



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PEDRO CHAVES**

**PARECER N° , DE 2018**

SF/18529.78533-25

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 130, de 2009 (Projeto de Lei nº 2171/2003, na Casa de origem), do Deputado Rubens Otoni, que *dispõe sobre a aplicação de provas e a atribuição de frequência a alunos impossibilitados de comparecer à escola, por motivos de liberdade de consciência e de crença religiosa.*

Relator: Senador **PEDRO CHAVES**

**I – RELATÓRIO**

Em exame, em caráter terminativo, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 130, de 2009, originário do Projeto de Lei (PL) nº 2.171, de 2003, de autoria do Deputado Rubens Otoni, que, numa estrutura de cinco artigos, objetiva garantir a alunos impossibilitados de comparecer à escola, por motivos de liberdade de consciência e de crença religiosa, o direito à realização de provas e à atribuição de frequência.

Por meio do art. 1º, o PLC confere aos alunos de todos os estabelecimentos de ensino o direito de realizar provas em dias distintos daqueles de guarda religiosa. Ao mesmo tempo, incumbe a instituição escolar de marcar data alternativa para a realização de novo exame, estipulando que a nova data coincida com o turno em que o aluno estude, a não ser que ele opte por turno distinto ou concorde com indicação nesse sentido.

No art. 2º, o projeto assegura ao aluno o direito de faltar às aulas no dia de guarda de sua religião. Nesse caso, o dispositivo obriga a escola a oferecer-lhe alternativas de compensação da ausência que incluem: a oportunidade de assistir aula em outro dia e horário; a apresentação de trabalho escrito; ou a realização de qualquer outra atividade de pesquisa determinada pela instituição de



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PEDRO CHAVES**

ensino. Prescreve-se, para qualquer caso, a necessidade de obediência aos parâmetros curriculares e ao plano de aula do dia letivo prejudicado.

Nos arts. 3º e 4º, o projeto estabelece os procedimentos para o exercício dos direitos que pretende assegurar. Para o caso de novas provas, o aluno é instado a apresentar requerimento em até cinco dias “da data de realização original”. No caso de ausência a aula regular, o requerimento do aluno deverá ser apresentado no prazo de cinco dias após a divulgação do calendário escolar anual ou semestral.

O art. 5º do projeto estabelece o início da vigência da lei em que se transformar para a data de sua publicação.

A proposição foi apresentada na Câmara dos Deputados em 2003, sendo ali discutida nas Comissões de Educação e Cultura (CEC) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Ao chegar ao Senado Federal, o PLC foi distribuído à apreciação dos colegiados temáticos correspondentes.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o PLC foi aprovado na forma de substitutivo que sintetiza o conteúdo material da proposição em dispositivo a ser acrescido à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB). Além disso, a nova redação prevê a compatibilização das ausências compensadas por meio de trabalhos com o limite máximo de faltas permitidas pela LDB para fins de aprovação do aluno.

Em 4 de outubro de 2017, por força dos Requerimentos da Comissão de Educação (RCE) nºs 64, de 2016; e 38 e 52, de 2017, de nossa autoria, foi realizada audiência pública destinada à instrução da matéria, com a participação dos Srs. Vanderlei Vianna, representante da Igreja Adventista; Paulo Maltz, Vice-Presidente da Confederação Israelita do Brasil; Bruno Coimbra, representante da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES); e Bernardo Pablo Sukiennik, Presidente do Observatório da Liberdade Religiosa (OLIR).

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre à CE opinar sobre o mérito de proposições que encerrem matéria de natureza educacional em geral. Dessa forma, afiguram-se respeitadas, na presente manifestação, as competências regimentalmente atribuídas a esta Comissão.

SF/18529.78533-25



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PEDRO CHAVES**

Em adição, por força do art. 91, inciso I, do mesmo normativo, o exame ora realizado poderia incidir sobre os aspectos de constitucionalidade e juridicidade do projeto. Entretanto, entendemos que a manifestação prévia da CCJ a esse respeito satisfaz a determinação regimental.

Passando ao exame de mérito do projeto, constata-se que, a teor do art. 205 da Constituição de 1988, a educação afigura-se direito de todos e dever do Estado e da família. Nesses termos, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas a assegurar a plenitude do desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua formação para o trabalho.

