

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.439 DISTRITO FEDERAL

| | |
|--------------------|--|
| RELATOR | : MIN. ROBERTO BARROSO |
| REQTE.(S) | : PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA |
| INTDO.(A/S) | : PRESIDENTE DA REPÚBLICA |
| ADV.(A/S) | : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO |
| INTDO.(A/S) | : CONGRESSO NACIONAL |
| INTDO.(A/S) | : CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB |
| ADV.(A/S) | : FERNANDO NEVES DA SILVA |
| AM. CURIAE. | : FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DO ENSINO RELIGIOSO - FONAPER |
| ADV.(A/S) | : FABRÍCIO LOPES PAULA E OUTRO(A/S) |
| AM. CURIAE. | : CONFERÊNCIA DOS RELIGIOSOS DO BRASIL (CRB) |
| ADV.(A/S) | : HUGO SARUBBI CYSNEIROS DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S) |
| AM. CURIAE. | : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DO BRASIL (ANEC) |
| ADV.(A/S) | : FELIPE INÁCIO ZANCHET MAGALHÃES E OUTRO(A/S) |
| AM. CURIAE. | : GRANDE LOJA MAÇÔNICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (GLMERJ) |
| ADV.(A/S) | : RENATA DO AMARAL GONÇALVES E OUTRO(A/S) |
| AM. CURIAE. | : AÇÃO EDUCATIVA ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO |
| ADV.(A/S) | : SALOMÃO BARROS XIMENES E OUTRO(A/S) |
| AM. CURIAE. | : CONECTAS DIREITOS HUMANOS |
| ADV.(A/S) | : FLÁVIA XAVIER ANNENBERG E OUTRO(A/S) |
| AM. CURIAE. | : ECOS - COMUNICAÇÃO EM SEXUALIDADE |
| ADV.(A/S) | : SALOMÃO BARROS XIMENES E OUTRO(A/S) |
| AM. CURIAE. | : COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER (CLADEM) |
| ADV.(A/S) | : SALOMÃO BARROS XIMENES |
| AM. CURIAE. | : RELATORIA NACIONAL PARA O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO DA PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS (PLATAFORMA DHESCA BRASIL) |
| ADV.(A/S) | : SALOMÃO BARROS XIMENES |
| AM. CURIAE. | : ANIS - INSTITUTO DE BIOÉTICA, DIREITOS HUMANOS E GÊNERO |
| ADV.(A/S) | : JOELSON DIAS E OUTRO(A/S) |
| AM. CURIAE. | : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ATEUS E AGNÓSTICOS |
| ADV.(A/S) | : MARIA CLÁUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO |
| AM. CURIAE. | : LIGA HUMANISTA SECULAR DO BRASIL - LIHS |
| ADV.(A/S) | : TULIO LIMA VIANNA |
| AM. CURIAE. | : UNIÃO DOS JURISTAS CATÓLICOS DO RIO DE JANEIRO - UJUCARJ |

| | |
|--------------------|--|
| AM. CURIAE. | :ASSOCIAÇÃO DOS JURISTAS CATÓLICOS DO RIO GRANDE DO SUL |
| AM. CURIAE. | :UNIÃO DOS JURISTAS CATÓLICOS DE SÃO PAULO - UJUCASP |
| ADV.(A/S) | :IVES GANDRA DA SILVA MARTINS E OUTRO (A/S) |
| AM. CURIAE. | :CLÍNICA DE DIREITO FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS |
| ADV.(A/S) | :WALLACE DE ALMEIDA CORBO E OUTROS (A/S) |
| AM. CURIAE. | :CENTRO ACADÊMICO XI DE AGOSTO – USP |
| ADV.(A/S) | :LÍVIA GIL GUIMARÃES E OUTROS (A/S) |
| AM. CURIAE. | :ANAJURE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS EVANGÉLICOS |
| ADV.(A/S) | :VALTER VANDILSON CUSTODIO DE BRITO E OUTROS (A/S) |

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENSINO RELIGIOSO NAS ESCOLAS PÚBLICAS. MODELO NÃO CONFSSIONAL COMO ÚNICO CAPAZ DE ASSEGURAR O PRINCÍPIO DA LAICIDADE.

1. O princípio constitucional da laicidade (CF, art. 19, I) apresenta-se com três conteúdos: (i) separação formal entre Estado e Igrejas; (ii) neutralidade estatal em matéria religiosa; e (iii) garantia da liberdade religiosa.

2. O ensino religioso nas escolas públicas, em tese, pode ser ministrado em três modelos: (i) confessional, que tem como objeto a promoção de uma ou mais confissões religiosas; (ii) interconfessional, que corresponde ao ensino de valores e práticas religiosas com base em elementos comuns entre os credos dominantes na sociedade; e (iii) não confessional, que é desvinculado de religiões específicas.

3. Somente o modelo não confessional de ensino religioso nas escolas públicas é capaz de se compatibilizar com o princípio da laicidade estatal. Nessa modalidade, a disciplina consiste na exposição,

neutra e objetiva, das doutrinas, práticas, história e dimensões sociais das diferentes religiões (incluindo posições não religiosas), e é ministrada por professores regulares da rede pública de ensino, e não por pessoas vinculadas às confissões religiosas.

4. Procedência do pedido. Interpretação conforme a Constituição do art. 33, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.394/96, e do art. 11, § 1º, do Acordo Brasil-Santa Sé, aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 698/2009 e promulgado pelo Decreto nº 7.107/2010, para assentar que o ensino religioso em escolas públicas somente pode ter natureza não confessional, com proibição da admissão de professores na qualidade de representantes das confissões religiosas.

5. Tese do julgamento: *“O ensino religioso ministrado em escolas públicas deve ser de matrícula efetivamente facultativa e ter caráter não confessional, vedada a admissão de professores na qualidade de representantes das religiões para ministrá-lo”*.

VOTO

“Secularismo, longe de implicar antagonismo em relação à religião ou às pessoas de fé, implica verdadeiramente em um profundo respeito e tolerância em relação a todas as religiões. Implica em mútua tolerância e respeito por todas as crenças e também pelos que não acreditam”.

Dalai Lama, *Beyond religion*¹

I. A HIPÓTESE

1. Trata-se, como exposto no relatório, de ação direta de inconstitucionalidade que

¹ Dalai Lama, *Beyond religion*, 2011, p. 1: “Secularism, far from implying antagonism toward religion or toward people of faith, actually implies a profound respect for and tolerance toward all religions. It implies mutual tolerance and respect for all faiths as well as for those of no faith”.

tem por objeto o art. 33, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), e o art. 11, § 1º, do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil (doravante Acordo Brasil-Santa Sé ou simplesmente Acordo), aprovado pelo Decreto Legislativo nº 698/2009 e promulgado pelo Decreto nº 7.107/2010. Confirma-se o teor dos dispositivos impugnados:

LDB:

“Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo. (Redação dada pela Lei nº 9.475, de 22.7.1997)

§ 1º. Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§ 2º. Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso.”

Acordo Brasil-Santa Sé:

“Art. 11. [...]”

§ 1º. O ensino religioso, católico e de outras confissões religiosas, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, em conformidade com a Constituição e as outras leis vigentes, sem qualquer forma de discriminação.”

2. A causa de pedir da ação funda-se no seguinte argumento central: o ensino religioso nas escolas públicas só pode ser de natureza não confessional – *i.e.*, não pode ser confessional (vinculado a uma religião) ou mesmo interconfessional ou ecumênico. Alega-se que o princípio da laicidade imporia ao Estado uma postura neutra em relação às diferentes orientações diante do fenômeno religioso.

