



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0109/25.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Rute Costa que visa dispor sobre a autorização e garantia de manifestação religiosa voluntária pelos alunos nas instituições de ensino públicas e privadas.

Em apertada síntese a propositura preconiza: i) que fica autorizada e garantida a livre e voluntária manifestação religiosa pelos alunos nas instituições de ensino públicas e privadas na cidade de São Paulo; ii) que nenhum aluno ou funcionário deve ser obrigado a participar do ato, devendo a participação à atividade religiosa ocorrer de forma totalmente voluntária; iii) que as manifestações religiosas poderão ocorrer durante o intervalo entre as aulas, assim como em outros momentos que não venham a prejudicar a execução das atividades acadêmicas e escolares, tendo como finalidade o compartilhamento de experiências religiosas, como leitura bíblica, oração, devoção, cultos, hinos e louvores, entre outros; iv) que o Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Educação, fiscalizará as instituições de ensino, a fim de que não haja obstrução pelos gestores do estabelecimento de ensino e represálias aos alunos voluntariamente participantes.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final proposto.

Inicialmente cumpre observar que, do ponto de vista formal, a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM, devendo o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Em seu aspecto de fundo, primeiramente, é de se observar que a Constituição Federal, em seus arts. 5º, incisos VI e VIII, e 19, inciso I, já garante a liberdade religiosa de forma autoaplicável, exigindo-se lei apenas para regulamentar aquilo que a Constituição expressamente submeteu à “forma da lei”, ou seja, para “a proteção ao local de culto e a suas liturgias” (art. 5º, VI, *in fine*), para a fixação da “prestação alternativa” referida no inciso VIII do



art. 5º e para regular “a colaboração de interesse público” com instituições religiosas. Nesse sentido, a redação dos dispositivos constitucionais citados:

Art. 5º

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;

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;

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

*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;*

De se observar ainda o quanto preconiza o art. 210, § 1º da Constituição Federal:

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.



Nesse aspecto cumpre observar que, embora o Brasil seja um país laico, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a oferta de ensino religioso como disciplina facultativa não ofende a laicidade do Estado ponderando que a *liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e que o **binômio Laicidade do Estado/Consagração da Liberdade religiosa** está presente na medida em que o texto constitucional expressamente garante a **voluntariedade** da matrícula para o ensino religioso, consagrando, inclusive o dever do Estado de absoluto respeito aos agnósticos e ateus. Nesse sentido julgamento proferido em 27/09/2017 da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.439/DF, acerca do Acordo firmado entre o Brasil e a Santa Sé, prevendo ensino religioso como disciplina facultativa nas escolas públicas de ensino fundamental:*

*ENSINO RELIGIOSO NAS ESCOLAS PÚBLICAS. CONTEÚDO CONFESSIONAL E MATRÍCULA FACULTATIVA. RESPEITO AO **BINÔMIO LAICIDADE DO ESTADO/LIBERDADE RELIGIOSA**. IGUALDADE DE ACESSO E TRATAMENTO A TODAS AS CONFISSÕES RELIGIOSAS. CONFORMIDADE COM ART. 210, §1º, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 33, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL E DO ESTATUTO JURÍDICO DA IGREJA CATÓLICA NO BRASIL PROMULGADO PELO DECRETO 7.107/2010. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.*

*1. A **relação entre o Estado e as religiões**, histórica, jurídica e culturalmente, é um dos mais importantes temas estruturais do Estado. A interpretação da Carta Magna brasileira, que, mantendo a nossa tradição republicana de ampla liberdade religiosa, consagrou a inviolabilidade de crença e cultos religiosos, deve ser realizada em sua **dupla acepção**: (a) **proteger o indivíduo e as diversas confissões religiosas de quaisquer intervenções ou mandamentos estatais**; (b) **assegurar a laicidade do Estado, prevendo total liberdade de atuação estatal em relação aos dogmas e princípios religiosos**.*



2. A **interdependência e complementariedade das noções de Estado Laico e Liberdade de Crença e de Culto** são premissas básicas para a interpretação do ensino religioso de matrícula facultativa previsto na Constituição Federal, pois a matéria alcança a própria liberdade de expressão de pensamento sob a luz da tolerância e diversidade de opiniões.

3. A liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também as que possam causar transtornos, resistência, inquietar pessoas, pois a **Democracia somente existe baseada na consagração do pluralismo de ideias e pensamentos políticos, filosóficos, religiosos e da tolerância de opiniões e do espírito aberto ao diálogo.**

4. A singularidade da previsão constitucional de ensino religioso, de matrícula facultativa, observado o binômio Laicidade do Estado (CF, art. 19, I)/Consagração da Liberdade religiosa (CF, art. 5º, VI), implica regulamentação integral do cumprimento do preceito constitucional previsto no artigo 210, §1º, autorizando à rede pública o oferecimento, em igualdade de condições (CF, art. 5º, caput), de ensino confessional das diversas crenças.

