

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 130, de 2009 (Projeto de Lei nº 2.171, de 2003, na 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 **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 130, de 2009 (Projeto de Lei nº 2.171, de 2003, na origem), de autoria 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.*

A proposição é constituída por quatro artigos. O **art. 1º** assegura aos alunos de escolas públicas ou privadas de qualquer nível de ensino o direito a realizar provas em dias distintos do período de guarda religiosa, cabendo à instituição de ensino fixar data alternativa para sua realização, que deverá coincidir com o turno em que o aluno estiver matriculado, exceto no caso de o interessado concordar em que ela ocorra em turno distinto.

O **art. 2º** assegura ao aluno, pelas mesmas razões indicadas no art. 1º, o direito a não comparecer à sala de aula no dia de guarda de sua religião, devendo a escola oferecer ao interessado qualquer das seguintes alternativas: a oportunidade de assistir à aula em outro dia e horário, a apresentação de trabalho escrito ou a realização de qualquer outra atividade

de pesquisa acadêmica, observados os parâmetros curriculares e o plano de aula do dia de ausência.

Os **arts. 3º e 4º** estabelecem os prazos de apresentação do requerimento para o exercício dos direitos anteriormente mencionados. No caso do art. 1º, o requerimento deverá ser apresentado em até cinco dias da data de realização da prova. No caso do art. 2º, deverá ser apresentado até cinco dias após a divulgação do calendário escolar, anual ou semestral.

Por fim, o **art. 5º** veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, o autor esclarece que a proposição tem como objetivo regular uma das situações que podem ensejar alegação de imperativo de consciência por motivo de crença religiosa. Mais especificamente, procura tratar do direito daqueles que, por guardarem para adoração divina o período compreendido entre o pôr do sol da sexta-feira e o pôr do sol do sábado, vivem o dilema de cumprir suas obrigações escolares, em desrespeito a suas crenças, ou manter suas convicções religiosas com grandes e graves prejuízos à sua formação intelectual e profissional.

Além do exame a cargo deste colegiado, o projeto será analisado, em caráter terminativo, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto em tela, com base no art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabendo à CE analisar o seu mérito.

De início, é importante frisar que a União detém competência para legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional, bem como para editar normas gerais sobre educação e ensino (arts. 22, XXIV; e 24, IX e § 1º, da Constituição). As normas criadas no exercício

dessa competência devem constar de lei aprovada pelo Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da Carta Magna), a qual não se sujeita à reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, da Constituição). Assim, lei que disponha sobre diretrizes e bases da educação pode provir de projeto de autoria parlamentar.

Demais disso, a matéria tratada no PLS nº 130, de 2009, diz respeito diretamente ao exercício da liberdade de crença e, mais especificamente, ao cumprimento de prestação alternativa por quem, em razão de sua crença, pretenda eximir-se de obrigação legal. A esse respeito, figura no rol dos direitos fundamentais a regra segundo a qual *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. 5º, VIII, da Constituição Federal).

A questão da liberdade religiosa é daquelas que oferecem pouca contestação em sua formulação teórica, mas muitos embaraços em sua concretização, pelas paixões que desperta e pelas dificuldades práticas que o convívio com as diferenças impõe.

A liberdade religiosa tem como fundamento o princípio da dignidade humana e como matriz a liberdade de pensamento, da qual se extraem duas vertentes: a liberdade de foro íntimo e a liberdade de expressão ou manifestação do pensamento. Por ser a liberdade de consciência e de crença inviolável (art. 5º, VI, da Constituição), cumpre ao Estado dar proteção às suas diversas formas de expressão, entre as quais se inclui o direito de o indivíduo adotar conduta compatível com suas convicções, desde que ela não se revele antissocial, já que a invocação de qualquer liberdade não pode servir como um salvo conduto para a prática, por exemplo, de crimes.

