enseja alterações para respeitar objetivamente o disposto na Lei Complementar n. 95/1998, que orienta a redação de textos legislativos; ressalvadas eventuais sugestões de emendas oriundas dos parlamentares desta Casa.

Como técnica legislativa, para clareza das disposições, não é adequado redigir várias frases dentro de um mesmo dispositivo, como por exemplo, no art. 1º, do texto proposto, confira-se:

Fica instituído o Serviço Voluntário de Capelania em toda rede Pública do Município de Colombo, abrangendo os seguintes setores: hospitalar, educacional, segurança pública, fúnebre, prisional e/ou serviços de assistência de internações tais como: lares de idosos, albergues, núcleos de apoio e permanência para crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade, serviços de atendimento de apoio à mulher, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), comunidades terapêuticas e similares. Para acolher tecnicamente e de maneira humanizada a sociedade Colombo. Objetivando a assistência técnica espiritual/religiosa às pessoas acolhidas e funcionários dessas unidades de atenção.

(Destaques realizados para melhor compreensão).

As frases devem ser unidas por vírgulas e conjunções, ou devem constituir novo dispositivo (no caso, parágrafo), o mesmo argumento vale para o parágrafo único sequencial e o artigo segundo da proposta.

Tal adequação poderia ser adotada em sede de redação final, contudo, há recomendação de emendas, o que pode viabilizar a apresentação de um novo projeto *substitutivo* do presente, para maior clareza e eficácia da norma e do serviço que se pretende iniciar.

Inicialmente, o art. 2º, não deixa claro o que é o dito "setor de serviço" do Executivo, o que não foi encontrado em sua estrutura, sendo recomendada a apresentação de emenda para retirada de tal expressão, mantendo-se apenas que

o serviço de capelania será subordinado a órgão a ser escolhido pelo Executivo Municipal, evitando-se inconstitucionalidade por ofensa à separação de poderes.

O art. 4º, por sua vez, fala de um “nivelamento” que será “ministrado por instrumento”, em Colombo; tal assertiva, salvo melhor juízo, não está clara, não se identificando o que seriam o nivelamento e o instrumento pertinente. Vale lembrar que o destinatário da norma é o indivíduo, e dentre a população há capacidades de compreensão e inteligência diversas, sendo assim, o texto legislativo deve ser redigido o mais claro possível, sem ser cansativo e repetitivo.

Ademais, recomenda-se fortemente que seja apresentada emenda para adequar o texto ora proposto, ao que já dispõe o art. 35, da Lei Municipal n. 1617/2021, que trata do tema da assistência religiosa em instituições locais.

Por fim, no tocante à *vacatio legis* (vacância da lei), observa-se que o Autor determinou a vigência imediata da norma, como de praxe, não mencionando a necessária solicitação ao Executivo para regulamentar a matéria, o que não o impede de fazê-lo espontaneamente e no âmbito de suas próprias competências.

2.4. Tramitação e quórum

Consoante disposto no **Regimento Interno** (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes COMISSÕES:

- 1) **Constituição e Justiça** (art.54, I, 'a', RI): pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, técnica legislativa e obediência ao Regimento.
- 2) **Educação, Saúde e Bem-Estar Social** (art. 56): no tocante à instituição de serviço que vai atender instituições educacionais e de saúde, visando o bem-estar coletivo.
- 3) **Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Transportes** (art. 57): sob a perspectiva da realização de termos de adesão de voluntários na prestação da assistência religiosa como um serviço fomentado pelo Município.

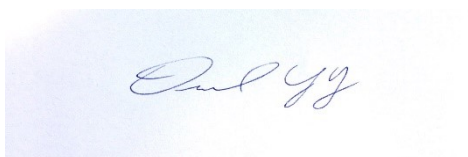
Finalmente, a análise da proposição exige maioria simples (maioria dos votos, presente pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores – nove deles), conforme o *caput* do art. 95, do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Assim, **este Advogado opina pela tramitação deste importante Projeto, com as considerações de emendas acima efetuadas, recomendando-se ao Presidente da CCJ que informe os Autores se desejam adequar o texto, ou que siga o Projeto para análise das Comissões elencadas e futura deliberação em Plenário**, caso assim se entenda cabível.

Remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para tramitação regimental.

Colombo-PR, 17 de maio de 2023.

A rectangular area containing a handwritten signature in black ink. The signature is cursive and appears to read 'Daniel Freitas'.

Daniel Freitas - Advogado
OAB/PR nº. 43.892