



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, representar pela propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, em face do Decreto 1, de 1º de janeiro de 2017, editado pelo chefe do Poder Executivo do município de Santo Antônio de Pádua/RJ, por entender que ele encerra violação ao artigo 19, I, da Constituição da República.

I – DOS FATOS

O ato normativo ora impugnado estabelece, basicamente, que a gestão administrativa do município de Santo Antônio de Pádua/RJ está sujeita a determinada ideologia religiosa (cristianismo), por declarar que “fica entregue a DEUS o destino do Governo deste Município no período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2020”.

A medida adotada pelo prefeito de Santo Antônio de Pádua/RJ, inusitada e claramente inconstitucional, causou, por razões óbvias, grande repercussão tanto na municipalidade, quanto em boa parte da sociedade

10

brasileira. E, apesar da estranheza e teratologia do decreto, não se tem notícia de qualquer providência extrajudicial ou judicial destinada à sua revogação/invalidação.

Essa signatária considera relevante a submissão do caso à jurisdição constitucional do STF, não apenas por envolver discussão da ofensa a caros direitos fundamentais, mas também porque a criação de um precedente da Suprema Corte sobre a matéria, com ampla eficácia persuasiva em todo território nacional, pode induzir gestores de outros entes federativos a não editar atos normativos com semelhante conteúdo¹. De resto, mesmo que haja alguma medida judicial pelo MPRJ, a exemplo do que fez o MPBA², doutrina e jurisprudência são tranquilas no sentido da coexistência de jurisdições constitucionais estaduais e federal³.

A tese a ser defendida na presente representação consiste na ofensa ao princípio da laicidade do Estado, decorrente do fato de o decreto municipal ter instituído claro privilégio a determinado segmento religioso,

¹ Registre-se que em outros três municípios (Guanambi-BA, Alto Paraíso-RO e Sapezal-MT) foram editados decretos com conteúdos semelhantes ao ora impugnado.

² Conforme processo nº 0001175-24.2017.8.05.0000, em curso no TJBA.

³ A propósito: “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DA REQUERENTE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA. RESTRIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS. SOBRESTAMENTO DA AÇÃO DIRETA NO ÂMBITO ESTADUAL ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA QUE TRAMITA PERANTE O STF. COMPETÊNCIA DESTA. (...) 5. Se a ADI é proposta inicialmente perante o Tribunal de Justiça local e a violação suscitada diz respeito a preceitos da Carta da República, de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, deve o Supremo Tribunal Federal, nesta parte, julgar a ação, suspendendo-se a de lá; se além das disposições constitucionais federais há outros fundamentos envolvendo dispositivos da Constituição do Estado, a ação ali em curso deverá ser sobrestada até que esta Corte julgue em definitivo o mérito da controvérsia. Precedente”. (ADI n. 2.361- MC, Relator o Ministro Mauricio Corrêa, Plenário, DJ de 01.08.03).

“EMENTA: Agravo Regimental em Petição. 2. Aplicabilidade da Lei nº 8.437, de 30.06.92, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, em controle concentrado de constitucionalidade. 3. Coexistência de jurisdições constitucionais estaduais e federal. Propositura simultânea de ADI contra lei estadual perante o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça. Suspensão do processo no âmbito da justiça estadual, até a deliberação definitiva desta Corte. Precedentes. 4. Declaração de inconstitucionalidade, por esta Corte, de artigos da lei estadual. 5. Arguição pertinente à mesma norma requerida perante a Corte estadual. Perda de objeto. 6. Agravo que se julga prejudicado”. (Pet n. 2.701-Agr, Relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, maioria, DJ de 19.03.2004)

resultando, inclusive, em tratamento desfavorecido e excludente em relação àqueles que não abraçam referido credo (art. 19, I, da CR).

A partir dessa perspectiva, passa-se a demonstrar o cabimento da ADPF.

II – DO CABIMENTO DA ADPF

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, volta-se contra atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça de lesão aos princípios e regras mais relevantes da ordem constitucional.