No cumprimento do dever do Estado, outras garantias no campo da educação estão previstas na Constituição. Entre elas destacam-se a oferta de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, aí incluída a oferta gratuita também a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; e a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando.

Ademais, o art. 206 da mesma Carta proclama outros princípios a serem observados no ensino propriamente dito, com vistas a conformar e corroborar o dever do Estado com a educação. Surgem decisivos entre tais preceitos a igualdade de condições para acesso e permanência na escola e a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber.

No plano dos direitos fundamentais individuais, a Carta de 1988 preconiza como garantia a inviolabilidade à liberdade de consciência e de crença, segundo os incisos VI a VIII do seu art. 5º. Aqui vale destacar especialmente a determinação do citado inciso VIII de que ninguém seja privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política. Esse mesmo dispositivo, contudo, excepciona, dessa proibição de privação de direitos, os casos em que a pessoa invocar tal liberdade para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei.

É importante pontuar que a liberdade religiosa apresenta certa novidade no plexo de direitos individuais no País. Ela adquire vulto especialmente com a instauração da República, marcada pela separação entre Estado e igreja e, notadamente, a adoção do entendimento de que não deve haver intervenção do Estado no campo das religiões.

Essa compreensão se fortalece, sobretudo, com as garantias constitucionais de liberdade de cultos públicos e de assistência religiosa em

SF/18529.78533-25



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PEDRO CHAVES**

instituições de internação coletiva. Em pouco mais de um século, essas garantias tornaram-se pacíficas na sociedade brasileira, a ponto de a Constituição dispensar a edição de lei para sua eficácia.

Não se observa o mesmo consenso, contudo, no tocante à não privação do exercício de direito, a todos assegurado, por motivo de crença religiosa. Sabiamente, o legislador originário deixou essa questão para ser amadurecida, estabelecendo assim a necessidade de lei para dispor sobre a sua aplicação na realidade brasileira.

No que tange particularmente ao direito à educação, passadas quase três décadas da promulgação da Carta, a legislação brasileira remanesce silente sobre o tema. Parece-nos que isso se deve, sobejamente, à dificuldade de conciliar um direito de todos com o dever de um Estado que se proclama laico. Com efeito, o desafio que está posto, desde então, é encontrar uma fórmula de superar a eventual existência de colisão entre o direito à educação e o direito à liberdade religiosa.

No nosso caso, o direito à liberdade de crença, por seu caráter de garantia fundamental pétreo, imodificável, assume grande relevância, como direito de minoria. Na mesma linha, o direito à educação, de matiz social, surge essencial e, por isso mesmo, também fundamental. Afinal, a educação tem-se tornado determinante para o acesso a uma infinidade de direitos no mundo e na vida atual.

Sob essa perspectiva, a proposição em análise, apresentada ao Congresso Nacional há mais de uma década, remanesce oportuna. Concretamente, conforme se adiantou, a legislação brasileira apresenta-se omissa em relação, sobretudo, à definição da prestação alternativa a que se refere o inciso VIII do art. 5º da Constituição. A lacuna no ordenamento potencializa a ocorrência de prejuízos àqueles que, fiados na Constituição, têm procurado, simultaneamente, guardar suas crenças e exercer direitos da cidadania da condição de membros da minoria da população.

Instituições provedoras de educação, em particular, agem sob o entendimento de que a laicidade orientadora da atuação do Estado brasileiro as impede de imiscuir-se na questão religiosa. Dessa maneira, ainda que para garantir direito fundamental, temem agir para fazer valer o direito à educação, com receio de se verem implicadas com o patrocínio ou favorecimento de algum credo, o que seria vedado pela mesma Carta.

Nessa linha, a ideia de calendários diferenciados propostos por escolas confessionais tem sido sistematicamente rejeitada pelo poder público. A

SF/18529.78533-25



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PEDRO CHAVES**

alegação das autoridades educacionais, em tais casos, é de ofensa ao princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola como impeditivo à adoção de solução da espécie.

Na prática, porém, é bem mais complexa a atuação do Estado respaldada na laicidade. Se, por um lado, ela veda a relação do Estado com qualquer religião, por outro não o desobriga de zelar pela garantia da liberdade de crença de todos, inclusive contra discriminações motivadas pela fé. Assim, uma síntese que se extrai dessas visões é a de que, ao mesmo tempo em que é defeso ao Estado o favorecimento a qualquer culto, cobra-se dele o respeito igualitário a todos, especialmente aos praticantes.

