



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**ROBERT JESUS DOS SANTOS**

**A REMUNERAÇÃO PÚBLICA DE PADRES NA GUIANA  
FRANCESA: CONSTITUIÇÃO, LAICIDADE E LIVRE  
ADMINISTRAÇÃO**

Salvador

2020

**ROBERT JESUS DOS SANTOS**

**A REMUNERAÇÃO PÚBLICA DE PADRES NA GUIANA  
FRANCO-ALGARIANA: CONSTITUIÇÃO, LAICIDADE E LIVRE  
ADMINISTRAÇÃO**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade Federal da Bahia,  
como requisito parcial para obtenção do grau  
de bacharel em direito.

Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia

Salvador

2020

Dados internacionais de catalogação-na-publicação

S237 Santos, Robert Jesus dos  
A remuneração pública de padres na Guiana Francesa:  
constituição, laicidade e livre administração / por Robert Jesus dos  
Santos. – 2020.  
74 f.

Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia.  
Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Bahia,  
Faculdade de Direito, Salvador, 2020.

1. Direito constitucional – França. 2. Remuneração - Guiana  
Francesa. 3. Padres – Remuneração - Guiana Francesa. 4. Leigos  
(Religião). I. Bahia, Saulo José Casali. II. Universidade Federal da  
Bahia - Faculdade de Direito. III. Título.

CDD – 342.88023

**ROBERT JESUS DOS SANTOS**

**A REMUNERAÇÃO PÚBLICA DE PADRES NA GUIANA  
FRANCESA: CONSTITUIÇÃO, LAICIDADE E LIVRE  
ADMINISTRAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado com distinção em Salvador, 08 de dezembro de 2020.

Banca examinadora:

Saulo José Casali Bahia – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Universidade Federal da Bahia

Dirley da Cunha Júnior \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Universidade Federal da Bahia

Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

*Servus Mariae nunquam peribit*

## **AGRADECIMENTOS**

*1 Samuel 7:12*

A Deus, por todas as graças.

Aos meus pais, Rosana e Carlos, que me amam incondicionalmente.

À Universidade Federal da Bahia, minha casa, pela fraternidade e pelos ensinamentos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Saulo Casali, pela confiança depositada em mim durante meu estágio na Justiça Federal, e pela cuidadosa e atenciosa orientação no curso deste trabalho.

À minha família e às minhas fiéis amizades.

A todos aqueles que passaram e não de passar pelo meu caminho, auxiliando direta ou indiretamente na minha jornada.

Obrigado!

SANTOS, Robert Jesus dos. *A remuneração pública de padres na Guiana Francesa: Constituição, Laicidade e Livre Administração*. Monografia (Bacharelado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

## RESUMO

O presente trabalho busca examinar o caso da remuneração pública de padres na Guiana Francesa, principalmente em sua relação com a Constituição Francesa de 1958. Para tanto, primeiramente se define laicidade e sua natureza normativa, em seguida é realizada uma análise comparativa entre laicidade brasileira e francesa, com o que se firma as bases de tal princípio constitucional. Em continuação, desenvolve-se um estudo acerca da administração territorial francesa, buscando-se justamente compreender as particularidades administrativas daquele Estado, que é unitário, e sua relação com os departamentos ultramarinos. Por fim, procede-se ao estudo da decisão proferida pelo Conselho Constitucional Francês, afirmando que a situação apresentada está em conformidade com a atual constituição, de maneira que se esmiuçarão quais dispositivos legais permitem tal situação, quais são argumentos pela sua inconstitucionalidade e, enfim, as razões de decidir adotadas pela corte constitucional francesa no caso.

Palavras-chave: 1. Direito Constitucional Francês. 2. Laicidade. 3. Guiana Francesa. 4. Remuneração pública.

SANTOS, Robert Jesus dos. *The public remuneration for priests in French Guiana: Constitution, Secularity and Free Administration*. Monograph (Bachelor) – Law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2020.

### **ABSTRACT**

The present paper examines the case of public remuneration for priests in French Guiana, mainly in relation to the French Constitution of 1958. To do this, firstly, secularity and its normative nature are defined, then a comparative analysis is carried out between Brazilian secularity and French's, within which the constitutional bases of such principle are established. In continuation, a study about the French territorial administration is developed, in order to understand precisely the administrative particularities of that State, which is unitary, and its relationship with the overseas departments. Finally, the study proceeds to the analysis of the decision given by the French Constitutional Council, stating that the situation presented is in accordance with the current French constitution, thus it will be scrutinized the laws that allow such situation, which arguments were presented for their unconstitutionality and, finally, the reasons adopted by the French constitutional court for deciding the case.

Keywords: 1. French constitutional law. 2. Secularism. 3. French Guiana. 4. Public remuneration.

SANTOS, Robert Jesus dos. *La rémunération publique des prêtres en Guyane française : Constitution, laïcité et libre administration*. Monographie (Licence) – Faculté de Droit, Université Fédérale de Bahia, Salvador, 2020.

## RÉSUMÉ

Le présent travail de fin d'études a le but d'examiner le cas de la rémunération publique des prêtres en Guyane Française, principalement en ce qui concerne la Constitution française de 1958. Pour le faire, dans un premier moment, la laïcité et son caractère normatif sont définis, puis une analyse comparative est menée entre la laïcité brésilienne et la française, avec lequel les bases d'un tel principe constitutionnel sont établies. Ensuite, une étude est développée sur l'administration territoriale française, en essayant de comprendre précisément les particularités administratives de cet État, qui est unitaire, et ses relations avec les départements d'outre-mer. Enfin, la décision du Conseil constitutionnel français, affirmant que la situation présentée est conforme à la constitution actuelle, est étudiée. De sorte qu'il sera scruté quels dispositifs juridiques permettent une telle situation, qui sont des arguments pour leur inconstitutionnalité et, finalement les motifs de décision adoptés par le Conseil constitutionnel.

Mots-clés : 1. Droit constitutionnel français. 2. Laïcité. 3. Guyane française. 4. Rémunération publique.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CC – Conselho Constitucional – *Conseil Constitutionnel*

CE – Conselho de Estado – *Conseil d'État*

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

QPC – Questão Prioritária de Constitucionalidade – *Question Prioritaire de Constitutionnalité*

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 A LAICIDADE NOS CONTEXTOS FRANCÊS E BRASILEIRO</b> .....	<b>14</b>
2.1 LAICIDADE .....	14
2.2 PRINCÍPIO E REGRA .....	16
2.3 A LAICIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	19
2.4 A <i>LAÏCITÉ</i> VISTA A PARTIR DA LAICIDADE BRASILEIRA.....	25
<b>3 A FRANÇA ENQUANTO ESTADO UNITÁRIO E OS DEPARTAMENTOS ULTRAMARINOS</b> .....	<b>32</b>
3.1 A FRANÇA ENQUANTO ESTADO UNITÁRIO DESCENTRALIZADO .....	32
3.2 O PRINCÍPIO DA LIVRE ADMINISTRAÇÃO DAS COLETIVIDADES TERRITORIAIS .....	33
3.3 A LIVRE ADMINISTRAÇÃO NOS DEPARTAMENTOS ULTRAMARINOS.....	38
<b>4 A QUESTÃO PRIORITÁRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 2017-633 E A REMUNERAÇÃO PÚBLICA DE PADRES NA GUIANA FRANCESA</b> .....	<b>48</b>
4.1 O OBJETO DA QUESTÃO .....	48
4.2 HISTÓRICO E APRESENTAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONTESTADOS .....	49
4.2.1 O Decreto-Real de 27 de agosto de 1828 .....	49
4.2.2 A Lei de 13 de abril de 1900: A transferência da responsabilidade pela remuneração do Estado para o Departamento Ultramarino.....	51
4.3 O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DAS DISPOSIÇÕES CONTESTADAS E OS FUNDAMENTOS ADOTADOS PELO CONSELHO CONSTITUCIONAL .....	51
4.3.1 Da alegada violação à laicidade .....	51
4.3.2 Da alegada violação à igualdade .....	54
4.3.3 Da alegada violação à livre administração territorial .....	55
4.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL NO CASO CONCRETO.....	57
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>64</b>
<b>ANEXO: DECISÃO 2017-633 QPC, DO CONSELHO CONSTITUCIONAL, EM 2 DE JUNHO DE 2017</b> .....	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Revolução Francesa, instaurada a partir de 1789, de onde surgiu a segunda Constituição escrita que se tem registro na historiografia mundial, a Constituição Francesa de 1791, propagou – e ainda propaga – na modernidade os ideais de Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Em verdade, o ideal libertário, no contexto revolucionário, importou em diversas ações, dentre as quais se destaca a separação entre Estado e Igreja, tendo em conta que o movimento procurou libertar-se dos dogmas católicos, rompendo completa e abruptamente com a Igreja Católica Apostólica Romana.

Neste aspecto, importa ressaltar que a despeito das turbulências vividas pela França desde a revolução até a atualidade, o que comporta inclusive um breve retorno ao regime monárquico, os três ideais revolucionários permanecem inalterados e vigentes, estando inclusive previstos no preâmbulo da Constituição Francesa de 1958, que instaurou a chamada Quinta República.

Desse modo, a França passou a ser conhecida como expoente de seus ideais. Inclusive, François Hollande, então Presidente da República Francesa, na abertura dos debates da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 25 de setembro de 2012, afirmou: “A França deseja ser exemplar, não por fazer a lição, mas porque esta é a sua história, esta é sua mensagem. Exemplar na defesa das liberdades fundamentais, é a sua luta, é também a sua honra”<sup>1</sup>.

Dentre os ideais franceses, se inclui a Laicidade, expressamente afirmada em sua constituição. Neste cenário, é de se notar diversas ações do Estado Francês que permitem tal conclusão, como a proibição de uso e porte de objetos religiosos por crianças em escolas públicas, a proibição do uso público de objetos que cubram a face – como o véu islâmico – etc.

Contudo, a despeito da, ao que parece, latente busca pela separação entre Estado e Igreja existente na França, uma situação inusitada se mantém até os dias atuais: Padres Católicos em exercício na Guiana Francesa são remunerados pelo poder público.

---

1 Tradução livre do original em francês: « La France veut être exemplaire, non pas pour faire la leçon mais parce que c'est son histoire, c'est son message. Exemplaire pour porter les libertés fondamentales, c'est son combat, c'est aussi son honneur ».

