

---

# PARECER

---

2014



PROTOCOLO N.º XXXXXXXX

**INTERESSADO:** INSTITUTO DE IDENTIFICAÇÃO DO PARANÁ.

**ASSUNTO:** LIBERDADE RELIGIOSA. USO DE VÉU/HÁBITO RELIGIOSO EM FOTOGRAFIAS DESTINADAS À CONFECÇÃO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE. POSSIBILIDADE, DESDE QUE A FACE FIQUE COMPLETAMENTE VISÍVEL.

**PARECER PGE n.º** \_\_\_\_\_

*Marcelo Cesar Maciel*<sup>1</sup>

## **RELATÓRIO.**

O Instituto de Identificação do Paraná, por meio de seu Diretor, solicitou parecer à Procuradoria Geral do Estado acerca da regularidade ou não da proibição administrativa de utilização de véu religioso, especialmente pelas mulheres muçulmanas, em fotografias destinadas à confecção da carteira de identidade.

Aludido pleito foi motivado pelo requerimento formulado pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Foz do Iguaçu, no qual “*requer*

---

<sup>1</sup> Procurador do Estado do Paraná.

*providências a fim de garantir o direito constitucional à livre manifestação religiosa, de forma a permitir que as mulheres muçulmanas possam utilizar o véu em fotografias de documentos públicos (...).*” - fls. 03

Em manifestação juntada às fls. 08, do presente protocolo, o Instituto de Identificação informa que a proibição de utilização de véus em fotografias apostas nas carteiras de identidade dá-se com fundamento na Ordem de Serviço n.º 015/2009, instituída pelo Diretor do Instituto de Identificação do Paraná.

É o breve relatório.

## MANIFESTAÇÃO.

### DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE RELIGIOSA.

A liberdade religiosa, segundo doutrina JOSÉ AFONSO DA SILVA, compreende três formas de expressão (três liberdades): a liberdade de crença, a liberdade de culto e a liberdade de organização religiosa, todas elas garantidas pela Constituição de 1988<sup>2</sup>, nos seguintes termos:

#### “CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 3º *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

IV – *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

Art. 5º (...)

VI – *é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre*

---

2 Curso de Direito Constitucional Positivo, 15ª edição, Editora Malheiros, p. 251.

*exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;*

VII – ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

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;*

**II – recusar fé aos documentos públicos;**” - destacamos

A **liberdade de crença** é “a liberdade de escolha da religião, a liberdade de aderir a qualquer seita religiosa, a liberdade (ou o direito) de mudar de religião, mas também compreende a liberdade de não aderir a religião alguma, assim como a liberdade de descrença, a liberdade de ser ateu e de exprimir o agnosticismo. Mas não compreende a liberdade de embaraçar o livre exercício de qualquer religião, de qualquer crença, pois aqui também a liberdade de alguém vai até onde não prejudique a liberdade dos outros.”<sup>3</sup>

Na **liberdade de culto**, por sua vez, conforme sintetiza PONTES DE MIRANDA, compreendem-se “a de orar e a de praticar os atos próprios das manifestações exteriores em casa ou em público, bem como a de recebimento de contribuições para isso.”<sup>4</sup>

Já a **liberdade de organização religiosa** é a possibilidade de estabelecimento e organização das igrejas.

---

3 José Afonso da Silva, ob. cit., p. 252.

4 José Afonso da Silva, ob. cit., p. 252.

É tão grande a importância histórica da liberdade religiosa, cumpre sublinhar, que alguns autores, como G. JELLINEK, apontam a luta pela liberdade de religião como a verdadeira origem dos direitos fundamentais, consoante explica o J.J. GOMES CANOTILHO, *in verbis*:

*“a quebra de unidade religiosa da cristandade deu origem à aparição de minorias religiosas que defendiam o direito de cada um à “verdadeira fé”. Esta defesa da liberdade religiosa postulava, pelo menos, a ideia de tolerância religiosa e a proibição do Estado impor ao foro íntimo do crente uma religião oficial. Por este facto, alguns autores, como G. Jellinek, vão mesmo ao ponto de ver na luta pela liberdade de religião a verdadeira origem dos direitos fundamentais (...).”<sup>5</sup>*

Atualmente, a relevância do reconhecimento da liberdade religiosa, conforme ponderam GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO G. GONET BRANCO<sup>6</sup>, consiste do fato de que ela “contribui para prevenir tensões sociais, na medida em que, por ela, o pluralismo se instala e se neutralizam rancores e desavenças (...)”, ressaltando, ainda, que “a Constituição protege a liberdade de religião para facilitar que as pessoas possam viver a sua fé.”

Límpida, portanto, tendo em vista os dispositivos constitucionais supracitados, bem como o mais abalizado posicionamento doutrinário, a existência do direito constitucional dos religiosos de manifestarem sua crença, não só na clausura do lar, mas também em âmbito público.