Por essas razões, ao suprir a lacuna legislativa apontada, com a pertinente cautela para contornar, sobretudo, eventual embaraço ao direito à educação, a proposição mostra-se oportuna e socialmente relevante. Essa relevância é ainda mais premente quando o direito à educação, um bem de toda a sociedade, é premida por uma limitação do Estado, ainda que indireta, ao exercício da liberdade de consciência e de crença.

Nada obstante, é forçoso ponderar a forma com que a medida indicada como solução intervirá na realidade escolar, notadamente sobre o funcionamento e a atuação das instituições de ensino. A esse respeito, parece inconteste a necessidade de uma restruturação do planejamento acadêmico e organizacional dessas entidades, de modo a que elas possam responder adequadamente às premências do marco regulatório da prestação alternativa. Para tanto, é de se conceber um prazo razoável para as adaptações das escolas a essa nova realidade.

Na mesma linha, questionamos a pertinência da preocupação, aprovada na CCJ, de só se equiparar à presença em sala de aula as faltas que, cobertas por razão de crença, uma vez somadas às demais ausências do aluno no período letivo não ultrapassem o limite, previsto na LDB, de 25% do total da carga horária curricular. De nossa parte, concordamos com os argumentos apresentados na audiência pública, no sentido de que a manutenção dessa cláusula seria proibitiva à liberdade de credo e, por conseguinte, inviabilizaria o direito à educação.

Propomos, portanto, na forma de subemendas, alterações ao substitutivo aprovado na CCJ, que guardam, em linhas gerais, conformidade com as discussões havidas na audiência pública de instrução da matéria nesta Comissão. A propósito, ademais de corroborar o mérito e a oportunidade do projeto e do substitutivo a ele oferecido na CCJ, as contribuições dos convidados

SF/18529.78533-25



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PEDRO CHAVES**

evidenciaram, até certo ponto, a regulamentação tardia da prestação alternativa indicada na Constituição de 1988.

Para os representantes das denominações religiosas presentes na ocasião, muitas decisões judiciais têm sido proferidas sobre o assunto e outros temas correlatos ao longo das três últimas décadas, algumas delas de teor divergente. Para eles, mais do que trazer a lume um direito polêmico, essas manifestações e demandas demonstram a necessidade de urgente intervenção legislativa, em última instância, a mais legítima decisão da sociedade sobre o assunto.

Diante desses apontamentos, ao tempo em que aproveitamos as alterações promovidas pela CCJ que aprimoraram a proposição, procuramos ampliar o mérito e a perenidade da proposição. Para esse fim, diante da singularidade do ensino militar, por sinal realçada no art. 83 da LDB, apresentamos outra subemenda, com vistas a patentear a não aplicação das disposições sob exame a essa modalidade de ensino.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara nº 130, de 2009, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), com as subemendas que se seguem.

#### **SUBEMENDA N° -CE**

Dê-se a redação a seguir ao § 2º do art. 7º-A, incluído na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, pelo art. 1º do PLC nº 130, de 2009, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo):

**“Art. 7º-A. ....**

.....

**§ 2º O cumprimento das formas de prestação alternativa de que trata este artigo substituirá a obrigação original para todos os efeitos, inclusive regularização do registro de frequência.”**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PEDRO CHAVES**

**SUBEMENDA N° -CE**

Suprime-se o § 3º do art. 7º-A, incluído na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, pelo art. 1º do PLC nº 130, de 2009, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo).

**SUBEMENDA N° -CE**

Acrescente-se o seguinte art. 2º ao PLC nº 130, de 2009, com redação dada pela Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), renumerando-se a cláusula de vigência do projeto:

**“Art. 2º** As instituições de ensino implementarão progressivamente as providências e adaptações necessárias à adequação de seu funcionamento às medidas previstas nesta Lei, no prazo de dois anos a partir do início da vigência desta Lei.”

**SUBEMENDA N° -CE**

Acrescente-se o seguinte art. 3º ao PLC nº 130, de 2009, renumerando-se a cláusula de vigência do projeto como art. 4º:

**“Art. 3º** O disposto nesta Lei não se aplica ao ensino militar a que se refere o art. 83 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.”

Sala da Comissão,

Senadora LUCIA VÂNIA, Presidente

Senador PEDRO CHAVES, Relator