Tal situação causa, inclusive, estranheza. Como pode uma nação, que outrora destruiu templos católicos, interviu nas associações religiosas, ditava os ritos internos da Igreja, na atuação em seu território, e ainda hoje impõe limites ao exercício da religião em espaço público, manter durante a sua Quinta República a remuneração pública de clérigos?

“Qual a razão da manutenção desta medida?” é a pergunta principal do presente trabalho, aqui se busca essencialmente compreender como a França contemporânea admite, em um de seus departamentos ultramarinos, ainda assim submetido à sua soberania, a manutenção de uma situação que *a priori* parece tão alheia aos ideais franceses.

Para responder tal questionamento, buscar-se-á primeiramente compreender qual o conteúdo da laicidade na França, em seguida se estudará como a França administra seus territórios ultramarinos – principalmente a Guiana Francesa – e, por fim, se analisará a decisão proferida pelo órgão máximo de controle de constitucionalidade francês, o Conselho Constitucional, na Questão Prioritária de Constitucionalidade 2017-633, que concluiu que a remuneração pública dos ministros do culto católico na Guiana é compatível com a Constituição Francesa de 1958.

Neste propósito, o capítulo seguinte tratará essencialmente sobre a laicidade de modo geral. Examinar-se-á a laicidade tanto no contexto brasileiro quanto no francês, posto que a compreensão de uma realidade diversa da que estamos inseridos se revela mais acessível quando dispomos do entendimento sobre a nossa realidade. Assim, primeiramente será apresentado o conceito de laicidade como um todo, contextualizando-o entre a natureza das normas constitucionais – princípio e regra –, com o que se seguirá com uma análise da laicidade brasileira, aprofundando-se em todo tratamento dado às relações entre Estado e Igreja nos regimes constitucionais brasileiros, com um estudo da contemporaneidade, inclusive. Dando-se seguimento, firmadas as bases patricias, o capítulo será finalizado com a apresentação da concepção francesa de laicidade, esmiuçando-se tal princípio desde os primórdios revolucionários até os dias atuais.

Superada a análise do princípio da laicidade, o capítulo terceiro apresentará um exame da administração territorial francesa. Neste intuito, será levado em consideração principalmente o fato de a França ser um estado unitário, com o que será analisado como se dá organização territorial francesa, em sua unidade e

indivisibilidade, em relação aos departamentos ultramarinos. O princípio administrativo da descentralização, em sua nata vinculação com o princípio da livre administração das coletividades territoriais, será estudado, sobretudo nas singularidades aplicadas às antigas colônias, hoje departamentos e territórios de além-mar.

O quarto capítulo, enfim, empreenderá uma análise concreta da situação apresentada. Nesta finalidade, a Questão Prioritária de Constitucionalidade 2017-633 será investigada, com uma averiguação do seu objeto, isto é, o fundamento da manutenção de remuneração pública para clérigos católicos, com um breve estudo histórico dos dispositivos que foram contestados na Questão, a partir do que o exame de constitucionalidade e os fundamentos adotados pelo Conselho Constitucional serão descritos e ponderados.

No quinto e último capítulo serão apresentadas, por fim, as considerações finais. Se buscará, essencialmente, elencar como a laicidade e a livre administração territorial, alinhadas com o exame de constitucionalidade proferido na QPC 2017-633 se coadunam na situação apresentada, com indicações de possíveis aprofundamentos.

Por fim, cumpre evidenciar que o principal instrumento utilizado para a elaboração deste trabalho foi a análise de livros, artigos científicos e monografias já publicadas sobre o assunto. Ademais, realizou-se uma pesquisa jurisprudencial qualitativa, tanto no sistema brasileiro, quanto no francês, com o fim de se trazer o tratamento jurisdicional de ambos os países em relação ao princípio da laicidade, sendo que no contexto francês também buscou-se compreender o tratamento jurisprudencial a dado ao princípio da livre administração territorial.

## 2 A LAICIDADE NOS CONTEXTOS FRANCÊS E BRASILEIRO

De início, faz-se necessário, para a boa compreensão do tema, a apresentação dos conceitos que serão abordados e a contextualização da matéria. Como se extrai da introdução, busca-se nesta monografia um estudo acerca da remuneração estatal de padres católicos na Guiana Francesa, com o intento de entender a razão de sua manutenção, o que compreende um estudo acerca do princípio da laicidade, de modo que é imperativo conceituar *princípio*, como norma jurídica, bem como a *laicidade*, em si e como princípio. Por mais, a contextualização do princípio da laicidade tanto na cultura brasileira quanto na francesa se demonstra útil, porquanto permite uma análise comparativa e ilustrativa, que facilita a assimilação do conteúdo.

### 2.1 LAICIDADE

Em geral, não se encontra na doutrina um conceito definitivo de laicidade (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 35), assim, o que se busca neste tópico é firmar uma base teórica que seja suficiente à compreensão da abordagem dada pela cultura brasileira e francesa ao princípio da laicidade.

Primeiramente, cumpre um estudo etimológico. Na lição de Jeremy Gunn (2004, p.8), a palavra laicidade surgiu na França – *laïcité* no idioma francês – no final do século dezenove, e deriva dos termos “*laïc*” ou “*laïque*”, que se referiam originariamente àqueles membros de mosteiros que não eram ordenados sacerdotes da Igreja Católica, ou seja, eram os fiéis leigos que viviam a castidade e celibato – dogmas católicos. Contudo, segundo o mesmo autor, a partir do século vinte tais termos passaram a descrever as políticas que buscavam restringir ou eliminar as influências religiosas no Estado. Tal entendimento é corroborado pela definição dada por Plácido e Silva (2008, p. 45): “LAICO. Do latim *laicus*, é o mesmo que leigo, equivalendo ao sentido de secular, em oposição ao de bispo, ou religioso”.

Em aspectos dogmáticos Roberto Blancarte, citado por Zylbersztajn (2012, p. 35), diz que Estado laico é “um instrumento jurídico-político para a gestão das liberdades e direitos do conjunto dos cidadãos”. Enquanto Mailson de Souza (2017, p. 82) consta que “a laicidade, para Lacerda (2014), deve apresentar três aspectos: a separação entre Estado e igreja; a inexistência de doutrina oficial de Estado, e o

pressuposto social da secularização”. Jeremy Gunn (2004, p. 16), ao seu turno, defende que:

Um dos principais valores da laicidade é o respeito oficial dispensado a crenças que não são religiosas, além de reconhecer a dignidade humana daqueles muitos que não encontram força ou valor em religião<sup>2</sup>.

A Declaração Universal da Laicidade no Século XXI, apresentada por Jean Baubérot, Micheline Milot e Roberto Blancarte no Senado Francês, em 9 de dezembro de 2005, não ratificada oficialmente por nenhum Estado, mas que, conforme anotado por Zylbersztajn (2012, p. 36), traz importantes referências para a conceituação pretendida, preceitua que:

Artigo 4º: Definimos a laicidade como a harmonização, em diversas conjunturas sócio-históricas e geopolíticas, dos três princípios já indicados: respeito à liberdade de consciência e a sua prática individual e coletiva; autonomia da política e da sociedade civil com relação às normas religiosas e filosóficas particulares; nenhuma discriminação direta ou indireta contra os seres humanos.

Artigo 5º: Um processo laicizador emerge quando o Estado não está mais legitimado por uma religião ou por uma corrente de pensamento específica, e quando o conjunto de cidadãos puder deliberar pacificamente, com igualdade de direitos e dignidade, para exercer sua soberania no exercício do poder político. Respeitando os princípios indicados, este processo se dá através de uma relação íntima com a formação de todo o Estado moderno, que pretende garantir os direitos fundamentais de cada cidadão. (...)

Artigo 6º: A laicidade, assim concebida, constitui um elemento chave da vida democrática. Impregna, inevitavelmente, o político e o jurídico, acompanhando assim os avanços da democracia, o reconhecimento dos direitos fundamentais e a aceitação social e política do pluralismo.

Artigo 7º: A laicidade não é patrimônio exclusivo de uma cultura, de uma nação ou de um continente. Poderá existir em conjunturas onde este termo não tem sido utilizado tradicionalmente. Os processos de laicização ocorreram ou podem ocorrer em diversas culturas e civilizações sem serem obrigatoriamente denominados como tal.

Em face de tal leitura Joana Zylbersztajn (2012, p. 36-37) acrescenta que a grande maioria dos documentos internacionais – a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, a Convenção

---

2 Tradução livre do original em inglês: “One of the principal values of *laïcité* is the official respect it accords for beliefs that are not religious, and for recognizing the human dignity of the many people who do not find strength or value in religion”.

Americana de Direitos Humanos e a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância de Discriminação Baseadas em Religião ou Crença – tratam da liberdade religiosa, não da laicidade como um todo, o que na visão da autora faz concluir que a laicidade se caracteriza pela garantia da liberdade de consciência e crença, relacionando-se com a democracia e a liberdade, tanto no aspecto ausenteísta, ou seja, o Estado não professa confissão alguma, quanto de modo ativo, isto é, o Estado tem o dever de garantir a liberdade religiosa. Ademais, a laicidade está ligada à ideia de transferência da legitimação poder estatal do sagrado ao povo (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 38), de modo que o Estado laico é aquele que tem como fundamento a democracia, não a religião.

Neste cenário, para Blancarte (*apud* ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 38):

a laicidade – como a democracia – é mais um processo do que uma forma fixa ou acabada em forma definitiva. Da mesma maneira que não se pode afirmar a existência de uma sociedade absolutamente democrática, tampouco existe na realidade um sistema político que seja total e definitivamente laico.

Assim, se pode concluir que a laicidade se demonstra não somente através da separação entre o Estado e a Igreja, mas também como uma atuação positiva do Estado para a garantia da liberdade religiosa e seu próprio distanciamento de dogmas religiosos, com o que a laicidade é vista principalmente como um processo de construção histórica e permanente (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 38), o que nos contextos brasileiro e francês, que têm diferenças práticas, será destrinchado mais em frente.

## 2.2 PRINCÍPIO E REGRA

Superada a definição de laicidade em si, cabe a apresentação da classificação das normas constitucionais, para em seguida ter-se a laicidade analisada enquanto norma propriamente dita, o que será feito no final deste tópico.

A doutrina constitucionalista em atenção às particularidades das normas constitucionais e o seu respectivo processo de interpretação procurou classificá-las entre regras e princípios. Ferreira Mendes e Gonet Branco (2020, p. 71) asseveram que as normas constitucionais, tidas em conjunto, são vistas como pertencentes a

um sistema normativo, do qual podem ser enquadradas nos dois tipos já citados, que apresentam soluções interpretativas distintas.