O objetivo do PLC não é outro senão o de possibilitar a aplicação do preceito constitucional relativo às prestações alternativas por escusa de consciência, nos casos de aplicação de provas ou realização de aulas nos estabelecimentos de ensino em dias considerados de guarda pela religião do aluno. Trata-se, enfim, de dar concreção à liberdade religiosa na

área de educação, retirando esse direito da esfera meramente especulativa para efetivá-lo na prática das escolas brasileiras.

Aliás, cumpre ressaltar que a escusa de consciência já se encontra regulada no âmbito das Forças Armadas. Com efeito, em atenção aos arts. 5º, VIII, e 143, § 1º, da Constituição, a Lei nº 8.239, de 4 de outubro de 1991, regula o serviço militar alternativo, nela definido como o *exercício de atividades de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, em substituição às atividades de caráter essencialmente militar* (art. 3º, § 2º).

Ademais, no serviço público federal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem tradicionalmente editado normas que abrem a possibilidade de o servidor se ausentar do trabalho nos dias de guarda de sua religião, com posterior compensação, na forma do inciso II do art. 44 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Nesse sentido dispõe, para o exercício de 2014, o art. 3º da Portaria MPOG nº 2, de 3 de janeiro de 2014.

Diversos Estados-membros aprovaram, nas últimas décadas, leis com conteúdo semelhante ao projeto ora examinado. Em 2003, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a se pronunciar sobre a Lei do Estado do Rio Grande do Sul, de autoria parlamentar, que, além de prever a prestação alternativa nas escolas, regulava a aplicação de provas de concursos públicos e em vestibulares, de modo a não prejudicar os fiéis de religião cujo dia de guarda coincidissem com a data de realização dos testes.

Na ocasião, apreciando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.806 (DJ de 27.06.2003), a Corte considerou inconstitucional a norma, pelas seguintes razões: (i) no tocante à disciplina do concurso público, o legislador gaúcho não teria observado a reserva de iniciativa conferida ao Governador do Estado para leis que digam respeito ao regime jurídico do servidor público, prevista no art. 61, § 1º, II, *c*, da Carta Magna; (ii) quanto à garantia de dia alternativo para a realização de provas em escolas públicas, teria havido violação ao art. 84, VI, *a*, da Constituição, que confere competência do Chefe do Poder Executivo para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública; (iii) quanto às escolas particulares, a lei teria invadido a já citada

competência da União para estabelecer as diretrizes e bases da educação; (iv) relativamente às universidades, a lei teria violado a autonomia garantida a tais instituições de ensino pelo art. 207 da Constituição Federal. Como visto, o Excelso Pretório atentou primacialmente para o vício de iniciativa, como fundamento para declarar inconstitucional a lei.

Outras ações foram ajuizadas contra leis estaduais similares à gaúcha. Encontram-se pendentes de julgamento no STF a ADI nº 3.714, que impugna lei paulista, e a ADI nº 3.901, dirigida contra duas leis paraenses. Digna de menção também é a decisão do STF no Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada (AgRSTA) nº 389 (DJ de 14.05.2010). Nesse caso, o Tribunal examinou o pleito de estudantes judeus para que lhes fosse oportunizada a participação no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), em dia compatível com a sua fé. A Corte sustou os efeitos de decisão de instância inferior que havia concedido a tutela antecipada solicitada pelos estudantes.

A nosso ver, as razões invocadas pelo STF no julgamento da ADI nº 2.806 para declarar inconstitucional a lei gaúcha não se aplicam ao presente caso. O entendimento da Corte quanto a eventual reserva de iniciativa em matéria afeta a concurso público não pode ser invocado em relação ao PLC nº 130, de 2009, que de concurso público não trata (e mesmo que pudesse, decisões mais recentes do Tribunal vão no sentido contrário ao que foi decidido na ADI nº 2.806).

Já os demais argumentos expendidos pelo STF no julgamento da multicitada ADI não se prestam a impugnar projeto de lei nacional, que estabeleça diretrizes para os sistemas de ensino de todos os entes federados. Isso é bastante evidente no caso da concessão, nas escolas particulares, de dia alternativo para a realização de provas por alunos que aleguem objeção de consciência, pois o fundamento da decisão do Tribunal foi justamente o de que norma com esse teor deveria ser editada pela União, no exercício da competência prevista no art. 22, XXIV, da Constituição.