Nos termos da Lei 9.882/99, da doutrina especializada e da jurisprudência firmada em torno do tema, convivem três modalidades de ADPF: (a) autônoma, para questionar ato material do Poder Público, conforme a figura do *caput* do artigo 1º; (b) autônoma, para questionar ato normativo do Poder Público, nos termos do *caput* e do parágrafo único, inciso I, do artigo 1º, especialmente quando for incabível a ação direta de inconstitucionalidade (atos municipais e pré-constitucionais); e (c) incidental a uma outra ação, para decisão sobre ato normativo, com fundamento no parágrafo único, I, do artigo 1º c/c inciso V do artigo 3º e § 1º do artigo 6º.

O ato ora atacado configura a segunda modalidade.

DD

Além disso, para o seu cabimento, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: (a) exista lesão ou ameaça a preceito fundamental, (b) causada por atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos, e (c) não haja nenhum outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça. Estes três requisitos estão plenamente configurados, conforme se demonstrará a seguir.

Quanto ao primeiro ponto, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 9.868/99, definiram o que se entende como preceito fundamental. Há, porém, posicionamento tranquilo no STF quanto ao fato de que o princípio constitucional da laicidade se qualifica como tal, consoante reconhecido por ocasião do julgamento da ADPF 54⁴.

Quanto ao segundo requisito, o ato comissivo do Poder Público impugnado nessa ADPF é o Decreto 1, de 1º de janeiro de 2017, editado pelo chefe do Poder Executivo do município de Santo Antônio de Pádua/RJ. Aliás, a Suprema Corte tem posição consolidada no sentido da possibilidade do controle concentrado de constitucionalidade de decretos que encerram conteúdo dotado de generalidade e abstração (ADI nº 2.626/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 5.3.2004; ADI nº 2.714/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 27.2.2004; ADI nº 2.387/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 5.12.2003; ADI nº 1.670/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 8.11.2002; ADI-MC nº 2.413/SC, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 16.8.2002; ADI-MC nº 1.900/DF, Rel. Min. Moreira Alves; DJ 25.2.2000; ADIMC nº 2.007/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 24.9.1999; ADI nº 1.990/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25.6.1999; ADI-MC, nº 1.388/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 14.11.1996; ADI-MC nº 1.347/DF,

⁴ A propósito: “ESTADO – LAICIDADE. O Brasil é uma república laica, surgindo absolutamente neutro quanto às religiões. Considerações. FETO ANENCÉFALO – INTERRUPTÃO DA GRAVIDEZ – MULHER – LIBERDADE SEXUAL E REPRODUTIVA – SAÚDE – DIGNIDADE – AUTODETERMINAÇÃO – DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRIME – INEXISTÊNCIA. Mostra-se inconstitucional interpretação de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal”. (ADPF 54, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-080 DIVULG 29-04-2013 PUBLIC 30-04-2013 RTJ VOL-00226-01 PP-00011)

Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1.12.1995). E esse, sem qualquer dúvida, é o caso do ato normativo ora impugnado.

De resto, o princípio da subsidiariedade está plenamente atendido. A jurisprudência do STF caminha no sentido de que a sua observância deve ocorrer à vista dos demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional (ADPF 388, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016). O objeto dessa ação consiste em ato normativo municipal, cuja constitucionalidade não é passível de ser discutida pela via da ADI no âmbito do STF, mas tão-somente na da ADPF, nos termos do art. 102, I, 'a', e §1º, da CR.

III – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LAICIDADE DO ESTADO

Registre-se, inicialmente, que boa parte das razões aqui deduzidas foram extraídas da ADI 4439⁵, proposta pela Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão signatária, quando ocupava o cargo de Procuradora-Geral da República em exercício.

Desde a edição do Decreto 119-A, de 07 de janeiro de 1890, o Brasil é um Estado laico.⁶ Na ordem vigente, o princípio está expresso no art. 19, inciso I, da Constituição, segundo o qual é vedado a todas as entidades da federação “estabelecer cultos religiosos ou subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de

⁵ A inicial da referida ADI, por sua vez, reproduziu, quase que integralmente, o teor da representação apresentada pelo então Procurador Regional da República Daniel Sarmiento.