Ronald Dworkin, em seus estudos, reconheceu que princípios e regras são semelhantes, na medida em que estabelecem obrigações jurídicas (MENDES; BRANCO, 2020, p. 73). Miguel Calmon Dantas (2011, p. 67), neste aspecto, destaca que:

Dworkin (1999a, p. 74-79) recorre à compreensão do sistema jurídico como sendo composto por regras, princípios e diretrizes políticas, estabelecendo a distinção entre os primeiros com base em dois critérios, quais sejam: a) os princípios, diferentemente das regras, não estabelecem as condições que impõem sua aplicação; b) os princípios detêm uma dimensão que falta às regras, que é a dimensão do peso ou da importância.

Ademais, Dworkin diferencia os princípios das regras jurídicas tendo em conta que as regras têm um modo de aplicação próprio, que a diferencia qualitativamente de princípio, vez que ou são aplicadas por inteiro, ou não são aplicadas (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 145).

Ou seja, a aplicação de regras ocorre de forma “tudo ou nada”, de maneira disjuntiva, portanto (MENDES; BRANCO, 2020, p. 73). Enquanto os princípios, por outro lado, não provocam imediatamente seus efeitos jurídicos, como Mendes e Branco (2020, p. 73), em atenção aos estudos de Dworkin, explicam:

[...] Os princípios, de seu lado, não desencadeiam automaticamente as consequências jurídicas previstas no texto normativo pela só ocorrência da situação de fato que o texto descreve. Os princípios têm uma dimensão que as regras não possuem: a dimensão do peso. Os princípios podem interferir uns nos outros e, nesse caso, “deve-se resolver o conflito levando em consideração o peso de cada um”. Isso, admitidamente, não se faz por meio de critérios de mensuração exatos, mas segundo a indagação sobre o quão importante é um princípio – ou qual o seu peso – numa dada situação.

Desta forma, a solução de um conflito entre princípios para Dworkin não ocorre pela exceção de um ao outro, há, em verdade, um confronto de peso entre as normas (MENDES; BRANCO, 2020, p. 73). Dworkin, enfim, percebe os princípios na condição de valores morais da comunidade, que se tornam elementos do discurso jurídico (MENDES; BRANCO, 2020, p. 73).

Todavia, para este trabalho, assim como fez Joana Zylbersztajn (2012 p. 59), utilizaremos os conceitos de princípio e regra dados por Robert Alexy. Efetivamente, para Alexy toda norma é um princípio ou regra, e também se diferenciam qualitativamente, diz o autor (ALEXY, 2015, p. 90):

[...] princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização. que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Com o que Dirley da Cunha Júnior (2019, p. 146) leciona:

Alexy designa os princípios – em expressões que ficaram famosas – como *mandamentos de otimização*, na medida em que os princípios podem ser satisfeitos em variados graus, em conformidade com as possibilidades fáticas e jurídicas. O desejado é que os princípios sejam realizados em maior grau. Por outro lado, as regras são normas jurídicas que, ou são satisfeitas, ou não são satisfeitas. Isto é, as regras, quando válidas, devem ser sempre satisfeitas, de modo que se deve fazer exatamente aquilo que ela prescreve, nem mais, nem menos, pois elas contêm determinações no âmbito daquilo que é sempre possível, fática ou juridicamente.

Mendes e Branco (2020, p. 74), no mesmo sentido, acrescentam:

Enquanto os princípios concitam a que sejam aplicados e satisfeitos no mais intenso grau possível, as regras determinam algo. ‘Se uma regra é válida, então há de se fazer exatamente o que ela exige, sem mais nem menos’. Desse modo, enquanto um princípio pode ser cumprido em maior ou menor escala, as regras somente serão cumpridas ou descumpridas.

Na prática, a distinção apresentada ganha relevância quando nos deparamos com a hipótese de colisão de regras ou princípios. Quando diferentes princípios colidem entre si, conforme anotado por Zylbersztajn (2012, p. 59), é necessário aplicar ao caso aquele cuja realização tenha maior peso nas circunstâncias concretas, de modo que se mitiga o princípio que tenha menos importância na situação. Por outro lado, o conflito entre regras é resolvido abstratamente, através

de critérios pré-definidos, como a hierarquia ou especialidade (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 60).

A escolha pela doutrina alexyana para este trabalho se justifica pela recorrente miscelânea entre laicidade e separação Estado e Igreja. Zylbersztajn (2012, p. 62) aduz que a laicidade, como princípio, abarca a separação entre Estado e Igreja, que é uma regra, no caso brasileiro prevista no art. 19, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Segundo a autora “essa distinção tende a fortalecer a proteção jurídica da laicidade, evitando que o seu conteúdo seja reduzido à proibição de associação entre a esfera estatal a uma organização religiosa” (2012, p. 62), além de definir a laicidade como um mandamento de otimização.

Tendo em consideração o quanto afirmado neste tópico e no anterior, pode-se concluir que cumpre ao Estado garantir o livre exercício da liberdade religiosa aos seus cidadãos, como prestação, enquanto não professa oficialmente fé alguma. Assim, a laicidade se encontra em um constante processo de desenvolvimento, se amoldando diuturnamente a novas situações, buscando a garantia de liberdades individuais, enquanto proclama o distanciamento entre religião e poder público. Isso é, portanto, um mandamento de otimização, de modo que a laicidade se adequa à figura normativa de princípio, prevista por Robert Alexy (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 62).

Por fim, levando em conta que “o princípio da laicidade acompanhou e acompanha a evolução histórica dos direitos humanos”, este se revela tal qual um processo em andamento (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 18), é conveniente, para este trabalho, a contextualização histórica da laicidade no Brasil e na França.

### 2.3 A LAICIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

No cenário brasileiro pode-se afirmar que a laicidade surge com o movimento republicano no final do século dezenove. Isso porque a primeira constituição nacional, a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, apesar de garantir a liberdade religiosa no foro íntimo, reconhece a religião católica como a fé professada pelo Estado (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 19), além de tecer referências à “graça de Deus” e à “Santíssima Trindade” em seu preâmbulo. Em tempo, constava no artigo quinto da Constituição Imperial:

Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo.

Neste aspecto, a doutrina marca que a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, foi a mais explícita em relação à laicidade, sem referência a deus no preâmbulo, além de ter garantido a liberdade religiosa, reconhecido outras fés e previsto a exclusão da religiosidade das questões públicas (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 20).

Dentre os diversos dispositivos previsto no texto constitucional Zylbersztajn (2012, p. 20-21) destaca:

No que tange à separação entre o Estado e a religião, o art. 11 da primeira constituição da República vedava que os estados e a União estabelecessem, subvencionassem ou embaraçassem o exercício religioso. Esta diretriz foi reforçada no art. 72, §7º, ao dispor que 'nenhum culto ou Igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o governo da União ou dos Estados. (...) A carta chegou a proibir a participação política de religiosos, nos seguintes termos: 'Art. 70, §1º. Não podem alistar-se os eleitores para eleições federais ou para as dos Estados: IV – Os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto, que importe a renúncia da liberdade individual'. Tal previsão não foi replicada em nenhuma das constituições posteriores.

A segunda constituição da república, de 1934, “trouxo diversas alterações nas disposições relacionadas à questão religiosa” como aponta Zylbersztajn (2012, p. 21), voltando a mencionar deus no preâmbulo, enquanto a separação Estado-Igreja foi mantida, mas com a possibilidade de cooperação. O livre exercício de cultos, apesar de mantido, passou a ser condicionado à ordem pública e aos bons costumes, o ensino religioso foi admitido e o casamento religioso com efeitos civis foi reconhecido constitucionalmente (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 22).

Acerca das inovações trazidas pela segunda constituição republicana, sobreleva-se a assistência religiosa, se solicitada, nas expedições militares, hospitais, penitenciárias ou outros estabelecimentos oficiais, sem custos para a fazenda pública nem constrangimento ou coação aos assistidos, além da representação diplomática junto a Santa Sé (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 22-23).

A constituição de 1934 vigorou por pouco tempo, tendo sido rapidamente superada pela constituição do Estado Novo em 1937, que não trouxe referência a deus no seu preâmbulo e, como inovação, passou a garantir, enquanto direito trabalhista, no seu artigo 137, o “repouso semanal aos domingos e, nos limites das exigências técnicas da empresa, aos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local” (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 23-24).

Com o fim do Estado Novo, sobreveio a Constituição de 1946, que voltou a invocar deus em seu preâmbulo. A normatização da relação Estado-Igreja foi mais destrinchada, a liberdade religiosa e o caráter das associações confessionais voltaram a ter do mesmo regramento dado em 1934, havendo, ainda, possibilidade de prestação de serviço militar por clérigos e assistência religiosa nos estabelecimentos militares e de internação coletiva, como anota Zylbersztajn (2012, p. 24).

Em outros aspectos, Zylbersztajn (2012, p. 24) pontua que a Constituição de 1946 inovou ao prever imunidade tributária aos templos de qualquer culto, enquanto, por outro lado, foi a última constituição a prever a representação diplomática brasileira na Santa Sé. Ademais, destaca a autora que o ensino religioso, ao seu turno, foi marcado pela sua facultatividade, conquanto devesse ser ministrado nos horários oficiais e de acordo com a confissão professada pelo estudante ou seu responsável.

No tocante ao regime militar, a Constituição de 1967, em sua redação originária, Zylbersztajn (2012, p. 25-26) constou que se:

Manteve a previsão de separação entre Estado e Igreja nos termos anteriores, registrando na previsão de colaboração de interesse público que isso poderia ocorrer ‘notadamente nos setores educacional e hospitalar’ (art. 9º, II). Manteve também a mesma previsão de liberdade religiosa associada à liberdade de consciência e exercício de culto, submetida à ordem pública e aos bons costumes (art. 150, §5º). Retomou a previsão de igualdade de todos perante a lei especificando que não haveria distinção por motivo de credo religioso (art. 150, §1º). (...) Foi alterada a prestação de serviços militares por eclesiásticos, podendo lhes ser atribuído outros encargos (art. 93, parágrafo único). Manteve-se inalterada a previsão de assistência religiosa às forças armadas e estabelecimentos de internação coletiva (art. 150, §7º). Da mesma forma, previu-se novamente o repouso remunerado do trabalhador semanalmente e nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local (art. 158, VIII).