E a manifestação pública da fé abrange, por certo, o direito de utilização de vestes religiosas, em todas as situações da vida cotidiana (na escola, na audiência judicial, no cinema ou no estádio de futebol).

---

5 *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª edição, Editora Almedina, p. 383.

6 *Curso de Direito Constitucional*, 7ª edição, Editora Saraiva, 2012, p. 364.

Note-se, outrossim, que as vestes religiosas, sejam os hábitos das freiras, sejam os véus das muçulmanas, entre outros trajes, não são meros adereços destinados ao simples embelezamento, mas constituem elemento fundamental de suas crenças religiosas, de suas relações com suas Divindades Superiores.

Por tudo isso, é cristalino o direito dos(as) religiosos(as) de utilizarem suas vestes religiosas (véus, hábitos etc.) em fotografias destinadas à confecção de documentos públicos, sendo vedado ao Estado dificultar tal manifestação, nos termos do supracitado artigo 19, II, da Constituição Federal, entre outros dispositivos constitucionais (“*É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios recusar fé aos documentos públicos*”).

## DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE.

A proibição para utilização de véu/hábito religioso em fotografia destinada à confecção da carteira de identidade viola, ainda, o **princípio constitucional da legalidade**, segundo o qual “ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Constituição Federal, art. 5º, II).

Ao comentar aludido princípio constitucional, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO é enfático ao ensinar que o inciso II, do artigo 5º, da CF, “não diz “em virtude” de decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se “em virtude de lei”. Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir um regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para

coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar”<sup>7</sup>.

Ora, a Lei Federal n.º 7.116, de 29 de agosto de 1983, que disciplina a confecção das carteiras de identidade, não veda, em nenhum momento, a utilização de véu/hábito religioso na fotografia que integrará o documento de identidade. Em verdade, mencionado diploma legal trata da fotografia apenas em seu artigo 3º, alínea f), a saber:

“Art. 3º – A Carteira de Identidade conterá os seguintes elementos:

(...)

f) fotografia, no formato 3 x 4 cm, assinatura e impressão digital do polegar direito do identificado;”

Ou seja, inexiste lei que proíba a utilização de véu/hábito religioso nas fotografias necessárias para a confecção de carteira de identidade.

O Decreto Federal n.º 89.250, de 27 de novembro de 1983, ao regulamentar a Lei Federal n.º 7.116/83, também não proíbe a utilização de véu/hábito religioso, exigindo, tão somente, que a foto não possua “retoque”, *in verbis*:

“Art. 4º (...)

§ 2º Além da certidão de nascimento ou de casamento, o requerente apresentará 3 fotografias recentes, no formato 3 cm x 4 cm, em preto e branco ou colorida, de frente e sem retoque.” - destacamos

A vedação para utilização de véu/hábito religioso consta, exclusivamente, de uma Ordem de Serviço do Instituto de Identificação do

---

7 Curso de Direito Administrativo, 11ª ed, Editora Malheiros, p. 61.

Paraná, autuada sob o n.º 15/2009, que, em seus artigos 2º, 4º e 5º, preceitua:

*“Art. 2º – Estão proibidos: brincos, piercings, colares, óculos, lentes de contato coloridas, tiaras, chapéus, bonés, boinas, faixas, lenços, presilhas e quaisquer outros adereços que impeçam a efetiva identificação da face do indivíduo.*

*(...)*

*Art. 4º Não poderão ser usadas vestimentas que escondem o contorno dos ombros e pescoço, pois são partes consideradas de extrema importância no reconhecimento do indivíduo.*

*Art. 5º Para uma melhor identificação da pessoa, os cabelos deverão permanecer para trás das orelhas e dos ombros possibilitando a visualização dessas partes, tando do lado direito como do lado esquerdo.”*

Ora, a Ordem de Serviço n.º 15/2009 não pode impor ao cidadão uma restrição à liberdade que não tenha sido imposta pela Lei Federal n.º 7.116/83, sob pena de afronta ao princípio constitucional da legalidade (CF, art. 5, II e 37, *caput*).

Diante do exposto, imperioso que a Ordem de Serviço n.º 015/2009 seja interpretada em consonância com a Constituição Federal e com a Lei Federal n.º 7.116/83, observando-se os preceitos maiores que garantem ao cidadão o respeito à liberdade religiosa e à legalidade estrita, garantindo-se aos religiosos, então, o direito de vestirem seus trajes religiosos (véus, hábitos etc.) nas fotografias que irão compor a carteira de identidade.

## **DA SEGURANÇA PÚBLICA. DA BUSCA PELA SOLUÇÃO RAZOÁVEL E PROPORCIONAL.**

É indubitoso, como visto até aqui, o direito dos religiosos de observarem sua fé, inclusive por meio da utilização de trajes religiosos nos atos da vida cotidiana, o que alberga a garantia de não serem obrigados a

retirarem tais vestes ao posarem para a fotografia que integrará a carteira de identidade.

Tal direito, todavia, como todos os outros garantidos pela Constituição Federal, não é absoluto e irrestrito, devendo moldar-se aos demais princípios da Lei Maior, entre eles, o da segurança pública<sup>8</sup>, que exige a identificação mais fidedigna possível do indivíduo, para constar dos registros públicos.

Essa aparente colisão de direitos deve ser resolvida pela aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de maneira que, sem anular o direito à liberdade religiosa nem o direito/dever de segurança pública, ambos coexistam, cedendo, cada um deles, em alguns aspectos, para que convivam em harmonia.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal GILMAR FERREIRA MENDES, ao tratar do tema colisão de direitos, leciona que,

“embora o texto constitucional brasileiro não tenha privilegiado especificamente determinado direito, na fixação das cláusula péticas (CF, art. 60, § 4º), não há dúvida de que, também entre nós, os valores vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana assumem peculiar relevo (CF, art. 1º, III).

Assim, devem ser levados em conta, em eventual juízo de ponderação, os valores que constituem inequívoca expressão desse princípio (invulnerabilidade de pessoa humana, respeito à sua integridade física e moral, invulnerabilidade do direito de imagem e da intimidade).”<sup>9</sup>

---

8 Constituição Federal, artigo 144: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...).”

9 *Ob. cit.*, p. 274

Dessa maneira, deve ser garantido aos religiosos(as) o direito de trajarem véus e hábitos religiosos nas fotografias utilizadas para confeccionar a carteira de identidade, mas devem estar perfeitamente visíveis a parte frontal da cabeça (face), a testa, o queixo, bem como o contorno dos ombros, resguardando-se, desta maneira, de forma harmoniosa, tanto o direito à liberdade religiosa, como o direito/dever de segurança pública.

## DOS PRECEDENTES.

Em janeiro de 2012, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao analisar o direito de uma freira utilizar seu hábito religioso em fotografia destinada a confeccionar carteira de habilitação, decidiu que o conflito entre os direitos constitucionais que garantem a liberdade religiosa e a segurança deveria ser solucionado com fundamento nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, autorizando o uso de hábito na fotografia, desde que a face da religiosa estivesse plenamente visível, conforme revela a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. PROVA TESTEMUNHAL. INDEFERIMENTO. IDENTIFICAÇÃO. CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO. RESOLUÇÃO CONATRAM 192/2006. USO DE VEU POR RELIGIOSA. 1. A Resolução CONATRAM 192/2006 a par de encerrar injustificável preconceito de caráter religioso ao condicionar a retirada de hábito religioso para fim de identificação civil, viola o princípio da legalidade estrita, pelo qual ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei, além de regra constitucional expressa de reserva da lei. 2. Conflito de direitos constitucionais – segurança e liberdade religiosa – que se resolve pela aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. 3. Prova testemunhal imprescindível para caracterizar a necessidade ou não de uso de hábito religioso, seja por convicção própria ou por imposição da ordem religiosa, com incorporação de características e atributos próprios à personalidade e intimidade da religiosa. 4. Provimento do agravo de instrumento. (TRF4, AG 5015446-23.2011.404.0000, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E. 26/01/2012)

Cumpra ressaltar, também, que, segundo reportagens publicadas em versões eletrônicas de diversos jornais, os Estado de São Paulo e do Mato Grosso do Sul admitem a utilização de véu religioso na fotografia que compõe a Carteira Nacional de Habilitação; a Polícia Federal, a seu turno, no que tange à confecção do passaporte, “diz seguir orientação internacional que admite o véu, desde que o rosto fique completamente visível” (Folha de São Paulo: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1162393-detran-proibem-muculmanas-de-cobrirem-cabelo-em-fotos-de-cnh.shtml>).

## CONCLUSÃO

Diante todo o exposto, tem-se que a Ordem de Serviço n.º 15/2009, do Instituto de Identificação do Paraná, deve ser interpretada em consonância com a Constituição Federal e com a Lei Federal n.º 7.116/83, observando os direitos à liberdade religiosa e à legalidade, razão pela qual deve ser garantido aos(às) religiosos(as) o direito de utilizarem suas vestes religiosas (véus, hábitos, etc) nas fotografias destinadas à confecção da carteira de identidade, ressalvando-se que, em razão do dever/direito à segurança pública, devem estar perfeitamente visíveis, nas fotografias, a face, a testa, o queixo, bem como o contorno dos ombros.

É o parecer. Encaminhe-se ao Procurador-Geral do Estado para apreciação.

Foz do Iguaçu, 14 de dezembro de 2012.