Já no tocante às escolas públicas, o argumento da Corte foi de que a regra atentaria contra a competência do Governador de Estado para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. Contudo, aplicar tal raciocínio a uma lei federal que institua diretrizes para

a educação nacional seria, no mínimo, incongruente com a conclusão da própria Corte sobre as escolas particulares. Ora, se a União detém competência para editar norma com o conteúdo ora examinado e que seja vinculante para as escolas particulares, tal competência também deve se estender às escolas públicas de todas as esferas da Federação. Que diretrizes seriam essas que vinculariam apenas escolas particulares e assegurariam o exercício de um direito fundamental apenas para alunos nelas matriculados?

Leis nacionais que estabeleçam diretrizes e normas gerais não se sujeitam à regra de reserva de iniciativa, salvo disposição constitucional expressa em contrário. A reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 61, § 1º, da Carta Magna se destina a assegurar a autonomia daquele Poder em face do órgão legislativo do mesmo ente político, no tocante à decisão de iniciar o processo legislativo sobre matérias afetas à Administração Pública. Não tem por propósito conferir ao Presidente da República o monopólio de iniciativa do processo legislativo de leis que fixem normas gerais para todos os entes federados.

Lei de diretrizes e bases que preveja o dever de os estabelecimentos de ensino garantirem alternativas de cumprimento das obrigações escolares por alunos que invoquem objeção de consciência não se sujeita à reserva de iniciativa, tampouco se pode dizer que a matéria deva ser regulada exclusivamente por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo de cada ente. A disciplina, em lei, da prestação alternativa é demandada pela própria Constituição, em seu art. 5º, VIII. E faz todo sentido o tratamento do tema em uma lei nacional, pois, a não ser desse modo, o exercício do direito à prestação alternativa estaria a depender da disposição de mais de cinco mil corpos legislativos em regulamentar o preceito constitucional, os quais poderiam fornecer soluções díspares, que resultariam em graus de proteção os mais variados para aquele mesmo direito.

Não bastasse isso, a impugnação de uma lei nacional de autoria parlamentar que fixe obrigações para estabelecimentos de ensino públicos, sob o argumento de que o tema deveria ser regulado em decreto do Chefe do Poder Executivo de cada ente político, conduziria à conclusão de que seria inconstitucional a maior parte dos dispositivos da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996),

oriunda do Projeto de Lei nº 1.258, de 1998, de autoria do Deputado Octávio Elísio. Apenas para citar alguns exemplos, a Lei fixa carga horária mínima anual de aulas, frequência mínima a ser exigida para fins de aprovação, base nacional comum para os currículos, hipóteses de dispensa da educação física (arts. 24, I e VI; 26, § 3º). Todas essas regras afetam, de algum modo, o funcionamento das escolas. E não se poderia esperar o contrário de uma lei que fixasse as diretrizes e bases da educação nacional. Outro exemplo digno de menção é a Lei nº 6.202, de 17 de abril de 1975, de autoria parlamentar (PL nº 767, de 1972), que atribui à estudante gestante ou puérpera o regime de exercícios domiciliares, acompanhados pela escola. Não vislumbramos, portanto, óbices à aprovação do PLC nº 130, de 2009, no que concerne à constitucionalidade formal.

No tocante à constitucionalidade material do projeto, afigura-se-nos inconsistente eventual alegação, similar à feita no julgamento da ADI nº 2.806, no sentido de que a proposição atentaria contra a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, prevista no art. 207 da Constituição. A autonomia das universidades não significa sua não sujeição à Constituição e às leis, como já teve oportunidade de decidir o STF (Agravo Regimental no Recurso no Mandado de Segurança nº 22.047, DJ de 31.06.2006). Assim, a autonomia administrativa das universidades *não as exime de cumprir as normas gerais da educação nacional* (Recurso Extraordinário nº 566.365, DJ de 12.05.2011).