A Emenda Constitucional n. 1 de 1969, por sua vez, apesar de ter realizado profundas modificações do texto constitucional como um todo, no que era atinente à laicidade fez poucos ajustes de texto e remuneração de artigos, mantendo as mesmas previsões da Constituição de 1967 (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 24).

Com isto, chega-se à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vigente atualmente. Zylbersztajn (2012, p. 26) certifica que:

Independentemente dos contornos assumidos por cada um dos itens tratados nos diferentes contextos constitucionais, a partir da análise do texto de 1988 e considerações teóricas e constitucionais feitas a partir daqui, é possível afirmar que o princípio da laicidade ainda não estava completamente consolidado, mas em processo de formação. Trata-se de situação absolutamente compreensível, considerando a garantia e efetivação de direitos fundamentais em um contexto de evolução histórica e amadurecimento democrático.

A religiosidade na Constituição de 1988 pode ser tratada desde a Assembleia Constituinte. Rocha Pinheiro (*apud* ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 26-27) permeia a questão a partir do art. 46 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, que determinava a disposição da Bíblia Sagrada na mesa da Assembleia. Neste aspecto, Zylbersztajn (2012, p. 27) descreve:

A emenda apresentada por Salatiel Carvalho, deputado membro da Assembleia de Deus, que solicitava a inclusão do artigo no Regimento, foi rejeitada a princípio pelo relator dos trabalhos, o então senador Fernando Henrique Cardoso, em nome da laicidade do Estado. Ao ser confrontado por outro constituinte, que invocou o precedente da presença do crucifixo no Plenário, e visando à continuidade dos trabalhos, o senador colocou a emenda em pauta para votação – que foi aprovada por unanimidade. Douglas Pinheiro pondera que a aprovação por unanimidade reflete duas possíveis justificativas: o “anseio profundo e indispensável de todos os constituintes” ou ‘correspondia à pretensão de um grupo específico, que, porém não encontrava qualquer oposição por parte dos demais em razão matéria caracterizar-se por uma *não-essencialidade*”.

Por mais que se possa afirmar que a disposição da bíblia na mesa da Assembleia se deu por irrelevância da matéria, como transcrito acima, o uso da bíblia como fundamento argumentativo esteve presente no curso dos trabalhos, como fez o deputado Matheus lensen, para se opor ao aborto, ou com a rejeição da proposta de igualdade de orientação sexual, pela já existente bancada evangélica (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 28).

De todo modo, a Constituição Federal de 1988 seguiu as linhas gerais das constituições anteriores (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 30). E, apesar de não afirmar expressamente que o Brasil é um Estado Laico, tem-se que este princípio está implícito no texto em razão dos seus elementos (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 30).

Com efeito, o constituinte anotou já no artigo primeiro que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, afirmando que todo o poder emana do povo, ou seja, o Estado se funda no poder popular, não no poder divino. Ademais, o artigo quinto, além de prever a igualdade indiscriminada a todos, elenca três incisos para tratar da liberdade de consciência e crença, da assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, e da vedação à privação de direito por motivo de crença religiosa, exceto em caso de escusa de obrigação legal (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 30-31).

A despeito de tais aspectos, o preâmbulo constitucional contém menção expressa à proteção de deus, o que porém, conforme discutido na assembleia constituinte, buscou demonstrar o caráter deísta do povo brasileiro (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 116). Do mesmo modo concluiu o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2076<sup>3</sup>, constando do voto do ministro Carlos Velloso que tal invocação “reflete, simplesmente, um sentimento deísta e religioso, que não se encontra inscrito na Constituição, mesmo porque o Estado brasileiro é laico” (ZYLBERSZTAJN, 2012, p. 114). Ou seja, tal referência não representa preferência a fé alguma, tão somente exprime aspectos culturais. Poder-se-ia arguir que a invocação divina, neste aspecto, não representa a comunidade atea brasileira, contudo, digressões acerca da democracia e vontade da maioria desvirtuariam o propósito deste trabalho.

A propósito da laicidade na constituição atual, Zylbersztajn (2012, p. 32) conclui:

O Estado brasileiro tem o dever de garantir que os cidadãos exerçam sua religiosidade de maneira livre e, paralelamente, não pode eleger uma religião oficial ou prejudicar o exercício de religiões, ressalvado

---

3 Ementa: CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO: PREÂMBULO. NORMAS CENTRAIS. Constituição do Acre. I. - Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404). II. - Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2076, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/08/2002, DJ 08-08-2003 PP-00086 EMENT VOL-02118-01 PP-00218)

o interesse público definido em lei. A liberdade religiosa deve conviver com a separação entre o Estado e a Igreja (...). Como se nota, não há um dispositivo que determine expressamente ser a República Federativa do Brasil um Estado laico. Há, sim, a diretriz geral de democracia, garantia à igualdade e à liberdade (incluindo a liberdade religiosa), que, no meu entender (...) são elementos formadores do princípio da laicidade, nos termos do art. 5º, §2º do texto constitucional: Art. 5º, §2º – Os direitos e garantias expressos nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O Supremo Tribunal Federal tem respaldado esta conclusão, conforme pode se verificar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54, na qual o ministro Marco Aurélio Mello a partir da interpretação dos incisos VI e VII do artigo quinto da constituição, afirmou que o “Brasil é uma república laica, surgindo absolutamente neutro quanto às religiões”<sup>4</sup>, o que se repetiu na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 3478/RJ, em voto do ministro Luiz Edson Fachin<sup>5</sup>.

Assim, é de se concluir que no contexto brasileiro a laicidade se mostra como princípio implícito na constituição atual, sendo o Estado laico, de modo que lhe incube, diariamente, como um processo, a garantia da liberdade religiosa dos seus cidadãos, bem como o seu respectivo distanciamento dos dogmas religiosos, por mais que estes possam ser defendidos politicamente. Tem-se, portanto, que o Brasil

---

4 Ementa: 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): 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)

5 Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 91, §12, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DESIGNAÇÃO DE PASTOR EVANGÉLICO PARA ATUAR NAS CORPORAÇÕES MILITARES DAQUELE ESTADO. OFENSA À LIBERDADE DE RELIGIOSA. REGRA DA NEUTRALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A regra de neutralidade do Estado não se confunde com a imposição de uma visão secular, mas consubstancia o respeito e a igual consideração que o Estado deve assegurar a todos dentro de uma realidade multicultural. Precedentes. 2. O direito à liberdade de religião, como expectativa normativa de um princípio da laicidade, obsta que razões religiosas sejam utilizadas como fonte de justificação de práticas institucionais e exige de todos os cidadãos, os que professam crenças teístas, os não teístas e os ateístas, processos complementares de aprendizado a partir da diferença. 3. O direito dos militares à assistência religiosa exige que o Estado abstenha-se de qualquer predileção, sob pena de ofensa ao art. 19, I, da CRFB. Norma estadual que demonstra predileção por determinada orientação religiosa em detrimento daquelas inerentes aos demais grupos é incompatível com a regra constitucional de neutralidade e com o direito à liberdade de religião. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3478, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-035 DIVULG 18-02-2020 PUBLIC 19-02-2020)

percebe a laicidade como a possibilidade de todos professarem suas próprias fés, enquanto é vedado ao Estado, nos termos do art. 19, inciso I, da Constituição de 1988, estabelecer cultos e dogmas, sendo, desta forma, separado da religião, norma tida como regra constitucional.

## 2.4 A LAÏCITÉ VISTA A PARTIR DA LAICIDADE BRASILEIRA

A princípio pode-se imaginar que a laicidade brasileira e francesa sejam similares, principalmente pela origem latina das línguas. Porém, por mais que ambas as culturas formem a laicidade a partir da conjunção entre liberdade de consciência e crença e separação orgânica entre poder público e religião, o que se percebe, como visto acima, é que o princípio da laicidade no Brasil se fundamenta como corolário da liberdade religiosa, enquanto, na França, como se verá, está mais ligado ao distanciamento entre Estado e Igreja, mesmo que isso implique em eventual restrição à liberdade de consciência e crença.

No que se refere a adoção da terminologia original em língua francesa – *laïcité* –, justifica-se tendo em conta que a doutrina compreende que a laicidade francesa é tão particular àquela cultura, que deve ser referida em sua língua original (SCOTT, 2007, p. 24-25; *apud* MUIÑOS DE ANDRADE, 2014, p. 31).

A *laïcité* tem suas bases firmadas a partir da filosofia iluminista (BARTHÉLEMY; MICHELAT, 2007, p. 649), segundo os autores:

A *laïcité* se firma na defesa da autonomia da razão contra a tradição, da liberdade contra a autoridade, dos direitos do homem e do cidadão contra a sociedade orgânica, fundada na lei divina e no poder de um só. Preconizando uma total abstenção religiosa ou filosófica.<sup>6</sup>

A doutrina aponta que a concepção moderna de laicidade na França se desenvolveu amplamente em dois períodos históricos, primeiramente nos cinco anos seguintes a Revolução Francesa, em 1789, e durante a Terceira República, entre 1879 e 1907 (GUNN, 2004, p. 12).

---

6 Em tradução livre do original em francês: « La laïcité s'inscrit dans la défense de l'autonomie de la raison contre la tradition, de la liberté contre l'autorité, des droits de l'homme et du citoyen contre la société organique fondée sur la loi divine et le pouvoir d'un seul. Préconisant une totale abstention religieuse ou philosophique ».