5. A Constituição Federal garante aos alunos, que expressa e voluntariamente se matriculem, o pleno exercício de seu direito subjetivo ao ensino religioso como disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, ministrada de acordo com os princípios de sua confissão religiosa e baseada nos dogmas da fé, inconfundível com outros ramos do conhecimento científico, como história, filosofia ou ciência das religiões.

6. O **binômio Laicidade do Estado/Consagração da Liberdade religiosa** está presente na medida em que o texto constitucional (a) expressamente garante a **voluntariedade** da matrícula para o ensino religioso, consagrando, inclusive o dever do Estado de absoluto respeito aos agnósticos e ateus; (b) implicitamente **impede que o Poder Público crie de modo artificial seu próprio ensino religioso, com um**



*determinado conteúdo estatal para a disciplina; bem como **proíbe o favorecimento ou hierarquização de interpretações bíblicas e religiosas de um ou mais grupos em detrimento dos demais.***

7. Ação direta julgada improcedente, declarando-se a constitucionalidade dos artigos 33, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 9.394/1996, e do art. 11, § 1º, do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé, relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, e afirmando-se a constitucionalidade do ensino religioso confessional como disciplina facultativa dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. (negritos acrescentados)

Como visto acima, a Constituição já garante a liberdade religiosa, igualmente prevista da **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, aprovada por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, que refuta qualquer distinção no gozo de direitos e liberdades, baseada em critérios de raça, cor, sexo, língua, religião, entre outros, bem como reconhece o direito de toda pessoa à liberdade de pensamento, consciência e religião:

Artigo II

Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Artigo XVIII

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou coletivamente, em público ou em particular.

No mesmo sentido, a **Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica**, assinada em 22 de novembro de 1969, à qual o Brasil aderiu em 25 de setembro de 1992, tendo sido promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992:



Artigo 12 – Liberdade de Consciência e de Religião

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado.

2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças.

3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas.

4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções.

De se acrescentar ainda o quanto disposto nos art. 7º-A e 33 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei Federal nº 9.394/96:

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 inciso VIII do caput do art. 5º 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 das formas de prestação alternativa de que trata este artigo substituirá a obrigação original para todos os efeitos, inclusive regularização do registro de frequência.

§ 3º As instituições de ensino implementarão progressivamente, no prazo de 2 (dois) anos, as providências e adaptações necessárias à adequação de seu funcionamento às medidas previstas neste artigo.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao ensino militar a que se refere o art. 83 desta Lei.

*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. (negritos acrescentados)

Assim, ante o exposto, verifica-se que a liberdade de crença é um direito fundamental que deve ser respeitado e garantido pelo Estado, razão pela qual a proposta não encontra óbices a sua aprovação na medida em que: i) dispõe que a participação nessas atividades é livre e voluntária; ii) dispõe que as atividades serão realizadas em horários que não interfiram no horário regular das aulas, assim como em outros momentos que não venham a prejudicar a execução das atividades acadêmicas e escolares.

Necessário, contudo, a apresentação de Substitutivo para suprimir do projeto o quanto disposto no art. 3º, uma vez que a atribuição de função de forma direta à Secretaria Municipal é matéria que esbarra no princípio da Separação entre os Poderes e, portanto, incide em vício de iniciativa.

Para ser aprovado, o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Em atenção ao disposto pelo art. 41, XI, da Lei Orgânica, é necessária a convocação de duas audiências públicas durante a tramitação deste projeto.

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 109/2025.

Dispõe sobre a garantia de manifestação religiosa voluntária pelos alunos nas instituições de ensino públicas e privadas na cidade de São Paulo.



A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica garantida a livre e voluntária manifestação religiosa pelos alunos nas instituições de ensino públicas e privadas na cidade de São Paulo.

Parágrafo único. Nenhum aluno ou funcionário deve ser obrigado a participar do ato, devendo a participação à atividade religiosa ocorrer de forma totalmente voluntária.

Art. 2º As manifestações religiosas poderão ocorrer durante o intervalo entre aulas, assim como em outros momentos que não venham a prejudicar a execução das atividades acadêmicas e escolares, tendo como finalidade o compartilhamento de experiências religiosas, como leitura bíblica, oração, devoção, cultos, hinos e louvores, entre outros.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,