3. O pedido principal é no sentido de que o Supremo Tribunal Federal proceda à interpretação conforme a Constituição dos art. 33, *caput* e §§ 1º e 2º da Lei nº 9.394/96 e do art. 11, § 1º do Acordo Brasil-Santa Sé, para assentar que o ensino religioso em escolas públicas só pode ser de natureza não confessional, com proibição de admissão de professores na qualidade de representantes das confissões religiosas. Alternativamente, pede seja declarada a inconstitucionalidade do trecho “*católico e de outras confissões religiosas*”, constante do art.

11, § 1º, do Acordo Brasil-Santa Sé.

4. Convoquei audiência pública para discutir o tema, realizada no dia 15 de junho de 2015, à qual compareceram representantes de inúmeras confissões religiosas, aí incluídos católicos, protestantes, pentecostais, espíritas, judeus, muçulmanos, cultos de origem africana, budistas, bem como especialistas na área de educação e parlamentares. Ao final, fiz um resumo da posição de cada entidade que se manifestou na audiência pública, devidamente distribuída a todos os Ministros, e apensada ao relatório que fiz distribuir.

5. A discussão na presente ação envolve a harmonização entre as normas *constitucionais* que preveem a liberdade religiosa, a laicidade do Estado e a oferta de ensino religioso, de um lado, e as normas *infraconstitucionais* que disciplinam o ensino religioso, de outro lado. Tais normas incluem, como visto, a Lei de Diretrizes e Bases e o Acordo Brasil-Santa Sé. O voto que se segue enfrenta, sumariamente, a questão do cabimento da ação, tece breve nota sobre a religião no mundo contemporâneo e, quanto ao mérito, encontra-se dividido em duas partes: a Parte I apresenta as normas que postulam incidência sobre a matéria e a evolução legislativa ocorrida; e a Parte II procura resolver a controvérsia constitucional aqui veiculada.

II. PRELIMINARMENTE: CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA

6. Não há dúvida razoável acerca do cabimento da ação direta aqui examinada. O direito de propositura do Procurador-Geral da República é inequívoco, nos termos do art. 103, VI, da Constituição, bem como sua legitimação universal, o que exclui qualquer consideração sobre a pertinência temática de sua atuação. Por sua vez, as disposições impugnadas são susceptíveis de controle abstrato de constitucionalidade, tendo em vista que (i) o art. 33, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.394/1996 constituem atos normativos federais supervenientes à Constituição, e (ii) o art. 11, § 1º do Acordo Brasil-Santa Sé, promulgado pelo Decreto nº 7.107/2010, constitui acordo internacional incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de lei ordinária². Assim, conheço da ação.

² Veja-se o seguinte trecho do voto do Min. Celso de Mello na ADI 1480 MC: “No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à

III. BREVE NOTA SOBRE A RELIGIÃO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

7. O sentimento religioso acompanha a evolução da condição humana e das civilizações desde o início dos tempos. Para bem e para mal. Em sua trajetória milenar, a religião ocupou diversos lugares no universo social, que vão da centralidade absoluta ao secularismo, que procura retirá-la do espaço público e confiná-la à vida privada. No plano político, ela esteve ligada à legitimação do poder, à dominação social e ao surgimento das primeiras leis, como manifestações pretensamente divinas. E, também, a guerras, perseguições e fundamentalismos diversos, da Inquisição ao Jihadismo. No plano existencial, a religião se liga a sentimentos humanos, como medo e esperança, e ao cultivo de valores morais e espirituais, que remetem ao bem, à solidariedade e à compaixão. A religiosidade, aqui, envolve a relação com o sobrenatural e o transcendente, com a concepção de que a vida não se limita a uma dimensão material ou física. Ao longo dos séculos, a humanidade busca nas manifestações religiosas – ensinamentos das escrituras, exemplos de vidas emblemáticas e o reconhecimento de lugares sagrados, entre outras – as respostas para questões existenciais básicas, como o sentido da vida e a inevitabilidade da morte.

8. Por muito tempo, o conhecimento convencional militou na crença de que o Estado moderno, a Revolução Científica e o Iluminismo empurrariam o sentimento religioso para a margem da história, superado pelo racionalismo e pelos avanços tecnológicos. E tudo sugeria que seria assim. De fato, com o advento do Estado moderno, notadamente a partir da Revolução Protestante, a religião perdeu sua centralidade no domínio público, que foi ocupado pelo poder estatal soberano³. A Revolução Científica, por sua vez, com as transformações que operou nos fundamentos da física, da astronomia e da biologia, quebrou dogmas religiosos que

autoridade normativa da Constituição da República. Em consequência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política. (...) O Poder Judiciário — fundado na supremacia da Constituição da República — dispõe de competência para, quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, efetuar o exame de constitucionalidade dos tratados ou convenções internacionais já incorporados ao sistema de direito positivo interno” (j. em 04.09.1997).

³ V. Thiago Magalhães Pires, *Entre a cruz e a espada: o espaço da religião em um Estado democrático de direito*. Mimeografado. Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2016. Como observa o autor, o conceito de soberania consolidou-se sobre os escombros das guerras religiosas na Europa, cabendo-lhe papel decisivo na secularização do Estado e seu distanciamento do discurso religioso. E complementa: “O principal símbolo desta passagem foi a paz de Vestfália, que garantiu a coexistência de diferentes confissões cristãs no Sacro Império Romano Germânico”.

havia atravessado os séculos. A transição entre a visão tradicional pautada pela religião e o novo paradigma, todavia, não se deu sem paradoxos e contradições: como observou um historiador, Isaac Newton, um dos símbolos deste período, dedicava “muito mais tempo ao estudo da Bíblia do que às leis da física”⁴. Por fim, na sequência histórica de um século de longas guerras religiosas, o Iluminismo surgiu como um vigoroso movimento intelectual fundado no primado da razão, na liberdade, na tolerância e na separação entre Igreja e Estado. Thomas Woolston, no início do século XVIII, chegou a decretar que a morte do cristianismo ocorreria até 1900, previsão considerada excessivamente conservadora por Voltaire, que renunciara um fim mais próximo⁵. Fechando o ciclo, já avançado o século XIX, Karl Marx proclamou que a evolução da História levaria ao ocaso da religião⁶.

9. Não é difícil perceber que as diferentes previsões e profecias acerca da desaparecimento do sentimento religioso não se realizaram.

10. É certo que a modernidade trouxe, efetivamente, a secularização, a laicidade do Estado e a separação entre ciência e fé, com o deslocamento da religião, predominantemente, para o espaço da vida privada. A verdade, porém, é que mesmo depois de Copérnico, Galileu e Keller, com a teoria heliocêntrica do cosmos, de Darwin, com a origem das espécies e a seleção natural, e da revolução na física moderna, trazida pela teoria da relatividade, pela mecânica quântica e pela confirmação do bóson de Higgs – “a partícula de Deus” –, o sentimento de religiosidade não arrefeceu. O fato inelutável é que a ascensão das ciências e o avanço tecnológico não deram conta das demandas espirituais da condição humana. Apesar do humanismo, do agnosticismo e do ateísmo terem representantes intelectuais de grande expressão, quase 84% da população mundial professam alguma religião⁷. No Brasil, de acordo

⁴ Yuval Noah Harari, *Homo Deus: a brief history of tomorrow*, 2017, p. 98: “*Though Newton himself was a deeply religious Christian who devoted far more time to studying the Bible than the laws of physics, the Scientific Revolution that he helped launch pushed God to the sidelines*”.

⁵ V. Fernando Catroga, *Entre deuses e césores: secularização, laicidade e religião civil*, 2006, p. 35. E, tb., Thiago Magalhães Pires, *Entre a cruz e a espada: o espaço da religião em um Estado democrático de direito*, cit., p. 64-65.

⁶ Karl Marx, *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, 2006 (1ª ed. 1843), p. 145-146.