⁶ A laicidade, prevista naquele decreto, foi alçada à condição de princípio constitucional pela Constituição de 1891, em seu art. 11, parágrafo 2º, que, desde então, vem sendo reproduzido em todos os textos constitucionais do País.

dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”.

A laicidade estatal, que é adotada na maioria das democracias ocidentais contemporâneas, é um princípio que opera em duas direções. Por um lado, ela salvaguarda as diversas confissões religiosas do risco de intervenções abusivas do Estado nas suas questões internas, concernentes a aspectos como os valores e doutrinas professados, a forma de cultuá-los, a sua organização institucional, os seus processos de tomada de decisões, a forma e o critério de seleção dos seus sacerdotes e membros etc. Sob esta perspectiva, a laicidade opõe-se ao *regalismo*⁷, que se caracteriza quando há algum tipo de subordinação das confissões religiosas ao Estado no que diz respeito a questões de natureza não-secular.

E, de outro lado, a laicidade protege o Estado de influências provenientes do campo religioso, impedindo todo o tipo de confusão entre o poder secular e democrático, de que estão investidas as autoridades públicas, e qualquer confissão religiosa, inclusive a majoritária.

A laicidade não significa a adoção pelo Estado de uma perspectiva ateísta ou refratária à expressão individual da religiosidade. Na verdade, o ateísmo, na sua negativa da existência de Deus, é também uma posição religiosa⁸, que não pode ser privilegiada pelo Estado em detrimento de qualquer outra cosmovisão.

Assim, a laicidade estatal não pode ser confundida com o laicismo, que envolve uma certa animosidade contra a expressão pública da religiosidade por indivíduos e grupos, e que busca valer-se do Direito para

⁷ A Constituição brasileira de 1824, por exemplo, que definira a religião católica como o culto oficial do país (art. 5º), incidia no regalismo, quando determinava competir ao Imperador, como chefe do Poder Executivo, “nomear os Bispos, e prover os Benefícios Ecclesiasticos” (art. 102, inciso II) bem como “conceder ou negar o beneplácito a actos da Santa Fé” (art. 102, inciso XIV).

⁸ Cf. Richard Rorty. “Anticlericalismo e Ateísmo”. In: Richard Rorty e Gianni Vattimo. *O Futuro da Religião*. Trad. Eliana Aguiar e Paulo Guiraldelli. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006, p. 51.

diminuir a importância da religião na esfera social⁹. O laicismo, diferentemente da laicidade, não envolve neutralidade, mas hostilidade diante da religião, e tende a resvalar para posições autoritárias, de restrição a liberdades religiosas individuais. Por isso, seria constitucionalmente inadmissível a aplicação no Brasil de medidas laicistas, incorretamente adotadas em nome da laicidade, por países como a França¹⁰ e a Turquia,¹¹ que restringiram certas manifestações religiosas dos seus cidadãos em espaços públicos, com destaque para a proibição do uso do véu islâmico por jovens muçulmanas em escolas públicas.

Na verdade, a laicidade impõe que o Estado se mantenha *neutro* em relação às diferentes concepções religiosas presentes na sociedade, **sendo-lhe vedado tomar partido em questões de fé, bem como buscar o favorecimento ou o embaraço de qualquer crença, ou grupo de crenças.**¹² Este dever estatal de neutralidade, como já observou o STF, impede que o Estado “assuma determinada concepção religiosa como a oficial ou a correta, que beneficie um grupo religioso em detrimento dos demais ou conceda privilégios” (Ag. Reg. Suspensão de Tutela Antecipada 389/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/12/2009).

⁹ Como ressaltou Marco Huaco, o laicismo “*propõe a hostilidade ou a indiferença perante o fenômeno religioso coletivo que pode acabar radicalizando a laicidade, sobrepondo-a aos direitos fundamentais básicos como a liberdade religiosa e suas diversas formas de expressão. Poderia se dizer que consiste em uma forma de sacralização da laicidade que, por isso, acaba por negá-la*” (A Laicidade como princípio constitucional do estado de Direito”. In: Roberto Arriada Lorea (org.). *Em Defesa das Liberdades Laicas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 47).