Ainda com respeito à constitucionalidade material do projeto, é importante afastar o argumento de que, ao possibilitar a ausência a provas e aulas agendadas para dias de guarda religiosa, a ser suprida pelo cumprimento de obrigação alternativa, ele incidiria em violação aos princípios da isonomia e da laicidade do Estado, por importar em suposto privilégio aos praticantes de determinadas religiões em relação a todos os demais discentes.

Quanto ao princípio da isonomia, registre-se que dele não decorre uma igualdade absoluta, mas sim o direito de cada um ser tratado de modo correspondente à desigualdade que lhe é incidente. Nesse sentido, rejeita-se a discriminação injustificada, mas cumpre respeitar aquela que se fundamenta em direito legitimamente exercido. E é exatamente para essa

finalidade que o art. 5º da Constituição, sede do próprio princípio da igualdade, consigna a escusa de consciência como uma exceção à regra da imposição legal a todos imposta, imputando sanção de privação de direito apenas em caso de descumprimento de prestação alternativa fixada em lei.

Ademais, sendo o Brasil um país de tradições cristãs, o repouso semanal é, desde os primeiros tempos de nossa história, assegurado no domingo, dia de guarda da maioria das confissões religiosas existentes no país. Assim, configura um despropósito dizer que a previsão do PLC constituiria um privilégio injustificado para grupos minoritários, quando, por razões históricas, à maioria da população já é assegurado o descanso no dia de guarda de sua religião. Outrossim, os termos em que é vazado o projeto protegem o direito daqueles que têm o domingo como dia de guarda. Simplesmente é bem menos provável, pelos motivos descritos, que os estabelecimentos de ensino agendem aulas ou provas no domingo. De resto, a doutrina da maior parte das igrejas não condena, de maneira absoluta, a realização de outras atividades no dia de guarda além daquelas de natureza cultural. Para esses casos, a questão relativa à prestação alternativa não se colocaria.

O precedente do STF na AgRSTA nº 389 também não nos parece atuar contra a aprovação do PLC em análise. Naquele julgado, a controvérsia girava em torno da realização do ENEM, uma prova que permite o ingresso na universidade. Nesse exame, como no de vestibulares e concursos públicos, a realização de prova diferente por uma fração dos concorrentes feriria de morte o princípio da isonomia, pois o que se tem em tais situações é a disputa entre todos os participantes, e não há como assegurar uma competição justa quando os concorrentes não forem, todos eles, submetidos à mesma avaliação. Já na hipótese das provas escolares, o que se pretende aferir é a assimilação, pelo aluno, do conteúdo ensinado. Inexiste uma disputa entre os alunos que conduza à concessão, a alguns, de direitos que, pela própria lógica do processo, serão negados a outros.

Cabe registrar, outrossim, que, no caso decidido pelo STF, havia sido fornecida solução que assegurava o respeito ao dia de guarda de judeus e adventistas, sem acarretar a sua submissão a uma prova diferente daquela aplicada aos demais estudantes. Com o confinamento até o pôr do sol do sábado, os que invocavam objeção de consciência não se defrontariam com

as duas opções tormentosas: descumprir os preceitos de sua religião ou perder a oportunidade de realizar a prova. As regras do ENEM permitiam, portanto, uma acomodação dos bens jurídicos em conflito, de forma a que nenhum restasse gravemente sacrificado. De todo modo, como frisado, a hipótese das provas aplicadas para aferição do rendimento escolar é distinta daquela dos exames vestibulares e concursos públicos.