⁷ *The Global Religious Landscape*. Disponível em <http://www.pewforum.org/2012/12/18/global-religious-landscape-exec/>, visitado em 27 ago 2017. Nada obstante isso, os 16% que não professam qualquer religião correspondem a 1,1 bilhão de pessoas. Isso faz deles o terceiro mais volumoso grupo no que diz respeito a opções religiosas, atrás apenas dos cristãos e dos muçulmanos, e de tamanho equivalente ao dos católicos.

com levantamento do IBGE em 2010, apenas 8% dos entrevistados se declararam sem religião⁸. Nas palavras de Yuval Noah Harari, “mais de um século após Nietzsche tê-lo pronunciado morto, Deus fez um retorno triunfal”⁹.

11. O fenômeno religioso, no entanto, passa por transformações profundas, com grande diversificação. Religiões que historicamente contam com maior número de adeptos – como as religiões abraâmicas (Cristianismo, Islamismo e Judaísmo¹⁰), o Hinduísmo e o Budismo –, progressivamente cederam espaço a novas matrizes religiosas, originadas tanto da interação entre diferentes crenças ao longo do tempo, quanto de cismas internos. Esse contexto de maior diversidade e pluralismo também deu lugar ao surgimento de manifestações genéricas de fé, que não se traduzem necessariamente na filiação a uma religião específica. Mais recentemente se propagam, inclusive, as ditas *religiões sem Deus*, que propõem a desvinculação entre o conceito de religião e a crença em uma divindade transcendental¹¹. O conceito, no entanto, não é de todo novo. Albert Einstein, que não acreditava no Deus da Bíblia, num Deus pessoal, se considerava um homem profundamente religioso¹². Em célebre passagem, escreveu: “Acredito no Deus de Spinoza, que se revela por si mesmo na harmonia de tudo o que existe, e não no Deus que se interessa pela sorte e pelas ações dos homens”¹³.

12. Paralelamente às religiões institucionalizadas e à visão não religiosa da vida, existe também um humanismo espiritualizado, que se beneficia tanto da filosofia moral como de valores éticos colhidos em diferentes tradições religiosas¹⁴. Compaixão, solidariedade, empatia e virtudes morais são traços comuns às diversas cosmovisões existentes¹⁵. Subjacente

⁸ Censo Demográfico 2010: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf.

⁹ Yuval Noah Harari, *Homo Deus: a brief history of tomorrow*, cit., p. 279.

¹⁰ O Judaísmo em si tem um número pequeno de adeptos – são cerca de 13 milhões de judeus no mundo –, mas tem sua expressão potencializada ao integrar-se à tradição judaico-cristã.

¹¹ Ronald Dworkin, *Religion without God*, 2013, p. 5-6; e Roberto Mangabeira Unger, *The Religion of the Future*, 2016.

¹² Albert Einstein, in *Living Philosophies: The Reflections of Some Eminent Men and Women of Our Time*, 1990, p. 6.

¹³ Walter Isaacson, *Einstein: his life and universe*, 2007, p. 388-389. V. tb. *Religious and philosophical views of Albert Einstein*, disponível em https://en.wikipedia.org/wiki/Religious_and_philosophical_views_of_Albert_Einstein, acesso em 27 ago 2017.

¹⁴ V. Thomas Moore, *A religion of one's own*, 2015.

¹⁵ Karen Armstrong, *Twelve steps for a compassionate life*, 2010; e Dalai Lama, *Beyond religion*:

a esta crença humanista está a *regra de ouro*, encontrada nos *Analectos*, de Confúcio, no Tao-Te-Ching, na Bíblia Hebraica, nos Evangelhos ou no Nobre Caminho Óctuplo do Budismo. Seu conteúdo essencial consiste em “não fazer aos outros o que não gostaria que lhe fizessem”. Mesmo princípio materializado em uma das proposições do imperativo categórico kantiano: “Age de tal modo que a máxima da tua vontade (*i.e.*, o princípio que a inspira e move) possa se transformar em uma lei universal”¹⁶. Em outras palavras: não crie regras especiais para si, mas pautese pelas que devam ser aplicadas igualmente a todos.

13. Uma última reflexão antes de encerrar este tópico. Secularismo, como consta da advertência feita na epígrafe deste voto, não implica em despreço à religião ou à religiosidade. Tampouco significa que as religiões não possam vocalizar suas crenças ou participar do diálogo amplo e aberto que caracteriza a democracia contemporânea¹⁷. É possível que uma sociedade seja moderna, plural e secular e, ainda assim, a religião desempenhar um papel importante. Exemplos emblemáticos nesse sentido são os Estados Unidos e o Japão. O secularismo se manifesta na convivência respeitosa entre cosmovisões distintas, sendo que no espaço público deve prevalecer a razão pública¹⁸, vale dizer, valores laicos que possam ser compartilhados por todos e por cada um, independentemente de suas convicções pessoais privadas.

14. À vista do que vem de ser exposto até aqui, é possível destacar duas constatações importantes. A primeira: a modernidade e todas as transformações culturais e científicas dos últimos 500 anos não levaram ao ocaso das religiões, ao desaparecimento do sentimento religioso, nem tampouco eliminaram a necessidade humana por algum grau de espiritualidade. Embora a religião tenha sido removida do centro dos sistemas sociais, a decisão do indivíduo em relação a ela – seja para aderir a uma, seja para rejeitar todas – ainda constitui uma das escolhas existenciais mais importantes da sua vida. A segunda constatação é que, a despeito da proeminência das religiões tradicionais, o mundo contemporâneo caracteriza-se pelo pluralismo e pela diversidade nessa matéria. Estima-se existirem mais de 4

ethics for a whole world, 2011.

¹⁶ Immanuel Kant, *Groundwork of the metaphysics of morals*, 1998, p. 31.

¹⁷ Jürgen Habermas. *Notes on Post-Secular Society*. *New Perspectives Quarterly*, Vol. 25, Issue 4, Fall 2008, p. 21.

¹⁸ John Rawls. *O liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Brasília: Editora Ática, 2000, p. 261.

mil religiões distintas, distribuídas pelas duas centenas de países do planeta¹⁹.

15. Diante desta realidade, o Estado deve desempenhar dois papéis decisivos na sua relação com a religião. Em primeiro lugar, cabe-lhe assegurar a *liberdade religiosa*, promovendo um ambiente de respeito e segurança para que as pessoas possam viver suas crenças livres de constrangimento ou preconceito. Em segundo lugar, é dever do Estado conservar uma posição de *neutralidade* no tocante às diferentes religiões, sem privilegiar ou desfavorecer qualquer uma delas. É nesse ambiente que se insere o debate a respeito do ensino religioso nas escolas públicas. O que está em jogo, na presente ação direta de inconstitucionalidade, é a definição do papel do Estado na educação religiosa das crianças e adolescentes brasileiros. Cumpre, portanto, estabelecer qual a melhor forma de prepará-los, com valores e informações, para que possam fazer as suas próprias escolhas na vida.

Parte I

O ENSINO RELIGIOSO EM ESCOLAS PÚBLICAS NO BRASIL

I. O ENSINO RELIGIOSO NA CONSTITUIÇÃO E NA LEGISLAÇÃO

1. As normas constitucionais

16. A Constituição Federal contém três disposições diversas, que lidam diretamente com o fenômeno religioso e que merecem referência na discussão aqui desenvolvida. A primeira delas cuida da liberdade religiosa, veiculada no art. 5º, VI:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”; (...)²⁰

¹⁹ List of religions and spiritual traditions. *Wikipedia*. Acessível em https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_religions_and_spiritual_traditions. Visitado em 27 ago 2017.

²⁰ Os incisos VII e VIII também guardam relação com o fenômeno religioso, mas não têm relevância para o tema aqui versado. Confira-se: “VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de

17. O art. 19, I, por sua vez, contempla a regra geral que deve reger as relações entre o Estado e as confissões religiosas, de onde se extrai o princípio da laicidade. É a seguinte a dicção do dispositivo:

“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” (...).