¹⁰ Na França, uma lei sobre a laicidade adotada em 2004 proibiu que os alunos de escolas públicas portassem símbolos religiosos ostensivos. O principal alvo da lei foi o véu islâmico trajado por muitas estudantes muçulmanas, que era visto por alguns como uma forma de opressão contra estas jovens, muitas vezes imposta por suas famílias ou por lideranças religiosas das suas comunidades. Houve, contudo, reações de muitas jovens, que protestaram contra a medida, afirmando que o véu seria uma forma de afirmação pública da sua identidade religiosa e étnica, que estaria sendo discriminada pelo Estado francês. Veja-se, sobre esta questão, bem como sobre a laicidade na França em geral, Jean Birnbaum et Frédéric Viguier. *La Laïcité, Une Question au Présent*. Paris: Éditions Cécile Defaut, 2005; *La Laïcité*. Archives de Philosophie du Droit, tome 48. Paris: Dalloz, 2005; e Jean Baubérot. *Histoire de la Laïcité en France*. 4e. ed., Paris: PUF, 2007.

¹¹ Veja-se, a propósito, Joseph S. Szyliowicz. “Religion, Politics and Democracy in Turkey”. In: William Safran (Ed.). *The Secular and the Sacred: Nation, Religion and Politics*. London: Frank Cass Publishers, 2003, p. 188-216.

¹² Cf. Jürgen Habermas. *Entre Naturalismo e Religião: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007, p. 140; e J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 613.

O princípio do Estado laico pode ser diretamente relacionado a dois direitos fundamentais que gozam de máxima importância na escala dos valores constitucionais: liberdade de religião e igualdade. Em relação ao primeiro, a laicidade caracteriza-se como uma verdadeira garantia institucional da liberdade religiosa individual. Isto porque, a promiscuidade entre os poderes públicos e qualquer credo religioso, ao sinalizar o endosso estatal de doutrinas de fé, pode representar uma coerção, ainda que de caráter indireto e psicológico, sobre os que não professam aquela religião. Nas palavras de Jónatas E. M. Machado,

“A concessão estadual de uma posição de vantagem a instituições, símbolos ou ritos de uma determinada confissão religiosa é suscetível de ser interpretada, pelos não aderentes, como uma forma de pressão no sentido da conformidade com a confissão religiosa favorecida e uma mensagem de desvalorização das restantes crenças. Por outras palavras, ela é inerentemente coerciva.”¹³

Por outro lado, também parece ser inequívoca a relação direta entre a laicidade do Estado e o princípio da igualdade. Em uma sociedade plural, como a brasileira, em que convivem pessoas das mais variadas crenças e afiliações religiosas, bem como aquelas que não professam credo algum, a laicidade converte-se em instrumento indispensável para possibilitar o tratamento de todos com o mesmo respeito e consideração. Contrariamente, **o endosso pelo Estado de qualquer posicionamento religioso acarreta injustificado tratamento desfavorecido em relação àqueles que não abraçam o credo privilegiado, que são levados a considerar-se como “cidadãos de segunda classe”.**

De mais a mais, os que não pertencem à confissão religiosa favorecida recebem do Poder Público a mensagem sub-reptícia, dotada de forte carga excludente, de que as suas crenças são menos dignas de reconhecimento¹⁴.

¹³ *Op. cit.*, p. 348-349.

¹⁴ Cf. Jónatas Eduardo Mendes Machado, *op. cit.*, p. 352.

Neste ponto, foram eloquentes as palavras da Suprema Corte dos Estados Unidos, quando afirmou, pela voz da Juíza Sandra Day O'Connor, que qualquer comportamento do Estado que favoreça alguma religião “envia uma mensagem aos não-aderentes de que eles são outsiders, e não plenos membros da comunidade política, acompanhada de outra mensagem aos aderentes, de que eles são insiders, membros favorecidos da comunidade política”¹⁵.

E, como advertiu Martha C. Nussbaum, esta violação à igualdade se coloca também quando o Estado favorece um grupo de religiões, e não uma igreja específica, e até mesmo quando ele apoia a religiosidade em detrimento da não-religiosidade¹⁶.