No que diz respeito ao princípio da laicidade, deve-se observar que ele impõe a neutralidade do Estado (art. 19, I, da Constituição), mas não conduz à sua indiferença perante as religiões. Antes, cabe a ele oferecer garantia ao exercício do direito de crença e de culto, assim como a proteção aos templos, liturgias e práticas das mais diversas correntes de fé (art. 5º, VI, da Constituição), tudo em prol da pluralidade e tolerância religiosas. Em certas circunstâncias, como reconheceu o relator do AgRSTA nº 389, os preceitos da liberdade religiosa demandam uma postura positiva do Estado, com a finalidade de afastar barreiras e obstáculos de ordem prática tendentes a impossibilitar a livre opção religiosa.

A doutrina pátria também faz menção a um *direito fundamental prima facie à dispensa do trabalho e de aulas/provas por motivo religioso, a substanciar o princípio da cooperação, devendo o Estado criar condições organizacionais e procedimentais, no âmbito laboral e educacional, para o mais amplo exercício do direito de dispensa ao trabalho e de aulas/provas por motivo religioso* (Jayme Weingartner Neto, *Liberdade religiosa na Constituição*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 237). Essa é, exatamente, a situação vertida no PLC, que intenta oferecer proteção aos praticantes de religiões, reconhecidamente minoritárias no País, que cumprem o dia de guarda religiosa do pôr do sol da sexta-feira ao pôr do sol do sábado.

Reconhecemos que um direito nos moldes do PLC não figura na legislação de muitos países. Na França, país que leva o laicismo estatal às últimas consequências, o Conselho de Estado, em duas decisões de 14 de abril de 1995 (*Consistoire Central des Israélites de France* e *M. Koen*), reconheceu que os estudantes de escolas públicas podem se beneficiar individualmente de autorizações de ausência necessárias ao exercício de um culto ou da celebração de uma festa religiosa, desde que não seja prejudicado o bom desempenho de suas tarefas escolares e seja respeitada a ordem

pública no estabelecimento de ensino. O Conselho de Estado negou, contudo, a existência de um direito à derrogação sistemática da obrigação de presença do aluno aos sábados, quando a estrutura do curso exigir a realização de aulas e provas nesse dia.

Já nos Estados Unidos, a Suprema Corte, ao defrontar-se com o problema da imposição de obrigações em dias de guarda, no caso *Sherbert v. Verner* (374 US 398), reviu decisão de instância inferior que, ao interpretar a legislação sobre o seguro desemprego, considerou não elegível para o recebimento do benefício trabalhadora que recusara oferta de emprego, sob alegação de que sua religião não lhe permitia trabalhar aos sábados, como exigido pelo empregador. A Suprema Corte entendeu que a negação do benefício, nessas circunstâncias, constituía uma ofensa ao direito ao livre exercício de sua religião.

Já no caso *Church of God v. Amarillo Independent School District* (511 F. Supp. 613), corte distrital, invocando o precedente da Suprema Corte, considerou nulas normas de um distrito escolar que limitavam a dois dias as ausências de alunos passíveis de justificação por razões religiosas. Os alunos prejudicados pelo estatuto integravam uma igreja cujos fiéis deviam se abster de atividades seculares em quatorze dias do ano. Na visão da corte distrital, os ônus que a administração escolar deveria suportar no caso da realização de provas substitutivas ou trabalhos pelos alunos ausentes não eram grandes o bastante para justificar a opção por simplesmente restringir o direito dos discentes na forma como fez o estatuto.

Esse tema também chegou a ser objeto de análise pela Corte Europeia de Direitos Humanos, que, na decisão do caso *Martins Casimiro e Cerveira Ferreira contra Luxemburgo* (Petição nº 44.888/98), considerou improcedente reclamação formulada por um casal português contra as autoridades luxemburguesas, que haviam rejeitado pedido para que seus filhos pudessem se ausentar das aulas aos sábados, por serem fiéis da Igreja Adventista. Segundo o casal argumentou, a recusa feria a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a qual, em seu art. 9º, prevê a liberdade de religião, que *não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, à segurança pública, à proteção da ordem, da saúde e moral públicas, ou à proteção dos direitos e liberdades de outrem*. Merece registro

trecho da decisão da Corte, cujos fundamentos aproveitaremos na análise que se segue:

A Corte constata que, para rejeitar a demanda de dispensa, as autoridades luxemburguesas consideraram que, se o art. 7º da Lei Escolar de 10 de agosto de 1912, permite ao conselho comunal acordar uma dispensa de frequência letiva de oito dias pelo menos e trinta dias no máximo para os alunos que fazem o pedido, as dispensas que podem ser assim acordadas, pontualmente, para a celebração de ritos religiosos próprios a certos cultos, não devem se revestir de um caráter geral, a ponto de representar uma ameaça ao direito à instrução, protegido pelo art. 2º do Protocolo nº 1 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e cuja importância em uma sociedade democrática não pode ser ignorada. A dispensa solicitada pelos requerentes tinha por objeto subtrair a criança ao ritmo normal da aprendizagem, sendo o sábado um dia integral no programa de ensino, na medida em que ele inclui aulas, bem como tarefas escritas em classe. O Tribunal administrativo argumentou também, no seu julgamento de 16 de fevereiro de 1998, que tal dispensa atentaria igualmente contra os direitos dos outros alunos, dada a desorganização do sistema escolar que tal medida poderia engendrar.

A propósito, a Corte recorda que o Estado tem o dever de velar para que as crianças possam exercer seu direito à instrução (...). Além disso, quando o direito dos pais a verem respeitadas suas convicções religiosas, em lugar de reforçar o direito da criança à instrução, com ele entra em conflito, os interesses da criança devem prevalecer (...).

Nessas condições, a Corte considera que a recusa, prevista pela lei, de conceder aos requerentes uma dispensa geral de presença de seu filho menor às aulas de sábado se justificava, em princípio, para a proteção dos direitos e liberdades dos outros, e em particular do direito à instrução, e que foi respeitada uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o objetivo visado.

Como visto, outro direito joga um papel fundamental na solução de controvérsias desse jaez: o direito à educação. E isso não é menos verdade no Brasil que na Europa, porquanto a Constituição Federal não apenas prevê tal direito (art. 6º), mas identifica um correlato dever do Estado e da família em assegurar a educação (art. 205). Assim, na ponderação que deve ser feita entre direitos em conflito, a liberdade religiosa não pode ser garantida de uma forma tal que frustre o direito do aluno à educação. Ao cuidar das exigências de frequência para a progressão escolar, a Lei nº 9.394, de 1996,

estabelece, como um dos requisitos para a aprovação, a presença do aluno em classe em pelo menos 75% das horas letivas. Ora, se a ausência a mais de 25% das aulas conduz à reprovação, por se considerar comprometido o aprendizado nessas circunstâncias, então não faz sentido prever a prestação alternativa em moldes que possibilitem a aprovação do aluno quando este se ausentar em mais de um quarto das aulas ministradas. E, na determinação da quantidade de faltas, devem ser levadas em conta todas as ausências, não apenas aquelas havidas no exercício da liberdade de religião.

Além disso, é preciso reconhecer que o PLC, especialmente em seus arts. 3º e 4º, procura regular o procedimento a ser adotado para sua solicitação e exercício nas instituições públicas ou privadas, de qualquer nível de ensino. Ao fazê-lo, adentra no campo da regulação de detalhes e procedimentos operacionais que, em princípio, deve competir a cada ente político regular. Com efeito, à União é dado legislar sobre diretrizes e bases e expedir normas gerais em matéria de educação. No que diz respeito à escusa de consciência nas escolas, isso significa prever o direito e as prestações alternativas a serem exigidas. Aspectos relacionados a prazos e procedimentos administrativos devem ficar, a nosso ver, a cargo do sistema de ensino de cada ente federado, no exercício de sua competência legislativa.

Outro motivo a recomendar alterações no PLC diz respeito à técnica legislativa. Ao invés de se tratar a matéria em norma extravagante, é conveniente integrar os preceitos do projeto ao sistema normativo da Lei nº 9.394, de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em face das considerações precedentes, havemos por bem apresentar emenda substitutiva, reunindo o cerne dos dispositivos do projeto em um único artigo a ser acrescentado na citada Lei.

O substitutivo, a par de expungir as regras de prazos e procedimentos anteriormente mencionadas, dá tratamento diferenciado às provas e aulas de reposição, comparativamente aos trabalhos e pesquisas. A realização de provas substitutivas e a presença em aulas de reposição são equiparadas ao cumprimento da obrigação original. Já os trabalhos e pesquisas somente acarretarão o abono de faltas quando estas, somadas às demais ausências do aluno no período letivo, não ultrapassarem vinte e cinco

por cento do total de horas letivas. Com isso, procuramos evitar que o exercício da liberdade religiosa comprometa o direito à educação.

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a realização de trabalhos e pesquisas não se torna, nessas circunstâncias, inútil. A reprovação não é a única consequência que pode advir das faltas. Estas produzem reflexos mesmo fora do âmbito escolar. Um exemplo são as condicionalidades do Programa Bolsa Família, referentes à frequência do aluno.

Para evitar abusos no exercício do direito a cumprir prestação alternativa, a emenda substitutiva prevê que ele será assegurado apenas àqueles alunos que o pleitearem, por meio de requerimento prévio e motivado, no qual indiquem ser vedada, pelos preceitos de sua religião, a realização das atividades escolares no dia no qual elas ocorrerão. Não parece haver dúvidas de que a invocação do direito previsto no art. 5º, VIII, da Constituição deva ser feita com um mínimo de seriedade e que as afirmações do requerente devam ser plausíveis. A não ser desse modo, o dispositivo constituiria uma porta convidativa para a fuga a qualquer vinculação à lei, fazendo ruir os fundamentos da vida em sociedade. É por isso que Pieroth e Schlink (*Direitos fundamentais*, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 258), ao reportarem-se à objeção de consciência no Direito alemão, aludem a um “dever de explicação” por parte de quem dela faz uso. No Direito norte-americano, também se alude a uma prova de sinceridade quanto à crença religiosa (*sincerely held religious belief test*).

Por fim, alteramos a cláusula de vigência, para estipular o prazo de sessenta dias para entrada em vigor da lei que vier a ser promulgada, conferindo tempo necessário à adaptação das normas e procedimentos das instituições de ensino.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 130, de 2009, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 130, DE 2009

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para fixar, em virtude de escusa de consciência, prestações alternativas à aplicação de provas e à frequência a aulas realizadas em dia de guarda religiosa.

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida do art. 7º-A, com a seguinte redação:

“**Art. 7º-A.** Ao aluno regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, de qualquer nível, é assegurado, no exercício da liberdade de consciência e de crença, o direito de, mediante prévio e motivado requerimento, ausentar-se de prova ou de aula marcada para dia em que, segundo os preceitos de sua religião, seja vedado o exercício de tais atividades, devendo-se-lhe atribuir, a critério da instituição e sem custos para o aluno, uma das seguintes prestações alternativas, nos termos do art. 5º, VIII, da Constituição Federal:

I – prova ou aula de reposição, conforme o caso, a ser realizada em data alternativa, no turno de estudo do aluno ou em outro horário agendado com sua anuência expressa;

II – trabalho escrito ou outra modalidade de atividade de pesquisa, com tema, objetivo e data de entrega definidos pela instituição de ensino.

§ 1º A prestação alternativa deverá observar os parâmetros curriculares e o plano de aula do dia da ausência do aluno.

§ 2º O cumprimento da prestação alternativa de que trata o inciso I deste artigo substituirá a obrigação original para todos os efeitos, inclusive, no caso da aula de reposição, para regularizar o registro de frequência.

§ 3º O cumprimento da prestação alternativa de que trata o inciso II deste artigo somente será equiparado à presença em sala de aula quando as faltas por razão de crença, somadas às demais ausências do aluno no período letivo, não ultrapassarem vinte e cinco por cento do total de horas letivas.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, 15 de junho de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador PAULO PAIM, Relator