18. Por fim, especificamente em relação ao ensino religioso, assim dispõe o art. 210, § 1º da Constituição:

“Art. 210. (...)
§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental”.

19. Mais à frente se fará a interpretação analítica e a conjugação desses dispositivos.

2. A Lei de Diretrizes e Bases, sua alteração, e o Acordo Brasil-Santa Sé

20. Passando à legislação ordinária, é bem de ver que a oferta de ensino religioso nas escolas públicas permaneceu quase uma década após a promulgação da Constituição sem regulamentação nacional. Coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, instituída pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, concretizar o art. 210, § 1º, da Constituição. Assim dispôs o art. 33 da lei, em sua redação original:

“Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, sendo oferecido, sem ônus para os cofres públicos, de acordo com as preferências manifestadas pelos alunos ou por seus responsáveis, em caráter:

I - confessional, de acordo com a opção religiosa do aluno ou do seu responsável, ministrado por professores ou orientadores religiosos preparados e credenciados pelas respectivas igrejas ou entidades religiosas; ou

assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva”; e “VIII - 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” (...).

II - interconfessional, resultante de acordo entre as diversas entidades religiosas, que se responsabilizarão pela elaboração do respectivo programa”.

21. Como se vê da sua dicção expressa, o dispositivo estabeleceu que o ensino religioso deveria ser oferecido *sem ônus para os cofres públicos* e que teria caráter essencialmente confessional. De um lado, o ensino denominado *confessional* se identifica com a educação religiosa fornecida no âmbito privado de cada entidade religiosa específica. De outro, o ensino *interconfessional* não perde o caráter confessional, mas apenas amplia o escopo da educação religiosa como resultado de um acordo entre diferentes religiões (em regra, as majoritárias)²¹. A Lei de Diretrizes e Bases partia então do pressuposto – questionável à luz da Constituição – de que era possível conciliar o ensino *de* religiões nas escolas públicas com o princípio da laicidade, desde que o papel do Estado se limitasse à oferta de salas de aula e horário para que representantes de entidades religiosas ministrassem a disciplina aos alunos optantes, sem qualquer ônus para os cofres públicos²².

22. Tal regulamentação, todavia, vigorou por um brevíssimo espaço de tempo. Cerca de sete meses depois, em 22 de julho de 1997, a redação do artigo 33 da LDB foi significativamente alterada pela Lei nº 9.475²³. A nova regulamentação: (i) definiu que a disciplina é “parte integrante da formação básica do cidadão”; (ii) excluiu a exigência de que o ensino religioso fosse ministrado sem onerar os cofres públicos; (iii) assegurou o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil; (iv) incluiu expressa vedação a quaisquer formas de proselitismo; (v) eliminou a definição legal dos modelos possíveis de ensino religioso

²¹ V: Débora Diniz e Tatiana Lionço, Educação e Laicidade. In: Débora Diniz, Tatiana Lionço e Vanessa Carrião (org.) *Laicidade e Ensino Religioso no Brasil*, 2010. p. 14-15.

²² Essa foi, inclusive, a interpretação do Conselho Nacional de Educação do MEC no Parecer nº 05/97, sobre a redação original do artigo 33: “[P]or ensino religioso se entende o espaço que a escola pública abre para que estudantes, facultativamente, se iniciem ou se aperfeiçoem numa determinada religião. Desse ponto de vista, somente as igrejas, individualmente ou associadas, poderão credenciar seus representantes para ocupar o espaço como resposta à demanda dos alunos de uma determinada escola. Foi a interpretação que a nova LDB adotou no já citado art. 33. (...) À escola cabem duas obrigações: 1. Garantir a “matrícula facultativa”, o que supõe que a escola, em seu projeto pedagógico, ofereça com clareza aos alunos e pais quais são as opções disponibilizadas pelas igrejas, em caráter confessional ou interconfessional; 2. Deixar horário e instalações físicas vagas para que os representantes das igrejas os ocupem conforme sua proposta pedagógica, para os estudantes que demandarem o ensino religioso de sua opção, não o saber das religiões, que poderá ser ministrado por qualquer professor afeito a tal conteúdo, mas a prática assumida por um representante confessional ou interconfessional”.

²³ A Lei nº 9.475/1997 foi resultado da aprovação de substitutivo a três Projetos de Lei: o PL nº 2.757/1997, o PL nº 3.043/1997, e o PL nº 2.997/1997.

(confessional ou interconfessional); (vi) delegou a regulamentação dos procedimentos para a definição dos conteúdos e normas para habilitação e admissão de professores aos sistemas de ensino (estaduais, distrital e municipais), e (vii) estabeleceu que os sistemas de ensino deverão ouvir entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso. Confira-se:

“Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo.

§ 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§ 2º Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso”.

23. Uma das principais preocupações refletidas na alteração legislativa foi justamente a proibição de quaisquer formas de doutrinação ou proselitismo, de modo a adequar o ensino religioso ao princípio da laicidade do Estado. É o que se verifica da sua exposição de motivos:

“O ensino fundamental tem por objetivo a formação básica do cidadão, da qual, até por uma questão de bom senso, o ensino religioso é parte integrante. O ensino religioso escolar, no entanto, deve revestir-se de características próprias, tanto por razões de ordem prática, decorrentes da própria organização do ensino, quanto por razões de ordem constitucional, ligadas ao princípio da laicidade do Estado.

Essencial neste projeto de lei é a proibição de quaisquer formas de doutrinação ou proselitismo, ou seja, a catequese, a pregação, a iniciação nos fundamentos de determinado sistema religioso. Eliminada a alternativa do ensino religioso confessional, é dispensável a expressão “sem ônus para os cofres públicos”.

Está preservado no projeto o princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, explicitado no art. 206 da Constituição Federal, bem como o respeito à diversidade de valores culturais e a garantia de uma formação básica comum, conforme exige o art. 210 da Constituição Federal. Contudo, a qualidade mesmo deste conteúdo curricular requer a participação das diversas comunidades e organizações religiosas na sua elaboração”.²⁴

24. Por fim, o Acordo Brasil-Santa Sé, devidamente internalizado, previu, em parcial superposição, o seguinte:

²⁴ Justificativa do PL nº 2.997/1997. Grifos acrescentados.

“Art. 11. [...]”

§ 1º. O ensino religioso, católico e de outras confissões religiosas, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, em conformidade com a Constituição e as outras leis vigentes, sem qualquer forma de discriminação.”

Parte II

SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

I. ENSINO RELIGIOSO E LAICIDADE ESTATAL

25. O art. 5º, VI da Constituição assegura o *direito à liberdade religiosa*. O art. 19, I consagra o *princípio da laicidade*. E o art. 210, § 1º prevê o *ensino religioso facultativo nas escolas públicas de ensino fundamental*. O tema aqui discutido situa-se na confluência dessas três normas, cujo sentido e alcance precisam ser compatibilizados. As normas constitucionais devem ser interpretadas *sistematicamente*, levando-se em conta sua conexão com as demais. Aplica-se, assim, o *princípio da unidade da Constituição*, que impõe ao intérprete a tarefa de buscar a concordância prática entre os diferentes preceitos constitucionais, minimizando os conflitos e tensões que decorrem naturalmente do caráter pluralista do texto constitucional.

26. A conciliação necessária entre laicidade estatal e ensino religioso afasta a possibilidade de o Estado optar pela modalidade *confessional* (de uma religião específica) ou pela modalidade *interconfessional* (de algumas religiões, a partir do seu denominador comum). Note-se que a simples presença do ensino religioso em escolas públicas já constitui uma cláusula constitucional de exceção (ou de limitação) ao princípio da laicidade, pelo fato de aproximar, em alguma medida, as ordens estatal e religiosa. Por se tratar de norma originária, deve ela ser interpretada com o mínimo de restrição à ideia de laicidade, cujo conteúdo vai detalhado a seguir.

II. CONTEÚDO JURÍDICO DA IDEIA DE LAICIDADE DO ESTADO

1. Separação formal entre Estado e Igreja

27. O primeiro conteúdo jurídico da laicidade refere-se à separação formal entre Estado e Igreja. Um Estado laico não pode identificar-se formalmente com qualquer religião ou doutrina religiosa. Esta autonomia entre ambos deve se manifestar nos planos institucional, pessoal e simbólico. Na *dimensão institucional* a laicidade veda qualquer arranjo político que conduza à fusão entre Estado e religião. Já na *dimensão pessoal*, impede-se que representantes de religião sejam admitidos enquanto tais como agentes públicos²⁵. Por fim, na *dimensão simbólica*, a separação formal impede que os símbolos adotados pelo Estado constituam símbolos de identificação de religiões²⁶.

28. Os modelos confessionais e interconfessionais de ensino religioso são, no entanto, incompatíveis com a exigência de separação formal entre o Estado e as religiões. Quando se permite que alunos recebam instrução religiosa de uma ou de várias religiões dentro das escolas públicas, torna-se inevitável a identificação institucional entre o Estado, que oferece o espaço público da sala de aula durante o período letivo, e as confissões, que definem os conteúdos a serem transmitidos. A violação à separação formal fica ainda mais nítida nos casos em que se exige que os professores da disciplina sejam representantes religiosos ou pessoas credenciadas por Igrejas e, ao mesmo tempo, se admite que sejam remunerados pelo Estado, em contrariedade à vedação expressa do art. 19, I da Constituição.

2. Neutralidade estatal em matéria religiosa

29. Um segundo conteúdo jurídico da laicidade é o **princípio da neutralidade estatal em matéria religiosa**, que veda o estabelecimento, pelo Estado, de preferências ou discriminações entre as confissões religiosas, bem como de interferências da religião no exercício de funções estatais. A proteção conferida pela neutralidade alcança, igualmente, posições ou cosmovisões não religiosas, a exemplo do agnosticismo, do ateísmo e do humanismo, que merecem o mesmo respeito e proteção que qualquer credo, afinal, a dignidade

²⁵ Por óbvio, isso não significa que representantes religiosos não possam prestar concursos e assumir cargos públicos, nem que agentes públicos não possam professar suas crenças, desde que fora do exercício do cargo.

²⁶ V: Daniel Sarmiento, O crucifixo nos tribunais e a laicidade do Estado. In: Valerio Mazzuoli, Aldir Guedes Soriano (org.). *Direito à liberdade religiosa: desafios e perspectivas para o séc. XXI*, p. 211.

de todos os cidadãos é a mesma²⁷. Assim, a laicidade como neutralidade impede que o Estado (i) favoreça, promova ou subvencione religiões ou posições não-religiosas (*neutralidade como não preferência*); (ii) obstaculize, discrimine ou embarace religiões ou posições não-religiosas (*neutralidade como não embaraço*); e (iii) tenha a sua atuação orientada ou condicionada por religiões ou posições não-religiosas (*neutralidade como não interferência*).

30. Todavia, quando o Estado permite que se realize a iniciação ou o aprofundamento dos alunos de escolas públicas em determinada religião, ainda que sem ônus aos cofres públicos, tem-se por quebrada qualquer possibilidade de neutralidade. Especialmente em um país com a diversidade religiosa do Brasil, que segundo o *Novo Mapa das Religiões*²⁸ possui mais de 140 denominações²⁹. Tanto no caso do ensino confessional quanto do ensino interconfessional, é física, operacional e materialmente impossível abrir turmas específicas para que todos os alunos tenham instrução religiosa nas suas respectivas crenças. Nesse contexto, apenas as religiões majoritárias na sociedade brasileira (como as católicas e evangélicas) têm capacidade de credenciar e formar professores suficientes para atender a todas as escolas públicas. Há, por um lado, nítido favorecimento e promoção dessas religiões e, por outro, discriminação e desprestígio das crenças minoritárias. A consequência, então, é a nítida quebra de neutralidade pelo Estado, que não pode usar o seu poder e o seu dinheiro, que pertencem a toda a coletividade, para privilegiar uma ou algumas crenças.

3. Garantia da liberdade religiosa

31. Um terceiro e último conteúdo jurídico essencial da laicidade diz respeito à **garantia da liberdade religiosa**. A liberdade religiosa constitui, em primeiro lugar, um direito fundamental autônomo em relação ao princípio da laicidade, positivado expressamente pela Carta de 1988 (arts. 5º, VI e VIII, 143, § 1º e 150, VI, *b*). Enquanto tal, ela integra a autonomia

²⁷ Martha Nussbaum, *Liberty of conscience: in defense of America's tradition of religious equality*, 2008, p. 226-227.

²⁸ *Novo Mapa das Religiões*, elaborado pelo Centro de Políticas Sociais da FGV em 2011, com base em dados do IBGE de 2009

²⁹ Tais religiões são classificadas genericamente nas categorias “católicas”, “evangélicas de missão”, “evangélicas pentecostais”, “espiritualistas”, “afro-brasileiras”, “orientais”, “outras” (que inclui, por exemplo, religiões indígenas, exotéricas e testemunhas de Jeová), e “sem religião”. Segundo o ranking apresentado, há na população cerca de 68,4% de católicos, 20,2% de evangélicos, 6,7% de “sem religião”, 1,65% de espiritualistas, 0,35% de membros de religiões afro-brasileiras, 0,31% de membros de religiões orientais, e 2,23% de membros de outras religiões.

individual e o universo de escolhas existenciais básicas de uma pessoa, sendo expressão nuclear da dignidade humana. Porém, a garantia da liberdade religiosa também constitui um conteúdo básico da laicidade³⁰. A laicidade impõe ao Estado a tarefa de proporcionar um ambiente institucional, social e jurídico adequado para a garantia da plena liberdade de consciência e crença dos indivíduos, para o funcionamento e a difusão das distintas religiões (e posições não religiosas), bem como para a prática de cultos. Nessa dimensão objetiva e positiva da liberdade religiosa, o Estado torna-se responsável por promover a tolerância e o respeito mútuo entre os adeptos de diferentes concepções religiosas e não religiosas, de modo a prevenir a discriminação e assegurar o pluralismo religioso.

32. Entretanto, em ambos os cenários (ensino confessional e interconfessional), o Estado afeta a **garantia de liberdade religiosa**, ao criar um ambiente escolar incapaz de assegurar a liberdade religiosa dos alunos que professam as crenças não representadas nas aulas. No espaço da escola pública, o Estado jamais pode pretender estimular ou desestimular, prescrever ou proibir a adoção de qualquer crença. Ao contrário, ao Poder Público incumbe o dever de assegurar que todos os educandos possam exercer o direito de aderir (ou não) a uma crença e professá-la, individual ou coletivamente, por meio de seus ritos e cultos, sem coerção ou discriminação e respeitando-se, sempre, a autonomia familiar. Durante o ensino fundamental, tais deveres de proteção são potencializados. Crianças e adolescentes, ainda em fase de desenvolvimento de sua personalidade e autonomia, são especialmente influenciáveis por seus professores e colegas e querem sentir-se aceitos e integrados em suas turmas. A sensação de exclusão, por professarem crenças “diferentes” da maioria dos seus colegas, pode levá-los a não expressarem suas preferências religiosas, bem como produzir uma perniciosa diminuição de sua autoestima e estigmatização face à comunidade escolar.

33. Pelas razões acima deduzidas, a conclusão a que se chega é que somente o ensino religioso não confessional, ministrado de modo plural, objetivo e neutro – *i.e.*, sem que

³⁰ Ao contrário do que se poderia imaginar, não há, em princípio, antagonismo entre laicidade e liberdade religiosa, mas uma relação de pressuposição mútua. Um Estado, ainda que formalmente separado da Igreja e neutro em relação às religiões, não será plenamente laico se permitir que indivíduos sejam discriminados por suas crenças, ou impedidos de professá-las abertamente. De modo semelhante, um Estado que adote uma religião oficial pode até ser capaz de garantir a liberdade religiosa, mas não o fará em sua plenitude, pois a adoção preferencial de uma religião pelo Estado envia um sinal, ainda que implícito, de diferenciação entre os que professam e os que não professam tal crença.

as crenças e cosmovisões sejam transmitidas como verdadeiras ou falsas, boas ou más, certas ou erradas, melhores ou piores –, permite realizar o princípio da laicidade estatal, bem como garantir a liberdade religiosa e a igualdade

34. A corroborar a legitimidade desta interpretação constitucional, deve-se ressaltar que, em audiência pública realizada no âmbito desta ação direta, a grande maioria dos representantes de denominações religiosas, dos especialistas e das entidades da sociedade civil participantes defenderam a impossibilidade prática de conciliar os modelos confessional e interconfessional de ensino religioso confessional com a laicidade do Estado. Em síntese, **dos 31 participantes da audiência, 23 defenderam a procedência da ação**. Ainda, do total de participantes, 12 eram entidades de caráter religioso (incluindo posições não religiosas), representativas da diversidade religiosa do país. Destes, 8 defenderam a procedência da ação.

35. Uma última nota. Não se harmoniza com a Constituição Federal a interpretação do art. 210, § 1º, no sentido de permitir o ensino confessional e interconfessional, desde que não haja qualquer ônus para os cofres públicos, caso em que as escolas apenas ofereceriam salas e horários às confissões religiosas e estas, por sua vez, remunerariam os professores responsáveis por ministrar a disciplina. A proposta é tanto incompatível com o princípio da laicidade estatal, quanto com a liberdade religiosa e a igualdade. A atuação do Estado no sentido de abrir um espaço nas escolas públicas de ensino fundamental para que as próprias confissões ofereçam o conteúdo que considerarem adequado não é neutra. Ao contrário, conforme já amplamente demonstrado, tende a privilegiar as igrejas e religiões majoritárias, que têm maior capacidade de organização e disponibilidade de recursos para tanto³¹.

36. Por tudo isso, concluo que se deve conferir ao art. 33 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e ao art. 11, § 1º, do Acordo Brasil-Santa Sé interpretação conforme a Constituição, de modo a estabelecer que o ensino religioso em escolas públicas deve ostentar necessariamente natureza *não confessional*, com proibição de admissão de professores na qualidade de representantes de confissões religiosas³².

³¹ Neste sentido, vejam-se as manifestações dos Professores Daniel Sarmiento e Virgílio Afonso da Silva na audiência pública.

³² Nesse modelo, não se exclui a possibilidade de que representantes de instituições religiosas ministrem aulas de quaisquer disciplinas, inclusive de ensino religioso, desde que sejam regularmente

IV. CAUTELAS PARA ASSEGURAR A EFETIVA FACULTATIVIDADE E A ACONFSSIONALIDADE DO ENSINO RELIGIOSO

37. Muito embora, na teoria, seja possível compatibilizar o ensino religioso não confessional com a laicidade do Estado, a igualdade e a liberdade religiosa, não se pode ignorar as complexidades práticas de “trazer a religião para dentro da sala de aula”. O alerta foi feito por diversos participantes da audiência pública, em especial pela Professora Roseli Fischmann. No Brasil, apesar de o art. 33 da LDB ter sido alterado pela Lei nº 9.475/97, para excluir a referência aos ensinos *confessional* e *interconfessional*, fato foi que a alteração legislativa deu ensejo a duas dificuldades relativas à compatibilização do ensino religioso em escolas públicas com a laicidade estatal.

38. Em *primeiro lugar*, entendeu-se que o § 1º retirou a definição dos conteúdos da disciplina e das normas para a habilitação e admissão dos professores da esfera de competência nacional do Ministério da Educação – MEC, delegando tal tarefa para os sistemas de ensino, isto é, aos Estados e Municípios. Assim, enquanto todas as demais disciplinas têm seus parâmetros curriculares e conteúdos mínimos propostos pelo MEC, nos termos do art. 9º, IV, da LDB³³, o ensino religioso permanece sem diretrizes curriculares nacionais³⁴. À falta de um paradigma nacional, os sistemas estaduais e municipais de ensino produziram, na matéria, uma Babel de proporções bíblicas, tal como narrado no Livro do Gênesis, em que cada um fala uma língua diversa.

39. Por todo o Brasil, foram instituídos modelos de ensino com contornos bastante diversos, que podem ser classificados³⁵ como (i) *ensino confessional*³⁶; (ii) *ensino*

admitidos na rede pública de ensino, restando vinculados às diretrizes do MEC.

³³ Art. 9º A União incumbir-se-á de: (...) IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

³⁴ Ainda em 1997, o Fórum Nacional Permanente do Ensino Religioso – Fonaper, entidade admitida como *amicus curiae* neste ADI, elaborou documento não-oficial em que estipulou parâmetros curriculares nacionais do ensino religioso.

³⁵ Classificação sugerida na pesquisa das professoras Débora Diniz e Vanessa Carrião em 2009.

³⁶ Modelo adotado nos estados do Acre, Bahia, Ceará e Rio de Janeiro.

*interconfessional*³⁷ e (iii) *ensino sobre religiões*³⁸. Além da variação de modelos, há, ainda, diferenças quanto ao modo como o conteúdo é transmitido, havendo casos em que o ensino religioso não é ministrado em forma de disciplina, mas sim de maneira transversal pelo próprio professor da turma³⁹. Há sistemas em que a matrícula na matéria é automática, devendo o aluno requerer o seu desligamento, se assim desejar⁴⁰; e outros em que a inclusão do aluno depende de manifestação expressa⁴¹. Além disso, a carga horária de ensino religioso pode ser ou não computada na carga horária mínima fixada na LDB⁴²; e os resultados da disciplina são ou não considerados para fins de promoção do aluno por série⁴³. Apenas alguns sistemas oferecem atividades alternativas para os não optantes da disciplina⁴⁴. Por fim, também se verifica grande variação no que diz respeito aos requisitos de admissão dos professores, dentre os quais vale destacar a exigência (i) de diploma em Ciências da Religião, habilitação e/ou especialização em ensino religioso⁴⁵; (ii) de graduação em nível superior nas áreas de Pedagogia, História, Filosofia, Sociologia, Ciências Sociais, Psicologia⁴⁶; ou a admissão (iii) de pessoas indicadas ou credenciadas por autoridades religiosas⁴⁷; (iv) pessoas com curso de formação oferecido por instituições religiosas⁴⁸; ou, ainda, (v) voluntários da comunidade⁴⁹.

³⁷ Modelo adotado nos estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

³⁸ Modelo adotado apenas em São Paulo.

³⁹ A Resolução CEE/RO n.º 108/2003 estabelece a possibilidade de oferta do ensino religioso nas quatro séries iniciais do ensino fundamental de forma interdisciplinar e globalizada (art. 2º, § 1º). Também funciona desse modo em São Paulo, nos termos da Deliberação CEE 16/01, que prevê que “nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas da rede estadual”, os conteúdos de ensino religioso serão ministrados pelos próprios professores responsáveis pela classe” e “serão trabalhados transversalmente sob a responsabilidade e organização do professor”.

⁴⁰ Assim funciona no Ceará, nos termos da Res. CEE 404/05, nos termos do art. 1º, §§ 4º e 5º, que prevê que “o aluno que (...) no ato da matrícula e mediante documento, optar por não querer frequentar a aula de ensino religioso, deverá participar, na hora a ela reservada, de aulas ou atividades que complementem a formação básica do cidadão” e esta opção [por não frequentar o ensino religioso “deverá ser registrada na ficha individual e no histórico escolar do aluno.”