A correta compreensão do princípio da laicidade no sistema constitucional brasileiro, por sua vez, impõe que se considere o fato de que o próprio constituinte foi expresso ao admitir “a *colaboração de interesse público*” entre instituições religiosas e os poderes públicos (art. 19, I, CF). Este regime de colaboração voltada ao interesse público é incompatível com a radicalização da ideia do “muro de separação” entre religião e Estado, pregada no cenário norte-americano por Thomas Jefferson.

A laicidade, em síntese, não impede que o Estado mantenha relações com igrejas e instituições religiosas voltadas à promoção do interesse público, mas veda, sim, qualquer tipo de favorecimento ou de discriminação no âmbito destas relações.

O decreto ora impugnado vai na contramão de todo esse ideário. Isso porque institui, claramente, privilégios indevidos a determinada opção religiosa ao estabelecer que “fica entregue a DEUS o destino do Governo deste Município no período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2020”.

¹⁵ *Lynch v. Donnelly*, 465, U.S., 668 (1984).

¹⁶ *Liberty of Conscience; In Defense of America's Legal Tradition*. Op. cit., p. 225.

Não há dúvida de que a criação de atos normativos com esse conteúdo desvirtua a postura de neutralidade que se deve esperar do Poder Público frente às questões religiosas no atual regime democrático, que, como amplamente discorrido acima, deve estar comprometido em assegurar um espaço social favorável ao pluralismo de ideias e crenças, duramente conquistado após diversas lutas emancipatórias no processo constituinte.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 54/DF, que tratou da atipicidade penal da conduta de interrupção da gravidez de feto anencéfalo, deliberou sobre o assunto, conforme se extrai do seguinte trecho do voto do relator:

“Se, de um lado, a Constituição, ao consagrar a laicidade, impede que o Estado intervenha em assuntos religiosos, seja como árbitro, seja como censor, seja como defensor, de outro, a garantia do Estado laico obsta que dogmas da fé determinem o conteúdo de atos estatais. Vale dizer: concepções morais religiosas, quer unânimes, quer majoritárias, quer minoritárias, não podem guiar as decisões estatais, devendo ficar circunscritas à esfera privada. A crença religiosa e espiritual – ou a ausência dela, o ateísmo – serve precipuamente para ditar a conduta e a vida privada do indivíduo que a possui ou não a possui. Paixões religiosas de toda ordem não devem ser colocadas à parte na condução do Estado. Não podem a fé e as orientações morais dela decorrentes ser impostas a quem quer que seja e por quem quer que seja. Caso contrário, de uma democracia laica com liberdade religiosa não se tratará, ante a ausência de respeito àqueles que não professem o credo inspirador da decisão oficial ou àqueles que um dia desejem rever a posição até então assumida”.

Desse modo, é inequívoco que o decreto municipal em comento, ao endossar oficialmente determinada concepção religiosa por meio da implementação de privilégios injustificados, afronta o princípio da laicidade estatal, possuindo, assim, viés antidemocrático.

IV – DA MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os requisitos para que se formule pedido liminar.

A argumentação acima deduzida e a própria literalidade do decreto evidenciam a plausibilidade da tese de ofensa ao princípio da laicidade.

Por outro lado, o *periculum in mora* resulta da possibilidade de ocorrência de danos irremediáveis às liberdades fundamentais das pessoas que estão no município de Santo Antônio de Pádua/RJ. Isso porque elas se veem obrigadas a suportar a atuação de toda a gestão administrativa de acordo com as regras de determinado credo, o que, além de contribuir para a difusão de sentimentos de intolerância e discriminação em relação àqueles que possuem ideologias diferentes, afeta significativamente a postura de neutralidade que se deve esperar do Poder Público frente às questões religiosas.

É indispensável requerer, portanto, que, até o desfecho da ADPF, seja suspenso o Decreto 1, de 1º de janeiro de 2017.

V – DO PEDIDO

Pelo exposto, essa Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão aguarda a propositura de ADPF, a fim de que seja invalidado o Decreto 1, de 1º de janeiro de 2017 do município de Santo Antônio de Pádua/RJ.

Brasília, 14 de março de 2017.



Deborah Duprat
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão



