

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 634, DE 2003

Acrescenta inciso ao art. 44 da Lei nº 10.406/2002, do Código Civil.

Autor: Deputado Paulo Gouvêa

Relator: Deputado João Alfredo

I - RELATÓRIO

A proposição em tela busca acrescentar um inciso IV ao art. 44 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – novo Código Civil.

Com isso, as “entidades religiosas” passariam a ser consideradas pessoas jurídicas de direito privado, ao lado das associações, das sociedades e das fundações (incisos I, II e III).

Prevê, ainda, a lei projetada, que as normas pertinentes à sociedade aplicar-se-iam, subsidiariamente, às entidades religiosas.

O ilustre Autor, em sua justificativa, observa que, com a entrada em vigor do novo Código Civil, as Igrejas e os partidos políticos estariam numa espécie de “limbo jurídico/legal”, porquanto, ao contrário do que se dava no Código Civil de 1916, não foram incluídos na lista das pessoas jurídicas de direito privado. Assevera que as referidas entidades não poderiam ser classificadas como associações, sociedades ou fundações – as espécies previstas pelo novo diploma civil, porquanto lhes faltariam qualidades específicas para tanto. Apela, portanto, para a pronta intervenção legislativa, destinada a sanar as acenadas dificuldades práticas que menciona.

Por tratarem de matéria análoga, foram apensados ao mencionado projeto de lei os seguintes:

- PL 1491, de 2003, do Deputado Philemon Rodrigues, que acrescenta artigo à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
- PL 1.010, de 2003, do Deputado Costa Ferreira, que modifica os arts. 44 e 2031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
- PL 1.651, de 2003, do Deputado Takayama, que dá redação ao “caput” do artigo 53, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil;
- PL 1.766, de 2003, do Deputado Lincoln Portela, que acrescenta inciso ao art. 44 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
- PL 1.773, de 2003, do Deputado Agnaldo Muniz, que altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, acrescentando o Art. 53-A;
- PL 1.904, de 2003, do Deputado Silas Câmara, que excetua as igrejas da aplicação dos arts. 53 a 61 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
- PL 2029, de 2003, do Deputado Eduardo Cunha, que dá nova redação ao caput e acrescenta § 2º ao art. 53 do Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
- PL 2107, de 2003, do Deputado João Batista, que acrescenta inciso IV ao art. 44 do Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
- PL 2076, de 2003, do Deputado João Batista, que acrescenta art. 61-A ao art. 61 do Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

- PL 2389, de 2003, do Deputado Takayama e outros, que dá redação ao caput do art. 53 do Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Trata-se de apreciação conclusiva desta comissão, a quem cabe analisar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito das proposições.

Escoado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas às proposições.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição principal e as seis proposições a ela apensadas atendem ao pressuposto de constitucionalidade, relativo à competência legislativa da União acerca do Direito Civil (art. 22, I, da CF), à atribuição do Congresso Nacional (art. 48 da CF), à legitimidade de iniciativa (art. 61 da CF) e à elaboração de lei ordinária (art. 59 da CF).

Atendem, igualmente, todas elas, ao pressuposto de juridicidade, porquanto não afrontam princípios informadores de nosso sistema jurídico.

No que tange à técnica legislativa, nenhuma das proposições está, a rigor, dentro de todos os parâmetros trazidos pela Lei Complementar nº 95/98, pois não contêm artigo inaugural, com o objeto da lei. A par disso, o PL 634/03 (principal) não faz menção à nova redação, e traz cláusula revogatória genérica. As mesmas observações valem para o PL 1651/03 e para o PL 1766/03.

Passa-se a apreciar o mérito.

Cuida-se de intrincada questão, que vem atraindo a atenção de um considerável número de parlamentares desta Casa, bem como a de diversas entidades religiosas, em nosso país.

Tamanha repercussão sobre possíveis efeitos do novo Código Civil na forma jurídica das entidades religiosas já mereceu, inclusive, a manifestação do jurista Miguel Reale, um dos mentores do novo Código, que, a esse respeito, assim se manifestou, em artigo intitulado "O Código Civil e as Igrejas", publicado no jornal "O Estado de S. Paulo" do dia 05/07/2003:

"As relações entre o Estado e a Igreja têm criado, no Brasil, problemas às vezes de difícil solução, como está acontecendo com o novo Código Civil, acusado de ter reduzido as Igrejas a meras "associações civis", sujeitas a mandamentos estatais.

Antes de tecer algumas considerações sobre essa questão, não é demais lembrar que, com o advento da República de 1889, o Estado se separou da Igreja Católica, que antes era a religião do Império. Essa vinculação deu lugar a constantes atritos, chegando mesmo a provocar crises de graves conseqüências.

A Constituição de 1891 foi explícita nesse ponto, declarando no @ 7.º do artigo 72 que "nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União, ou o dos Estados". Por outro lado, refletindo a mentalidade positivista dominante na época, o @ 4.º do citado artigo 72 proclama que "a República só reconhece o casamento civil".

Já a Constituição de 1934 veio abrandar esse dispositivo, estatuinto em seu artigo 146 que o "casamento perante ministro de qualquer confissão religiosa produz os mesmos efeitos que o casamento civil, desde que observadas as disposições da lei civil, e tomadas as medidas estabelecidas".

As Constituições depois promulgadas, sem fazer mais referência às relações entre o Estado e as religiões, adotaram, com diversas redações, a orientação supra no que se refere ao casamento religioso.

Já a Constituição de 1988 voltou a ter disposição relativa a questão religiosa, fazendo-o de maneira indireta com o artigo 19, inciso I, o qual dispõe: "É vedada 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 elas ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público."

Isto posto, os mandamentos do Código Civil pertinentes, direta ou indiretamente, às atividades religiosas devem ser interpretados em consonância com a Carta Magna, especialmente no tocante à vedação de "embaraços" ao funcionamento dos cultos.

Pois bem, tenho recebido questionamentos quanto à aplicação às entidades de caráter religioso das normas do atual Código Civil sobre associações, entendidas estas, conforme o artigo 53, as que se constituem "pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos". Além disso, há o parágrafo único do artigo 62, pelo qual "a fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência".

A determinação constitucional de que as entidades estatais não devem "embaraçar" os cultos religiosos e seu funcionamento deve ser entendida cum grano salis, mesmo porque o citado artigo 19, inciso I, da Carta Magna ressalva "a colaboração de interesse público" entre o Estado e as Igrejas.

As Igrejas não são associações civis, pois se constituem livremente de conformidade com os fins que lhes são próprios e decorrem de seus atos constitutivos autônomos.

Ressalvada essa independência, é de "interesse público", porém, que haja autênticas associações civis empenhadas na realização de fins religiosos, as quais não podem ser dominadas por um grupo minoritário que delas se sirva em benefício próprio.

A bem ver, que é que o Código Civil exige das associações? Que elas sejam livremente constituídas, independentemente de autorização, desde que haja liberdade de associar-se, com clara determinação dos direitos e deveres comuns, devendo ser indicadas as suas fontes de recursos para sua manutenção.

Quanto à sua administração, o artigo 59 estatui que caberá à assembléia-geral dos associados eleger os seus dirigentes, a fim de que grupos privilegiados não se eternizem nas posições de mando. Essa eleição não exclui a constituição de órgãos especiais de conformidade

com os objetivos visados, obedecidas as exigências próprias de cada entidade.

O Código Civil, ao disciplinar a vida das associações e das sociedades, inclusive das empresas, tem por finalidade "democratizá-las", respeitando-lhes sua necessária autonomia.

Também empresas há que se queixam de certas limitações estabelecidas pela nova Lei Civil, mas, como salienta o grande jurista Arnoldo Wald, com suas normas "institui-se uma verdadeira democracia empresarial que deve corresponder à democracia política, vigorante em nosso país".

Essa diretriz é extensível a todos os tipos de associações, inclusive às de fins religiosos, sendo, porém, excluídas das determinações do Código as Igrejas como tais, sujeitas apenas às normas fundantes e estruturais de cada culto. Ficam assim preservadas as peculiaridades das Igrejas no que se refere ao seu livre funcionamento.

No concernente às fundações instituídas para fins religiosos, elas só se podem beneficiar com os mandamentos do Código Civil, ao exigir este que seu instituidor lhes faça dotação especial de bens livres, com precisa indicação de seus objetivos.

Além disso, aqueles, a quem o instituidor, por testamento ou escritura pública, cometer a aplicação do patrimônio por ele outorgado, deverão elaborar o respectivo estatuto, com os órgãos necessários a seu fiel adimplemento.

Tudo deve ser feito, em suma, para que a plena autonomia dos cultos religiosos se desenvolva em consonância com os objetivos éticos da sociedade civil. (grifos nossos)

A principal justificativa apresentada para acrescentar um inciso ao art. 44 da Lei 10.406/02 é a de que as entidades religiosas não devem, pura e simplesmente, se submeter às normas que regulam as associações – previstas nos arts. 53 a 61 do Código, porque algumas destas, como, por exemplo, a do parágrafo único do art. 59, embaraçar-lhes-ia o funcionamento, em flagrante afronta, portanto, ao art. 19, I, da Constituição da República.

Alega-se, ainda, que o Código Civil de 1916 previa, expressamente, dentre as pessoas jurídicas de direito privado, as “sociedades religiosas”, o que não foi repetido pelo Código de 2002, motivo pelo qual as Igrejas (*lato sensu*) não teriam um tratamento jurídico legalmente definido.

O Código Civil de 1916, em que pese a monumental obra jurídica que traduzia, não era preciso no que concernia à definição das pessoas jurídicas de direito privado; especialmente no inciso I do art. 16, o qual se referia às “sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações”.

Com efeito, não existia, em regra, a figura específica da “sociedade religiosa”. Tratava-se de enumeração exemplificativa, dado que essas entidades, em regra, e com mais rigor técnico-jurídico na definição de sua natureza jurídica, eram associações.

A esse respeito, ensina-nos CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, em suas Instituições de Direito Civil (Forense, Rio de Janeiro, 12ª ed., 1991, p. 230):

“Em pura doutrina há distinção nas designações sociedade e associação, que servem para denominar, de um lado, as pessoas jurídicas formadas por um grupo reduzido de pessoas, visando a uma finalidade econômica (sociedades), e, de outro lado (associações), as constituídas de um número mais avantajado de indivíduos, tendo em vista fins morais, pios, literários, artísticos, em suma, objetivos não econômicos, ou ideais.”

E, comentando, justamente, sobre a falta de rigor técnico do diploma civil anterior, de 1916, quanto a este aspecto, continuava o ilustre Mestre:

“O Código Civil, porém, deixou de se ater à distinção, e, se mais adequado é utilizar-se a designação associações para as pessoas jurídicas de fins não econômicos, nenhuma obrigatoriedade existe neste sentido, admitidas as expressões como sinônimas no Código de 1916.”

Corrigindo o mencionado deslize terminológico, o Código Civil de 2002 distinguiu, claramente, as pessoas jurídicas de direito privado em associações, sociedades e fundações, atendo-se, pois, ao gênero, às

qualidades jurídicas peculiares de cada uma delas.

Assim, “constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (art. 53); “celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados” (art. 981).

Assim sendo, as então denominadas “sociedades religiosas” não “desapareceram” com o novo Código, apenas passaram, corretamente, a serem consideradas como associações (as sociedades mercantis, igualmente, não “desapareceram” no novo Código, o qual, bem ao contrário, passou a tratar, em livro específico de sua Parte Especial, do Direito De Empresa).

O fato de as entidades religiosas possuírem “movimentação econômica” não as descaracteriza como associações. “Movimentação econômica” não é incompatível com “fins não econômicos”.

Mais uma vez, faz-se oportuna a lição do Mestre CAIO MÁRIO (ob. citada, pp..230/1):

“Parece-nos que deve ser proposta a solução do problema em atenção aos interesses dos associados, e, então, dir-se-á: associação de fins não lucrativos é aquela que se propõe realizar atividades não destinadas a proporcionar interesse econômico aos associados; sociedade de fins lucrativos é a que oferece vantagens pecuniárias aos componentes. Com este critério, classificam-se ainda na categoria de associações ideais aquelas que realizam negócios visando ao alargamento patrimonial da pessoa jurídica, sem proporcionar ganhos aos associados. Assim é que não perdem este caráter as associações recreativas que mantêm um serviço de venda de refeições aos associados, ou cooperativas que fornecem aos seus membros víveres e utilidades, muito embora instituem margem de lucro a benefício da própria entidade. Com base na lei belga de 27 de julho de 1921, DE PAGE caracteriza a associação sem fim lucrativo como a que se não dedica a operações industriais ou comerciais, nem proporciona aos membros uma

vantagem pecuniária, tendo o cuidado de assinalar que a procura de vantagens materiais acessórias, indispensáveis a que a associação viva e atinja suas finalidades de ordem moral, não retira o caráter não lucrativo do fim social: a contribuição dos associados, remuneração de certos serviços, cobrança de ingresso a conferências ou concertos, não são característicos do fim lucrativo, como não o é igualmente a verificação de superávit na apuração de balanços periódicos. (grifos nossos)

Por outro lado, o fato de o parágrafo único do art. 62 do novo Código determinar que “a fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência” não significa, em hipótese alguma, que as Igrejas, doravante, deverão, obrigatoriamente, assumir tal natureza jurídica. Dizer-se, outrossim, que a regra desta norma constitui impeditivo legal para que uma Igreja possa ser constituída como uma associação traduz um equívoco jurídico.

O que esta regra traduz, simplesmente, é que uma Igreja poderá, se assim o desejar, ser instituída sob a forma de uma fundação, o que será, como visto, amparado pela lei, sem que isso signifique que não poderá ser instituída – ou mantida - sob a forma de uma associação – o que, pensamos, deverá permanecer como a regra, na prática.

Anote-se, a esse respeito, inclusive, que o Código de 1916 não vedava a uma Igreja constituir-se sob a forma fundacional, apenas não restringia a mesma às entidades com fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

Mais ainda: sob a forma de uma fundação, a Igreja é fiscalizada pelo Ministério Público, não sob a forma de intervenção no respectivo ministério, o que seria, evidentemente, inconstitucional, mas, apenas e tão somente, no que concerne ao cumprimento das exigências legais que regem a vida de uma pessoa jurídica assim constituída. Isto não traduz, absolutamente, ingerência indevida do Estado.

Tudo isto considerado, a síntese a que se pode chegar é a de que, a rigor, as entidades religiosas têm a natureza jurídica de associações, podendo, também, atuar como fundações.

É certo dizer, todavia, que, pela sua natureza peculiar, não devem submeter-se, senão subsidiariamente, às normas que regem as associações, tais como postas nos arts. 59 a 63 do diploma civil.

Há que se lhes aplicar estas regras com o temperamento necessário, a fim de a lei civil não se chocar com o texto constitucional – art. 19, I.

Com relação aos partidos políticos, apanhados pelo PL 1.010, de 2003, a Constituição Federal, em seu art. 17, § 2º, prevê que devem adquirir personalidade jurídica “na forma da lei civil”.

Já o § 1º, do mesmo art. 17, assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

A Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, que “dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal”, prevê, em seu art. 1º:

“O partido político, **pessoa jurídica de direito privado**, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”

Por essa razão, a lei em questão fez incluir, expressamente, no art. 16 do Código Civil de 1916, um inciso III, incluindo os partidos como pessoas jurídicas de direito privado.

Ou seja: a Constituição prevê que os partidos deverão adquirir sua personalidade jurídica na forma da lei civil, e a Lei 9096, que não foi revogada pelo novo Código, classifica-os como pessoas jurídicas de direito privado. Dado que os partidos, evidentemente, não podem ser configurados como sociedades, à luz do art. 981 do Código Civil de 2002, e tampouco lhes cabe a roupagem de fundações, mesmo porque o art. 62, parágrafo único, do

código determina que estas somente poderão constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência, sua natureza jurídica é a de uma associação.

Porém, exatamente do mesmo modo que ocorre com as entidades religiosas, e, inclusive, pelo que determina o citado art. 17, § 1º, da CF, não se lhes devem aplicar as normas dos arts. 59 a 63, do Código Civil de 2002, sem o necessário temperamento.

Por outras palavras, parece que o mais correto, neste momento, é fazer constar, do art. 44 do Código Civil, como faz o PL 1.010/03, as organizações religiosas e os partidos políticos, ressaltando, ao mesmo tempo, que a eles aplicar-se-ão as normas relativas às associações; mas de uma forma subsidiária, em respeito, respectivamente, aos arts. 19, I, e 17, § 1º, ambos da CF/88 – e este aspecto deve constar na redação da lei, de forma expressa.

Finalmente, dadas as naturais adaptações de ordem prática que, doravante, se farão necessárias, será de bom alvitre excetuar as organizações religiosas e os partidos políticos, expressamente, da incidência do art. 2.031 do novo Código Civil, a fim de que não se vejam compelidos a alterar seus estatutos dentro do prazo anual ali estabelecido, o qual, aliás, já se faz próximo.

O voto, destarte, é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela APROVAÇÃO do PL 634/2003 e seus apensos, na forma do **substitutivo** oferecido em anexo.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 634, DE 2003

Dá nova redação aos arts. 44 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei define as organizações religiosas e os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado, sujeitando-os, subsidiariamente, às normas pertinentes às associações, e desobrigando-os de alterar seus estatutos no prazo previsto pelo art. 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.

Art. 2º Os arts. 44 e 2.031, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44.

IV – as organizações religiosas e os partidos políticos regulados pelos seus próprios estatutos.

§1º É livre a organização e funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

§2º As disposições concernentes às associações aplicam-se, subsidiariamente:

I – às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código;

II – às organizações religiosas e aos partidos políticos, observadas, respectivamente, as disposições dos arts. 19, I, e 17, § 1º, da Constituição Federal (NR).”

“Art. 2.031.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às organizações religiosas nem aos partidos políticos (NR).”

Art.3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2003.