⁴¹ É o caso de Minas Gerais, nos termos do art. 2º do Decreto n.º 44.138/2005.

⁴² A Lei n.º 15.434/2005 de Minas Gerais dispõe, em seu art. 4º, dispõe que “o ensino religioso será ministrado dentro do horário normal das escolas da rede pública e sua carga horária integrará as oitocentas horas mínimas previstas para o ano letivo”. Já a Res. CEE 01/10 do Pará prevê, no § 3º, que a carga horária da disciplina será “acrescida ao mínimo de 800 (oitocentas) horas anuais.”

⁴³ A Res. CEE 01/10 do Pará prevê, no § 6º, que “são dispensados os resultados da avaliação de aprendizagem de ensino religioso para fins de promoção do aluno na Educação Básica”.

⁴⁴ É o caso de Minas Gerais, nos termos do parágrafo único do art. 4º, da Lei n.º 15.434/2005

⁴⁵ É o caso do Amapá (Res. CEE n.º 14/2006)

⁴⁶ É o caso da Paraíba (Res. CEE 147/2008, art. 17)

⁴⁷ É o caso da Bahia (Lei 2463/1967).

⁴⁸ É o caso de Pernambuco (Decreto 17.973/1994 e Portaria SEE 3617/2006).

40. Como não há parâmetros nacionais para a disciplina, não existe um mecanismo que contribua para que o conteúdo do ensino religioso seja transmitido sem proselitismo e com respeito à liberdade religiosa dos alunos em todas as escolas de ensino fundamental no Brasil. Em decorrência disso, não são raros os relatos de discriminação de cunho religioso, muitas vezes graves e envolvendo até violência física, em especial relacionados a religiões de matriz africana⁵⁰.

41. Em *segundo lugar*, outro problema decorre da associação entre o ensino confessional e a possibilidade de custeio da disciplina pelo Poder Público. Como se viu, de um lado, a ausência de parâmetros curriculares nacionais para a disciplina deu ensejo à adoção de modelos confessionais e interconfessionais na maior parte dos estados brasileiros. De outro lado, a nova redação do artigo 33 da LDB, não mais contém a previsão de oferta da matéria “sem ônus aos cofres públicos”⁵¹. Como resultado, produziu-se uma dificuldade em

⁴⁹ É o caso do Distrito Federal, que, nos termos do Decreto nº 26.129/2005, dispõe que “na hipótese de não haver professores do Quadro de Pessoal para atender à demanda de alunos, poderão ser convidados voluntários da comunidade, desde que apresentem condições de ministrar Ensino Religioso e cumpram o currículo”.

⁵⁰ De acordo com relatório produzido pela Relatoria do Direito Humano à Educação da Plataforma Dhesca, em razão do recebimento de denúncias sobre casos de discriminação de cunho religioso nas escolas “[e]ntre as denúncias que chegaram à Relatoria, de diversas regiões do país, encontram-se casos de violência física (socos e até apedrejamento) contra estudantes; demissão ou afastamento de profissionais de educação adeptos de religiões de matriz africana ou que abordaram conteúdos dessas religiões em classe; proibição de uso de livros e do ensino da capoeira em espaço escolar; desigualdade no acesso a dependências escolares por parte de lideranças religiosas, em prejuízo das vinculadas a matriz africana; omissão diante da discriminação ou abuso de atribuições por parte de professores e diretores, etc. Essas situações, muitas vezes, levam estudantes à repetência, evasão ou solicitação de transferência para outras unidades educacionais, comprometem a autoestima e contribuem para o baixo desempenho escolar” (Informe Preliminar – Intolerância Religiosa na Educação: Missão Educação e Racismo no Brasil, da Relatoria Nacional do Direito Humano à Educação da Plataforma DhESCA, disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/?p=1680>). Em tese de doutorado sobre a educação em terreiros, a Professora Stella Guedes reproduziu alguns depoimentos de alunos. Em um caso, uma criança declarou: “*Não falo que sou do candomblé. Se ninguém souber, ninguém discrimina*”, afirmando que quando perguntam qual a sua religião, responde: “*Sou católico*” (Stela Caputo Guedes, Educação em terreiros e como a escola se relaciona com crianças que praticam candomblé. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, 2005)..

⁵¹ O próprio MEC, em parecer exarado ainda na vigência da redação original do art. 33, já havia destacado os perigos da associação entre ensino confessional e custeio pelo Poder Público: “Mesmo que a LDB não o declarasse, **não poderia haver ônus para os cofres públicos**, por três motivos:

a) haveria violação do art. 19 da CF que veda a subvenção a cultos religiosos e a igrejas;

b) criaria um tratamento desigual do Estado com relação às diversas igrejas, porque a subvenção seria desproporcional à demanda. Como o professor seria pago por hora curricular de trabalho, um ou dois alunos de uma religião demandariam o mesmo gasto do Estado do que trinta ou quarenta de

harmonizar a regra do art. 19, I, da Constituição Federal, que proíbe às entidades federativas a subvenção de religiões, com o ensino religioso de caráter confessional, adotado em grande parte do país.

42. Para ilustrar tais perigos, veja-se o caso do Estado do Rio de Janeiro, que optou por adotar o modelo confessional, mesmo após a revisão da LDB⁵². Em 2004, o Rio de Janeiro realizou concurso público específico para o preenchimento de 500 vagas de professores de ensino religioso, sendo 342 para professores católicos, 132 para evangélicos e 26 para outros credos⁵³. De acordo com o edital do concurso, no ato da inscrição, os candidatos deveriam declarar a opção por um credo e serem credenciados pela autoridade religiosa. Reconheceu-se, ainda, às autoridades religiosas o direito de cancelar, a qualquer tempo, o credenciamento, quando o professor mudar de confissão religiosa ou apresentar motivos que o impeçam moralmente de exercê-la, caso em que para permanecer nessa condição o professor deveria apresentar novo credenciamento. Não há nada mais contrário à laicidade estatal e aos princípios que regem os concursos públicos do que fazer o cargo de professor depender de manifestação de vontade de confissões religiosas. E ainda pior: o ensino religioso confessional produziu relevante impacto para o erário estatal. Segundo o Deputado Carlos Minc, apenas em 2004, o ano da realização do concurso, o Rio de Janeiro gastou cerca de R\$16 milhões com a oferta da disciplina⁵⁴.

43. São evidentes, portanto, as dificuldades em compatibilizar, na prática educativa, no “chão da escola”, o ensino religioso e a laicidade estatal. De fato, a implementação de um ensino neutro e laico *sobre* religiões em todas as escolas públicas de ensino fundamental, no Brasil ou em qualquer outra parte do mundo, é permeada de desafios⁵⁵. O risco permanente é

outra, já que a lei garante a confessionalidade e a opção dos alunos;

c) finalmente, havendo disposição de pagamento pelo Estado, poder-se-ia chegar ao absurdo de o ensino religioso para dezenas de denominações diferenciadas com demanda na escola ser mais oneroso que o ensino de outras matérias com maior carga horária” (Conselho Nacional de Educação do MEC, Parecer nº 05/97, sobre a interpretação do art. 33 da LDB, em sua redação original).

⁵² O ensino no Estado foi regulado pela Lei nº 3459/2000 e Decreto 31.086/2002. V. Luiz Antônio Cunha, O ensino religioso na rede estadual do Rio de Janeiro – política e legislação. In: Roberto Arriada Lorea (org.), *Em defesa das Liberdades Laicas*, 2008. p. 173.

⁵³ Cf. Débora Diniz e Tatiana Lionço, Educação e Laicidade. In: Débora Diniz, Tatiana Lionço e Vanessa Carrião (org.) *Laicidade e Ensino Religioso no Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2010. p. 26.

⁵⁴ Informação prestada pelo Deputado na audiência pública organizada no âmbito desta ADI.

⁵⁵ Alison Mawhinney, The Opt-Out Clause: Imperfect protection for the Right to Freedom of Religion in Schools. In: *Educational Law Journal*, v. 102, 2006, p. 109-112; Jeroen Temperman, *State-Religion*

que, a despeito do rótulo da não-confessionalidade, o ensino descambe para a doutrinação religiosa.

44. A questão já foi enfrentada pela Corte Europeia de Direitos Humanos – CEDH, em dois casos relevantes sobre o tema: *Folgerø e Outros v. Noruega*⁵⁶ e *Zengin v. Turquia*⁵⁷. Em ambos os precedentes, a Corte declarou a existência de violação à Convenção Europeia, tendo em vista que (i) a despeito de o conteúdo programático do ensino religioso ser apresentado como não confessional, na prática a disciplina não apresentava currículo efetivamente neutro e (ii) o procedimento para obter desligamento da matéria não era adequado do ponto de vista da liberdade religiosa, na medida em que criava um ônus injustificado a pais e alunos.

45. Esses casos contribuem para demonstrar que não basta a proclamação de um ensino religioso não confessional. É preciso que o objetivo de transmitir, da forma mais neutra e imparcial possível, conhecimentos sobre as diferentes religiões (e, assim, favorecer a tolerância e o respeito mútuo) permeie a definição dos conteúdos, práticas docentes e a

Relationships and Human Rights Law: Towards a Right to .(...)

⁵⁶ CEDH, *Folgerø and Others v. Norway* (Processo n. 15472/02), j. em 29.06.2007. No caso, os pais de crianças matriculadas em escola pública primária impugnaram o oferecimento de disciplina denominada “Cristianismo, religião e filosofia”. Apesar de a matéria ter suposto caráter não confessional e ser voltada à promoção do pluralismo e da tolerância religiosa, na prática, o cristianismo ocupava grande parte do tempo de aula, com pouca atenção para as demais religiões, e as crianças eram obrigadas a decorar os Dez Mandamentos e obter conhecimentos da Bíblia, entre outras atividades de doutrinação religiosa. Ao analisar o caso, a Corte entendeu que havia violação à Convenção Europeia, em razão de a disciplina não ter currículo efetivamente neutro, objetivo e pluralista. A CEDH também entendeu que o procedimento para obter desligamento da matéria não era efetivo ou adequado, uma vez que os pais e alunos apenas poderiam pedir isenção parcial da disciplina e deveriam fornecer fundamentos tanto, em violação à liberdade religiosa. Além disso, caso deferido o pedido de isenção, a criança era colocada em outra sala, conferindo-se a ela o mesmo tratamento aplicado aos alunos punidos por mau comportamento, de modo a propiciar um sentimento de exclusão e discriminação.

⁵⁷ CEDH, *v. Hasan And Eylem Zengin v. Turkey* (Processo n. 1448/04), j. em 09.10.2007. No caso, os requerentes, pai e filha, eram nacionais turcos e seguidores do Alevismo, uma corrente do Islã com muitos praticantes na Turquia, e com contornos muito diferentes da corrente sunita. A filha frequentava escola pública que oferecia a disciplina “cultura religiosa e ética”, de frequência obrigatória, com conteúdo não confessional. De acordo com a ementa, a matéria voltava-se a prover informações objetivas sobre os desenvolvimentos históricos de várias religiões, com fundamento no princípio da laicidade, com respeito à liberdade religiosa e buscando assegurar que os alunos assimilassem os valores de tolerância, respeito mútuo e fraternidade. Porém, na prática, a disciplina consistia basicamente em instrução religiosa da corrente sunita do Islã. Ao analisar o caso, a CEDH concluiu que, embora o conteúdo programático da disciplina fosse adequado, as aulas efetivamente ministradas violaram os direitos à liberdade religiosa e à educação, por não cumprirem os requisitos de objetividade e pluralismo. Além disso, a Corte considerou que os procedimentos para obter isenção de frequência do ensino religioso, que exigia a divulgação da religião a que pertenciam, eram inadequados e não conferiam proteção suficiente à liberdade religiosa dos pais e alunos.

implementação da disciplina no dia-a-dia da sala de aula, de modo a evitar que a escola pública se transforme em espaço de doutrinação não admitida pela Constituição. Para tanto, os especialistas recomendam a adoção de algumas salvaguardas para que o ensino religioso seja efetivamente ministrado conforme a Constituição, garantindo-se, assim, a efetividade da decisão que eventualmente venha a ser proferida na linha do presente voto.

46. É certo que este Tribunal não detém *expertise* nem capacidade institucional para antever e evitar todas as dificuldades que possam ocorrer na implementação efetiva do ensino religioso nos moldes constitucionais. Porém, afigura-se de toda conveniência que o Ministério da Educação – MEC: (i) defina parâmetros curriculares nacionais para o ensino religioso, para que possa funcionar como orientação e inspiração para os sistemas estaduais e municipais; e (ii) garanta de fato a cláusula constitucional da facultatividade do ensino religioso.

47. A definição de parâmetros pelo MEC constitui importante mecanismo para balizar a implementação prática do ensino religioso não confessional pelos sistemas de ensino, de modo a contribuir para que o conteúdo da disciplina seja transmitido sem proselitismo e com respeito à liberdade religiosa dos alunos em todas as escolas de ensino fundamental no Brasil⁵⁸. Nesse sentido, recomendam-se algumas condutas e cautelas para que a facultatividade e a não confessionalidade sejam asseguradas.

48. *Em primeiro lugar*, a investidura e permanência no cargo público de professor do ensino fundamental não pode depender, em nenhuma hipótese, de ato de vontade de qualquer confissão religiosa. *Em segundo lugar*, para assegurar a efetiva facultatividade do ensino religioso, são necessárias, dentre outras, as seguintes condutas: (i) não se deve permitir a matrícula automática de todos os alunos no ensino religioso, exigindo-se manifestação de vontade para que seja incluído na matéria; (ii) os alunos que optarem por não cursarem a

⁵⁸ Conforme apontado pela Professora Débora Diniz, representando o Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero – Anis, na audiência pública realizada nesta ADI, a sujeição do ensino religioso ao regime nacional de avaliação da qualidade do material didático do MEC contribuiria de forma relevante para garantir a não confessionalidade do ensino religioso. Isso porque o Programa Nacional do Livro Didático prevê a exclusão das obras que (i) “veicularem estereótipos e preconceitos de condição social, regional, étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de idade ou de linguagem, religiosa, condição de deficiência, assim como qualquer outra forma de discriminação ou de violação de direitos humanos”, e que (ii) “fizerem doutrinação religiosa ou política, desrespeitando o caráter laico e autônomo do ensino público”.

disciplina ensino religioso deverão ter alternativas pedagógicas de modo a atingir a carga mínima anual de 800 horas, exigida pelo art. 24 da LDB; (iii) o ensino religioso deve ser ministrado em aula específica, vedado o ensino transversal da matéria⁵⁹ e (iv) os alunos que escolherem cursar ensino religioso devem ter reconhecido o direito de se desligarem a qualquer tempo.

V. CONCLUSÃO

49. Por todo o exposto, voto pela procedência dos pedidos formulados nesta ação direta para fins de conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 33, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.394/96, e ao artigo 11, § 1º, do Acordo Brasil-Santa Sé, aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 698/2009 e promulgado por meio do Decreto nº 7.107/2010, para assentar que o ensino religioso em escolas públicas somente pode ter natureza *não confessional*, com proibição da admissão de professores na qualidade de representantes das confissões religiosas.

⁵⁹ Entende-se por ensino transversal a inserção de conteúdos do ensino religioso nas aulas de outras disciplinas convencionais. De acordo com o Ministério da Educação, os temas transversais são aqueles que devem integrar “as áreas convencionais de forma a estarem presentes em todas elas, relacionando-as às questões da atualidade”.