Barthélemy e Michelat (2007, p. 651) afirmam que a *laïcité* é inseparável do tripé fundador da Declaração de 1789 – cidadania, vontade geral e igualdade. E no que concerne ao contexto do período pós-revolução, Jeremy Gunn (2004, p.12) destaca:

Em dois de novembro de 1789, alguns meses após a queda da Bastilha, a Assembleia Constituinte declarou que as propriedades da Igreja Católica estariam, a partir de então, à disposição da nação. Em fevereiro do ano seguinte a Assembleia revogou todos os votos monásticos e proibiu a apresentação de votos futuros. Em julho de 1790, a revolução começou sua fase mais sinistra quando a Assembleia aprovou a Constituição Civil do Clero, que reorganizou a Igreja Católica na França e declarou que, no futuro, o novo clero seria eleito por voto popular e, em seguida, obrigado a fazer um juramento de lealdade ao Estado. No final daquele ano, em 27 de novembro de 1790, a Assembleia decidiu que todo o clero do estado deve fazer um juramento de lealdade ao estado, e se não o fizesse, todos os seus direitos seriam cassados. A maioria dos historiadores acredita que a Constituição Civil e o juramento de lealdade exigido é o que precipitou uma guerra civil na França e levou a uma crescente polarização e radicalização. (...) Embora a maioria do clero cumprisse as exigências do estado, muitos não o fizeram. Alguns clérigos foram presos, outros emigraram e outros praticaram em segredo. Tumultos eclodiram em partes da França em oposição às exigências do Estado. Após uma derrota militar em setembro de 1792, multidões parisienses invadiram prisões (antigamente mosteiros) e assassinaram mais de mil prisioneiros cuja lealdade ao estado era suspeita, incluindo várias centenas de membros do clero encarcerados, que se recusaram a prestar juramento.<sup>7</sup>

Ao que se acrescenta toda a destruição de templos, esculturas, vitrais, etc, que se instaurou na França a partir de então. Efetivamente, Gunn (2004, p. 13) aponta que centenas de estátuas de profetas, padres e reis foram decapitadas na área

---

7 Em tradução livre do original em inglês: “On 2 November 1789, a few months after the seizure of the Bastille, the Constituent Assembly declared that the property of the Catholic Church would henceforth be at the disposition of the nation. In February of the following year, the Assembly revoked all monastic vows and forbade the taking of future vows. By July of 1790, the Revolution began its more ominous phase when the Assembly adopted the Civil Constitution of the Clergy, which reorganized the Catholic Church in France and declared that, in the future, new clergy would be elected by popular vote and then required to take an oath of loyalty to the state. Towards the end of that year, on 27 November 1790, the Assembly decided that all clergy of the state must pledge an oath of loyalty to the state, and the failure to do so would terminate all of their rights. Most historians believe that the Civil Constitution and the required oath of loyalty is what ultimately precipitated a civil war in France and led to increasing polarization and radicalization. (...) Although the majority of the clergy complied with the state requirement, many did not. Some clergy were arrested, others emigrated, and others practiced in secret. Riots broke out in parts of France in opposition to the state demands. Following a military defeat in September 1792, Parisian crowds broke into prisons (formerly monasteries) and murdered more than a thousand prisoners whose loyalty to the state was suspect, including several hundred incarcerated members of the clergy who had refused to take the oath”.

externa da Catedral de Nossa Senhora de Paris e jogadas no rio Sena, bem como a Abadia de Cluny, tida como o centro eclesial e intelectual da Europa, que foi destruída (GUNN, 2004, p. 13).

Portanto, se percebe que a primeira fase da laicidade francesa, no período pós-revolução, é marcada pela intervenção do Estado na Igreja, ditando regras internas, além da destruição de tudo aquilo que se referisse a religião. O segundo período, instaurado na Terceira República, é nas palavras de Gunn (2004, p.13) mais feliz e menos violento, por mais que a Igreja Católica tenha permanecido como alvo.

A partir de 1879 a repressão passou a ocorrer pela via legal. Com efeito, a legislação do período inaugurou um desmonte da Igreja Católica, numa tentativa de suprimir toda a sua presença no território francês. O que se iniciou com a dissolução da Sociedade dos Jesuítas e a determinação de que, para o funcionamento das congregações católicas – escolas, hospitais, mosteiros, templos, etc – seria necessária prévia autorização do parlamento. Fato que os membros da Igreja não aceitaram, o que acarretou a dissolução das associações, evicção dos proprietários dos locais onde funcionavam e venda desses sítios (GUNN, 2004, p. 13).

Tais ações vigoraram até o início do século vinte, quando instaurou-se a Lei de Associações de 1901, que continuou a impor o registro e a necessidade prévia de autorização para funcionamento, e a Lei de Separação de Igreja e Estado de 1905, que revogou o acordo firmado entre Napoleão Bonaparte e o Papa Pio VII em 1801 e estatizou todas as propriedades religiosas até aquela data, que até hoje se mantêm em poder do Estado (GUNN, 2004, p. 13-14).

A propósito da Lei de Separação de Igreja e Estado de 1905, Sempastous (2018, p. 1 de 22; n. p.), frisa que ela propõe uma concepção da *laïcité* com base em três princípios: a liberdade de consciência, a separação de Igreja e Estado e, enfim, a livre manifestação de convicções.

Acerca da importância do combate à Igreja Católica para formação da *laïcité*, Barthélemy e Michelat (2007, p. 650) narram:

A *laïcité* é construída contra a influência da Igreja Católica e no contexto do combate republicano. A Revolução francesa busca uma ruptura fundamental na história das relações entre religião e poder político, dissociando um do outro.<sup>8</sup>

---

8 Em tradução livre do original em francês: « La laïcité s'est construite contre l'influence de l'Église catholique et dans le combat républicain. La Révolution française entraîne une rupture

Hoje a *laïcité* é considerada um valor fundador da república francesa, estando inscrito no artigo primeiro da Constituição da Quinta República Francesa, de 1958, em vigor, que “A França é uma república (...) laica”<sup>9</sup> (ANDRADE, 2014, p. 31; GUNN, 2004, p. 10).

A laicidade francesa atual permanece numa política de vedação à expressão externa de religiosidade. Em 2003, editou-se uma lei a fim de proibir o uso de qualquer símbolo religioso por alunos nas escolas públicas. Gunn (2004, p. 17) sinaliza que a comissão responsável pela lei, que a fundamentou na necessidade de proteção de crianças vulneráveis, olvidou-se de analisar a questão do porquê os alunos poderiam querer usar símbolos religiosos.

Em 2007, o então presidente francês, Jacques Chirac, criou o “*Observatoire de la laïcité*”, uma comissão consultiva do governo, que lhe serve de órgão conselheiro para questões relativas ao respeito e a promoção da laicidade<sup>10</sup>. O sítio eletrônico do *Observatoire* tem uma aba destina a definição da *laïcité*, onde consta que a laicidade se funda na liberdade de consciência e de manifestação das convicções, desde que respeitada a ordem pública, na separação das instituições públicas e organizações religiosas e na igualdade de todos perante a lei<sup>11</sup>.

Mais tarde, em outubro 2010 a França aprovou uma lei que proíbe a dissimulação visual da face, o que impede de pronto o uso do véu islâmico, como ordinariamente concebido naquela cultura (ANDRADE, 2014, p. 14).

Este percurso histórico torna evidente que a laicidade francesa não se resume à separação entre Igreja e Estado, tendo se tornado, em verdade, um princípio antirreligioso, conforme Muiños de Andrade (2014, p. 31) aponta:

A *laïcité* não pode ser definida simplesmente pela separação entre Igreja e Estado. Este princípio exige que a cultura e a religião particular sejam expressas apenas na esfera privada, por se

---

fondamentale dans l’histoire des relations entre religion et pouvoir politique en les dissociant l’une de l’autre ».

9 O Conselho Constitucional Francês disponibiliza, em seu sítio eletrônico, uma versão em português da Constituição de 1958, disponível em: <[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)>. Acesso em 10 de outubro de 2020.

10 O observatório foi criado e regulamento pelo Decreto 2007-425, de 25 de março de 2007, que pode ser consultado no sítio eletrônico do parlamento francês, em: <<https://www.legifrance.gouv.fr>>

11 FRANÇA. *OBSERVATOIRE DE LA LAÏCITÉ: Qu’est-ce que la laïcité ?*. Disponível em: <<https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-la-laicite>>. Acesso em 09 de outubro de 2020.

considerar que no espaço público deve haver apenas indivíduos livres e iguais em direitos. Como observa Scott (2007, introdução, pp. 24-25), significa a proteção do Estado dada aos indivíduos contra a interferência das religiões. Nos Estados Unidos, ao contrário, implica a proteção das religiões da interferência do Estado, a *laïcité*, ou versão francesa do secularismo, faz parte de um universalismo que, paradoxalmente, é bastante singular à cultura francesa, a ponto de afirmar-se que somente deve ser denominado na sua língua original.

Tal pensamento é compartilhado por Gunn (2004, p. 9) que também afirma que a *laïcité* implica na proteção do Estado contra a Igreja, no que há uma distinção entre a cultura francesa e a brasileira, aqui se procura garantir o exercício da liberdade de religião, conforme demonstrado no tópico anterior, enquanto lá, se busca proteger o Estado de possíveis excessos religiosos.

Este aspecto da *laïcité* se torna mais evidente quando se vincula o exercício liberdade de manifestação religiosa – como descrito acima, nas considerações acerca do *Observatoire* – a necessidade de respeito a ordem pública. Enquanto aqui, de modo diverso, a laicidade tem se firmado, por ora, no sentido de respeitar toda manifestação religiosa, mesmo que acarrete possíveis incômodos à ordem pública, como no proselitismo<sup>12</sup> ou no abate de animais<sup>13</sup>.

---

12 Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, em atenção à liberdade religiosa, declarou inconstitucional lei que proibia o proselitismo. Veja-se ementa do julgado: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI N. 9.612/98. RÁDIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. PROIBIÇÃO DO PROSELITISMO. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. A liberdade de expressão representa tanto o direito de não ser arbitrariamente privado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento quanto o direito coletivo de receber informações e de conhecer a expressão do pensamento alheio. 2. Por ser um instrumento para a garantia de outros direitos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a primazia da liberdade de expressão. 3. A liberdade religiosa não é exercível apenas em privado, mas também no espaço público, e inclui o direito de tentar convencer os outros, por meio do ensinamento, a mudar de religião. O discurso proselitista é, pois, inerente à liberdade de expressão religiosa. Precedentes. 4. A liberdade política pressupõe a livre manifestação do pensamento e a formulação de discurso persuasivo e o uso do argumentos críticos. Consenso e debate público informado pressupõem a livre troca de ideias e não apenas a divulgação de informações. 5. O artigo 220 da Constituição Federal expressamente consagra a liberdade de expressão sob qualquer forma, processo ou veículo, hipótese que inclui o serviço de radiodifusão comunitária. 6. Viola a Constituição Federal a proibição de veiculação de discurso proselitista em serviço de radiodifusão comunitária. 7. Ação direta julgada procedente. (ADI 2566, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 22-10-2018 PUBLIC 23-10-2018)

13 O Supremo Tribunal Federal, em proteção às minorias religiosas afro-brasileiras, entendeu que o abate animal para fins religiosos está protegido pela liberdade de consciência e crença. Veja-se ementa do julgado: DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LIBERDADE RELIGIOSA. LEI 11.915/2003 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. NORMA QUE DISPÕE SOBRE O SACRIFÍCIO RITUAL EM CULTOS E LITURGIAS DAS RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE FLORESTAS, CAÇA, PESCA, FAUNA, CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, DEFESA DO SOLO E DOS RECURSOS NATURAIS, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO.

Assim, considerando a vinculação da liberdade de manifestação religiosa à ordem pública, se passa, como demonstra Muiños de Andrade (2014, p. 31), a argumentar que a França não tem um princípio da *laicidade*, mas sim de *laicismo*:

Como explica Marco Antonio Huaco Palomino (2007), enquanto a laicidade é um regime de liberdades, o laicismo é uma “posição militante antirreligiosa”. Nesse sentido, Álvaro de Vita (2009, p. 66) observa que a *laïcité* é, assim, uma concepção de laicismo abrangente extremamente hostil à expressão de identidades étnicas ou religiosas no espaço público. Nas palavras de Milena Doytcheva (2011, p.91), “Se a secularização da vida pública é um traço comum ao conjunto de países ocidentais, a França é um destes países que eleva ao mais alto grau a exigência de neutralidade em relação a concepção espiritual ou religiosa particular”.

Em mais uma diferença com o Brasil, pode-se afirmar que aqui tem-se mais recorrente a hipótese de intolerância religiosa, principalmente a partir das religiões neopentecostais face às afro-brasileiras (SILVA, 2007, p. 9), enquanto na França se tem um sentimento antirreligioso como um todo (GUNN, 2004, p.7).

Pode-se ainda cogitar que a laicidade envolve a neutralidade do Estado para com as religiões, contudo, no contexto francês, Gunn (2004, p. 23), ao tratar do véu islâmico, aponta uma parcialidade: “na França, ‘neutralidade’ significa que o Estado precisa proteger as pessoas na escolha de não usar véu, mas não na escolha de usá-lo”<sup>14</sup>. Nas palavras da doutrina francesa, tal acepção busca garantir a igualdade (BARTHÉLEMY; MICHELAT, 2007, p. 651):

---

SACRIFÍCIO DE ANIMAIS DE ACORDO COM PRECEITOS RELIGIOSOS. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Norma estadual que institui Código de Proteção aos Animais sem dispor sobre hipóteses de exclusão de crime amoldam-se à competência concorrente dos Estados para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, da CRFB). 2. A prática e os rituais relacionados ao sacrifício animal são patrimônio cultural imaterial e constituem os modos de criar, fazer e viver de diversas comunidades religiosas, particularmente das que vivenciam a liberdade religiosa a partir de práticas não institucionais. 3. A dimensão comunitária da liberdade religiosa é digna de proteção constitucional e não atenta contra o princípio da laicidade. 4. O sentido de laicidade empregado no texto constitucional destina-se a afastar a invocação de motivos religiosos no espaço público como justificativa para a imposição de obrigações. A validade de justificações públicas não é compatível com dogmas religiosos. 5. A proteção específica dos cultos de religiões de matriz africana é compatível com o princípio da igualdade, uma vez que sua estigmatização, fruto de um preconceito estrutural, está a merecer especial atenção do Estado. 6. Tese fixada: “É constitucional a lei de proteção animal que, a fim de resguardar a liberdade religiosa, permite o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana”. 7. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 494601, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 18-11-2019 PUBLIC 19-11-2019)

14 Em tradução livre do original em inglês: “(...) in France, ‘neutrality’ means that the state needs to protect people in their choice not to wear head coverings, but not in their choice to wear them”.

A lei, que é a expressão da soberania popular, delimita as liberdades e seu exercício – inclusive a liberdade de opinião, ou mesmo de religião – e põe termo às discriminações – que têm origem religiosa. Neste ponto de vista, a finalidade do estado laico é assegurar a igualdade de todos em face da lei.<sup>15</sup>

Com estas considerações, pode-se concluir que o desenvolvimento histórico da França – principalmente através do contexto revolucionário – criou um sentimento antirreligioso, de modo que a *laïcité* é tida principalmente como uma proteção do Estado contra possíveis excessos religiosos, enquanto o Brasil alinha-se mais à garantia da liberdade de consciência e crença.

Enfim, apresentado o contexto da laicidade na França Metropolitana, interessa a este trabalho o estudo acerca da aplicação de tal princípio na França Ultramarina, notadamente na Guiana Francesa, o que será desenvolvido no capítulo seguinte – a tratar das questões administrativas da França além-mar – e no quarto capítulo, que tratará especificamente da análise feita pelo Conselho Constitucional francês sobre a remuneração estatal de padres católicos na Guiana.

---

15 Em tradução livre do original em francês: « La loi, qui est l'expression de la souveraineté populaire, délimite les libertés et leur exercice – dont la liberté d'opinion, « même religieuse » – et met fin aux discriminations – dont celles d'origine religieuse : de ce point de vue, la finalité de l'État laïque est d'assurer l'égalité de tous les Français devant la loi ».

### 3 A FRANÇA ENQUANTO ESTADO UNITÁRIO E OS DEPARTAMENTOS ULTRAMARINOS

Superados os aspectos conceituais primários do trabalho, deve-se neste momento analisar a administração territorial francesa como um todo. Isso porque, como se verá no próximo capítulo, o Departamento Ultramarino da Guiana, ao contestar a remuneração pública de padres católicos perante o Conselho Constitucional Francês, sustentou, em suma, a violação à laicidade – já conceituada – e ao princípio da livre administração das coletividades territoriais.

Assim, tendo em conta a forma como a questão foi posta, a administração local guianesa colocou o princípio da livre administração como corolário à *laïcité*, de modo que seria imprudente ignorá-lo. Por essa razão, a fim de compreender o conteúdo de tal princípio e sua relevância para o caso, é necessário contextualizar a República Francesa e a sua administração territorial.

#### 3.1 A FRANÇA ENQUANTO ESTADO UNITÁRIO DESCENTRALIZADO

Com efeito, diz o artigo primeiro da Constituição Francesa de 1958: “A França é uma República indivisível (...). Sua organização é descentralizada.”. Diferentemente do Brasil, que se organiza de forma federativa<sup>16</sup>, a França é um estado unitário, conquanto sua administração seja descentralizada.

Note-se que a parte final do referido artigo, que impõe a descentralização à organização do Estado, não é norma constitucional originária. Tal redação foi inserida pela revisão constitucional de 28 de março de 2003, que também realizou profundas mudanças no que se chama de direito constitucional de além-mar (AGLAÉ, 2013, p. 563), a serem analisadas no último tópico deste capítulo.

A propósito da descentralização, Le Lidec (2007, p. 111), afirma que a partir dela “o Estado [central] se retira”<sup>17</sup>, e prossegue:

ele [o Estado] delega certas competências às coletividades, alivia-se, exerce sobre elas certas atribuições para reorientar as suas

---

16 Art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”.

17 Tradução livre do original em francês: « l'État se désengage ».

competências soberanas. (...) o Estado organiza sua retirada dos territórios para melhor governá-los à distância e restaurar sua autoridade.<sup>18</sup>

Neste aspecto, Le Lidec (2007, p. 112) compreende que a descentralização se caracteriza a partir da realização de transferências de competências e recursos financeiros da administração central para as gestões locais. De tal forma há, portanto, uma maior interdependência entre a gestão de tais órgãos na solução de problemas públicos, ao que se acrescenta o fato de se impor à administração central o engajamento com as comunidades periféricas – tanto da França metropolitana quanto da ultramarina – na elaboração dos textos legislativos e regulamentares (LE LIDEC, 2007, p. 112).

No que se refere à preservação do estado unitário, Emmanuelle Borner-Kaydel (2016, p. 9) assevera que a descentralização no atual território francês não implica na inobservância do princípio de unidade e indivisibilidade da república, posto que a forma de estado e de administração têm a mesma relevância constitucional, estando ambos previstos no primeiro artigo da constituição francesa vigente.

Desta forma, pode-se afirmar que na doutrina constitucional francesa o princípio da unidade e indivisibilidade da república, que caracteriza o estado unitário, e o princípio da descentralização, que impõe uma organização administrativa mais próxima às demandas locais, convivem em conjunto harmônico.

### 3.2 O PRINCÍPIO DA LIVRE ADMINISTRAÇÃO DAS COLETIVIDADES TERRITORIAIS

Com a breve exposição acima apresentada, demanda-se uma análise mais criteriosa acerca da descentralização francesa, que se concretiza a partir do princípio da livre administração das coletividades territoriais. Para tanto, será apresentado primeiramente a definição de coletividade territorial para, em seguida, aprofundar-se no conteúdo do referido princípio.

---

18 Tradução livre do original em francês: « il délègue certaines de ses compétences aux collectivités, il se déleste, il se décharge sur elles de certaines attributions pour se recentrer sur ses compétences régaliennes. (...) l'État organise son retrait des territoires pour mieux les gouverner à distance et restaurer son autorité ».

Neste aspecto, o dicionário léxico jurídico francês define coletividades territoriais nos seguintes termos (GUILLIEN *et al*, 2001, p. 108-109; *apud* BORNER-KAYDEL, 2016, p. 11):

peessoa jurídica de direito público correspondente a agrupamentos humanos localizados geograficamente em uma porção determinada do território nacional, [a qual] o Estado confere personalidade jurídica e poder de se administrar pelas autoridades eleitas.<sup>19</sup>

A Constituição Francesa de 1958, ao seu turno, dispõe:

ARTIGO 72º Coletividades territoriais da República são os municípios, departamentos, regiões, comunidades de estatuto especial e comunidades ultramarinas regidas pelo artigo 74. Qualquer outra coletividade territorial é criada pela lei, se necessário, em vez de uma ou várias comunidades mencionadas no presente parágrafo.

As coletividades territoriais destinam-se a tomar decisões para o conjunto de competências que melhor podem ser exercidas ao seu nível.

Nas condições previstas pela lei, essas comunidades são administradas livremente por conselhos eleitos e dispõem de um poder regulamentar para o exercício das suas competências.

Nas condições previstas pela lei orgânica, e exceto quando são as condições essenciais de exercício de uma liberdade pública ou um direito constitucionalmente garantido, as coletividades territoriais ou as suas associações podem, de acordo com a jurisprudência, a lei ou o regulamento que as regem, derogar, a título experimental e por um objeto e um período limitados, às disposições legislativas ou regulamentares que governam o exercício das suas competências.

Nenhuma coletividade territorial pode exercer tutela sobre outra. Contudo, quando o exercício de uma jurisdição requer o apoio de várias autoridades locais, a lei pode autorizar uma entre elas ou uma das suas associações a organizar as modalidades da sua ação comum.

Nas comunidades locais e regionais da República, o representante do estado, representando cada um dos membros do governo, é responsável pelos interesses nacionais, pelo controle administrativo e pela conformidade com as leis.

As coletividades territoriais foram primeiramente previstas na Constituição Francesa de 1946 e mantidas na de 1958, e se caracterizam como pessoas jurídicas de direito público interno, distintas do Estado, que têm autonomia jurídica e patrimonial, conquanto não tenham competência legislativa ou jurisdicional, além de

---

19 Tradução livre do original em francês: « entité de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, l'État a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues ».

não poderem manter relações internacionais, de modo que se reservam precipuamente à administração local (FRANÇA, 2018). As competências das coletividades são, por sua vez, fixadas em lei, no caso o Código Geral das Coletividades Territoriais, editado em 1996 e a Lei de Organização Territorial da República de 2015 (FRANÇA, 2018).

A gestão das comunidades é assegurada por conselhos deliberativos ou assembleias eleitas por sufrágio universal direto e por órgãos executivos (FRANÇA, 2018), o que prontamente lhes garante, de certo modo, a livre administração, ao que se acrescenta a autonomia financeira.

De fato, o artigo 72-2 da Constituição Francesa prevê a autonomia financeira das coletividades territoriais e a regulamenta, nos seguintes termos:

ARTIGO 72<sup>o</sup>-2 As coletividades territoriais se beneficiam de recursos dos quais podem dispor livremente nas condições estabelecidas pela lei. Podem receber a totalidade ou parte do produto dos impostos de todas as naturezas. A lei pode lhes autorizar a definir a base fiscal e a alíquota dentro dos limites estabelecidos por ela. As receitas fiscais e os outros recursos próprios das coletividades territoriais representam, para cada categoria de comunidades, uma parte determinante de todos os seus recursos. A lei orgânica fixa as condições nas quais esta regra é cumprida. Qualquer transferência de competências entre o estado e as coletividades territoriais é acompanhada pela atribuição de recursos equivalentes aos que foram dedicados ao seu exercício. Qualquer criação ou ampliação de competências que tenha por consequência o aumento das despesas das coletividades territoriais é acompanhada de recursos determinados pela lei. A lei prevê acordos de compensação destinados a favorecer a igualdade entre as coletividades territoriais.

Verifica-se, desta maneira, que a Constituição primeiramente consagra a autonomia financeira e, em seguida, define seu exercício, de forma que os recursos das coletividades territoriais vêm no todo, ou em parte, de receitas fiscais próprias definidas em lei. Além de que, na hipótese de transferência de competência do Estado para a Coletividade, em atenção à descentralização, cumpre ao Estado disponibilizar os recursos financeiros suficientes para tanto (BORNER-KAYDEL, 2016, p. 25).

Percebe-se também, pela última parte do referido artigo, que o constituinte francês se preocupou com as desigualdades regionais, prevendo mecanismos de

compensação financeira, a fim de assegurar-lhes a isonomia<sup>20</sup>. Em termos práticos, Borner-Kaydel (2016, p. 27) descreve que:

A compensação é um mecanismo de redistribuição que visa reduzir as disparidades de riqueza entre as comunidades locais, reduzindo assim os riscos de desigualdade entre elas. Existe a compensação vertical, ou seja, do Estado para as comunidades, e compensação horizontal, ou seja, entre as coletividades territoriais. A compensação vertical é fornecida por concessões estatais, a compensação horizontal resulta de uma redistribuição de recursos entre as comunidades, com as comunidades mais pobres recebendo parte dos recursos das comunidades mais ricas.<sup>21</sup>

Entretanto, Borner-Kaydel (2016, p. 11) entende que o princípio da livre administração não tem uma definição precisa, de modo que seu conteúdo é compreendido essencialmente a partir da jurisprudência do Conselho de Estado<sup>22</sup>, na análise de casos concretos.

Ademais, a autora afirma que o Conselho de Estado reconheceu, por sua jurisprudência, o princípio da livre administração das coletividades territoriais como uma liberdade fundamental (BORNER-KAYDEL, 2016, p. 12), mas pontuou que:

deve-se compreender “liberdade fundamental” nos termos do artigo L. 521-2 do Código de Justiça Administrativa, que dispõe: “o juiz ordinário pode determinar todas as medidas necessárias à garantia da liberdade fundamental a qual uma pessoa jurídica de direito público, ou pessoa jurídica de direito privado concessionária de serviço público, no exercício de um de seus poderes, venha sofrer por medida grave e manifestamente ilegal”.<sup>23</sup>

---

20 Utiliza-se, no caso, a definição de isonomia adotada por Bandeira de Mello (2017, p. 36): “o princípio da isonomia preceitua que sejam tratadas igualmente as situações iguais e desigualmente as desiguais”.

21 Tradução livre do original em francês: « La péréquation est un mécanisme de redistribution visant à réduire les écarts de richesse entre les collectivités territoriales, diminuant ce faisant les risques d'inégalité entre elles. Il existe la péréquation verticale, c'est-à-dire de l'État vers les collectivités, et la péréquation horizontale, c'est-à-dire entre les collectivités territoriales. La péréquation verticale est assurée par les dotations de l'État, la péréquation horizontale résulte d'une redistribution des ressources entre les collectivités, les collectivités les plus pauvres recevant une partie des ressources des collectivités les plus riches ».

22 O Conselho de Estado é a mais alta corte administrativa na França, julga litígios entre particulares e a administração pública em sentido amplo (Estado, coletividades territoriais, autarquias, pessoas privadas concessionárias de serviço público, federações esportivas, etc). FRANÇA. *Assemblée Nationale: Le Conseil d'État*. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-conseil-d-etat#:~:text=C%27est%20enfin%20la%20loi,%C3%89tat%20de%20droit%20en%20France>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

23 Tradução livre do original em francês: « il faut entendre ici par 'liberté fondamentale' le sens que lui donne l'article L. 521-1 du code de justice administrative, lequel dispose : '[...] le juge des

A título de exemplo, pode-se verificar a constatação feita pelo Conselho ao julgar o caso n. 229247, da *Commune de Venelles contre Morbelli*, em janeiro de 2001, no qual a Corte Administrativa assentou que: “o princípio da livre administração das coletividades territoriais, previsto no artigo 72 da Constituição, está dentre as liberdades fundamentais das quais o legislador escolheu dar particular proteção”<sup>24</sup> (BORNER-KAYDEL, 2016, p. 13).

De todo modo, a jurisprudência do Conselho Constitucional Francês definiu os contornos do princípio da livre administração, exigindo-se para sua efetividade a presença de um conselho local eleito (decisão 85-196, de 8 de agosto de 1985), existência de atribuições efetivas (decisão 82-149, de 28 de dezembro de 1982), a garantia de liberdade para contratar (decisão 2006-543, de 30 de novembro de 2006) e, finalmente, autonomia financeira (decisão 90-277, de 25 de julho de 1990) (FRANÇA, 2017, p. 12)<sup>25</sup>.

A despeito de todo o exposto, referido princípio não tem condão de afastar o caráter unitário do Estado Francês, posto que, nada impede que o governo nacional intervenha de modo complementar na administração local, além do Primeiro-Ministro ter, nos termos do artigo 21 da Constituição, um poder regulamentar<sup>26</sup> (BORNER-KAYDEL, 2016, p. 20).

Como observa Olivier Carton (2011, p. 44; *apud* BORNER-KAYDEL, 2016, p. 22), ao estudar a dissolução de conselhos municipais por decreto do Conselho de Ministros, “o princípio da livre administração das coletividades territoriais não impede totalmente o Estado de intervir, posto que ele mantém ‘as rédeas do poder

---

référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d’une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public aurait porté, dans l’exercice d’un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale’ ».

24 Tradução livre do original em francês: « le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l’article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière ».

25 Trata-se de citação dos comentários à decisão 2017-633 QPC do Conselho Constitucional Francês, elaborados pelo serviço jurídico do Conselho, referenciados ao final da seguinte forma: FRANÇA. Conseil Constitutionnel. *Commentaire Décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017*. Disponível em: <[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2017633qpc/2017633qpc\\_ccc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017633qpc/2017633qpc_ccc.pdf)>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

26 ARTIGO 21º: “O Primeiro-Ministro dirige as ações do governo e é responsável pela defesa nacional. Assegura a execução das leis. Sem prejuízo das disposições do artigo 13, exerce o poder regulamentar e nomeia para cargos civis e militares”.

político”<sup>27</sup>. Igualmente, Catherine Gauthier (2004, p. 1577; *apud* BORNER-KAYDEL, 2016, p. 22) afirma que o Estado, em seu território, é o único garantidor do direito comunitário.

A espécie de intervenção citada, inclusive, prescinde de fundamentação profunda, conforme decidido pelo Conselho de Estado no caso n. 295296, *René Caltabellota*, em junho de 2007, ao analisar a dissolução do Conselho Municipal de Brain pelo Conselho de Ministros, fundamentada tão somente na afirmação de que “os dissensos existentes no seio do Conselho Municipal de Brain impedem a administração daquela comunidade”<sup>28</sup>, enquanto no caso, o conselho local não conseguiu aprovar, em tempo, o seu orçamento (BORNER-KAYDEL, 2016, p.22).

Percebe-se, assim, que o Estado Francês, enquanto procura descentralizar sua administração, dando inclusive *status* constitucional à descentralização e ao princípio da livre administração local, se reafirma como guardião do direito nacional, reservando a si a possibilidade de intervir livremente nas coletividades. Todavia, no tocante às comunidades ultramarinas existem algumas particularidades, que serão analisadas no tópico seguinte.

### 3.3 A LIVRE ADMINISTRAÇÃO NOS DEPARTAMENTOS ULTRAMARINOS

O objetivo primário deste tópico é examinar a aplicação do princípio da livre administração nos departamentos ultramarinos, destacando-se principalmente eventuais particularidades que a aplicação deste princípio tenha em relação à metrópole. De início, porém, faz-se necessário uma breve contextualização histórica, a fim de se compreender diferenças entre a França Colonial e a França de Além-Mar na aplicação das leis nos departamentos ultramarinos.

François Luchaire (2007, p. 399) se questiona em que medida a França ultramarina é francesa, e encontra como resposta básica o fato de que, à época colonial, tais territórios estavam sob a dominação francesa. Sem embargo, o autor pontua que a Constituição Francesa de 1946, no último parágrafo de seu preâmbulo, pôs a termo a colonização. Veja-se o referido texto constitucional:

---

27 Tradução livre do original em francês: « le principe de libre administration des collectivités territoriales n’empêche nullement l’État d’intervenir, puisque celui-ci conserve ‘les rênes du pouvoir politique’ ».

28 Tradução livre do original em francês: « les dissensions qui existent au sein du conseil municipal de Brain entravent l’administration de cette commune ».

Fiel à sua missão tradicional, a França pretende liderar os povos dos quais se responsabilizou para a liberdade de administrar a si mesmos e para gerir democraticamente os seus próprios assuntos; Extinguindo qualquer sistema de colonização baseado na arbitrariedade, garantindo-se a todos igual acesso às funções públicas e ao exercício individual ou coletivo dos direitos e liberdades acima proclamados ou confirmados.<sup>29</sup>

Não obstante, salienta-se que a abolição da colonização, por mais que a França seja uma República unitária, não significou necessariamente numa imediata identidade jurídico-normativa entre a França europeia e a ultramarina (LUCHAIRE, 2007, p. 399). Isto porque até 1946 todas as colônias estavam sob o regime de decretos, de modo que a legislação metropolitana não lhes era aplicável (DIMIER, 2005, p. 45), conforme o artigo 73 da Carta Constitucional de 1814: segundo o qual “as colônias são regidas pelas leis e regulamentos específicos”<sup>30</sup>. Somente a partir da departamentalização das colônias, houve a integração política, jurídica e administrativa das colônias à metrópole (DIMIER, 2005, p. 41).

Efetivamente, com a departamentalização em 1946 o regime jurídico adotado nas colônias mudou, a Lei da Departamentalização previa que: “As leis e decretos atualmente em vigor na França metropolitana e que ainda não foram aplicados a essas colônias serão, antes de 1º de janeiro de 1947, objeto de decretos de aplicação a esses novos departamentos”<sup>31</sup>. Enquanto a Constituição de 1958 passou a prever expressamente a aplicação de suas normas e leis nos departamentos ultramarinos, o que segundo Sempastous (2018, p. 6 de 22; n. p.) se traduz como princípio de identidade legislativa.

A atual administração territorial ultramarina francesa é dividida em Territórios e Departamentos, nos termos dos artigos 72-3 e 72-4 da Constituição Francesa de 1958, que também prevê em seu preâmbulo a livre determinação dos povos:

---

29 Em tradução livre do original em francês: « Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus ».

30 Em tradução livre do original em francês: « Les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers ».

31 Em tradução livre do original em francês: « Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront, avant le 1er janvier 1947, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements ».

PREÂMBULO: O povo francês proclama solenemente o seu compromisso com os direitos humanos e os princípios da soberania nacional, conforme definido pela Declaração de 1789, confirmada e completada pelo Preâmbulo da Constituição de 1946, bem como com os direitos e deveres definidos na Carta Ambiental de 2004.

Em virtude desses princípios e da livre determinação dos povos, a República oferece aos territórios ultramarinos que expressam a vontade de aderir a eles instituições novas fundadas sobre o ideal comum de liberdade, de igualdade e de fraternidade, e concebido com o propósito da sua evolução democrática. [...].

ARTIGO 72º-3 A República reconhece, no seio do povo francês, as populações ultramarinas, em um ideal comum de liberdade, de igualdade e de fraternidade.

Guadalupe, Guiana, Martinica, Reunião, Mayotte, São Bartolomeu, Saint-Martin, Saint-Pierre-e-Miquelon, Ilhas Wallis e Futuna e a Polinésia Francesa são regidas pelo artigo 73 para os departamentos e as regiões ultramarinas, e para as coletividades territoriais criadas em conformidade com o último parágrafo do artigo 73, e pelo artigo 74 para as outras coletividades.

O estatuto da Nova Caledônia é regido pelo capítulo XIII.

A lei determina o regime legislativo e a organização específica das Terras Austrais e Antárticas Francesas e de Clipperton.

ARTIGO 72º-4 Nenhuma mudança, para a totalidade ou parte de uma das comunidades mencionadas no segundo parágrafo do artigo 72-3, de um para outro dos regimes previstos pelos artigos 73 e 74, pode ser efetivada sem o prévio consentimento dos eleitores da coletividade ou de parte da coletividade interessada em conformidade com as condições previstas no parágrafo seguinte. Essa mudança de regime é decidida por uma lei orgânica.

O Presidente da República, em proposta do governo por ocasião das sessões ou mediante propostas conjuntas das duas assembleias, publicadas no Diário Oficial, pode decidir consultar os eleitores de uma coletividade territorial localizada no exterior sobre uma questão relativa à sua organização, suas competências ou seu regime legislativo. Quando a consulta se refere a uma mudança prevista no parágrafo precedente e é organizada sob a proposta do Governo, este faz, perante cada assembleia, uma declaração seguida de um debate.

Como se verifica, a Guiana – objeto do presente estudo – é definida atualmente como Departamento Ultramarino, e por essa razão é regida pelo artigo 73 da Constituição Francesa de 1958, que, em redação dada pela revisão constitucional de 28 de março de 2003, dispõe:

ARTIGO 73º Nos departamentos e regiões ultramarinas, as leis e os regulamentos são legalmente aplicáveis. Podem ser objeto de adaptações mantendo as características e restrições específicas dessas coletividades. Estas adaptações podem ser decididas por essas comunidades nos assuntos onde se exercem as suas

competências e se forem habilitadas, conforme o caso, pela lei ou regulamento.

Por derrogação ao primeiro parágrafo e para considerar suas especificidades, as coletividades regidas pelo presente artigo podem ser habilitadas, conforme o caso, pela lei ou o regulamento, a estabelecer elas mesmas as regras aplicáveis sobre o seu território, em um número limitado de matérias que podem ser da competência do âmbito da lei ou o do regulamento.

Essas regras não incidirão sobre a nacionalidade, os direitos cívicos, as garantias das liberdades públicas, o estado e a capacidade das pessoas, a organização da justiça, o direito penal, o procedimento penal, a política externa, a defesa, a segurança e a ordem públicas, a moeda, o crédito e os câmbios, bem como o direito eleitoral. Essa enumeração pode ser especificada e complementada por uma lei orgânica.

A disposição prevista nos dois parágrafos precedentes não é aplicável ao departamento e à região de Reunião.

As habilitações previstas nos segundos e terceiros parágrafos são decididas, ao pedido da coletividade referida, nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica. Não podem intervir quando estão envolvidas as condições essenciais de exercício de uma liberdade pública ou de um direito constitucionalmente garantido.

A criação pela lei de uma comunidade que se substitui a um departamento e uma região ultramarina, ou pela instituição de uma assembleia deliberativa única para essas duas comunidades, não pode se dar sem que seja obtido, de acordo com as formas previstas no segundo parágrafo do artigo 72-4, o consentimento dos eleitores inscritos na jurisdição dessas comunidades.

Logo de início é de se notar a intenção do legislador em romper com o sistema colonial de decretos, afirmando expressamente que as leis e os regulamentos são plenamente aplicáveis nos departamentos ultramarinos, por mais que em seguida inscreva a possibilidade de adaptações.

Marie-Joseph Aglaé (2013, p. 575), em tempo, enfatiza que consoante a vontade do constituinte, o Conselho Constitucional considera que as leis e regramentos se aplicam plenamente em todas as coletividades territoriais regidas pelo artigo 73, apesar de manter um controle vigilante nas possíveis adaptações a aplicação legislativa.

A liberdade administrativa dos departamentos ultramarinos franceses é calcada essencialmente no artigo 73 da Constituição de 1958, que regula diversas circunstâncias relativas à administração local. Marie-Joseph Aglaé (2013, p. 565) destaca dois aspectos do artigo 73, o primeiro atinente às regras que tratam do processo de elevação das coletividades ao regime de tal artigo, isto é, o regime

departamental e, o segundo, perpassa as regras que regem propriamente o seu regime constitucional.

Segundo Aglaé (2013, p. 565) a conjunção dos artigos 72-4 e 73 da Constituição confere às mais altas autoridades da República, o executivo e o parlamento, um papel preponderante no processo de transformação do *status* das coletividades ultramarinas, além de tornar a consulta e consentimento dos eleitores interessados requisitos essenciais para as reformas nesta área.

Nos termos do parágrafo segundo do artigo 72-4 da Carta Maior Francesa – acima transcrito –, cabe ao Presidente da República, após proposta do Governo, durante o período de sessão legislativa, ou por proposta do parlamento conjunto, decidir consultar os eleitores de uma coletividade territorial, localizada em terras além-mar, sobre uma questão relativa à sua organização, suas competências ou seu regime legislativo. Neste aspecto, Aglaé (2013, p. 567) ensina que:

[...] resulta das regras constitucionais, após esclarecimentos prestados pelo Conselho [Constitucional] que, para todas as consultas previstas no artigo 72-4 e na última alínea do artigo 73 da Constituição, sobre o futuro estatutário das coletividades ultramarinas, o Parlamento dispõe, tanto quanto do Governo, do poder de propor [tal consulta] ao Presidente da República. Conquanto, até os dias atuais, apenas o Governo fez uso dessa prerrogativa. Deve-se ressaltar que na prática as mudanças estatutárias, acontecidas após 2003, ocorreram geralmente em atenção a demandas trazidas pelos [representantes] eleitos pelas Coletividades<sup>32</sup>.

Tem-se, portanto, que eventual mudança no regime jurídico de qualquer departamento ultramarino francês depende primeiramente de proposição, pelo Governo ou Parlamento, ao Presidente da República, que deverá a partir disso consultar a população interessada para, só em seguida, tornar-se possível a alteração pretendida. Nada obstante, como destacado por Marie-Joseph Aglaé (2013, p. 567), em termos práticos nos casos já ocorridos, se observou que foram movimentos dos congressistas representantes dos departamentos ultramarinos que levou o Governo a apresentar propostas de alteração à Presidência.

---

32 Em tradução livre do original em francês: « Il résulte des règles constitutionnelles après les précisions apportées par le Conseil que, pour toutes les consultations prévues à l'article 72-4 et au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution sur le devenir statutaire des collectivités ultramarines, le Parlement dispose tout comme le Gouvernement d'un pouvoir de proposition au président de la République. Toutefois, à ce jour seul le Gouvernement en a fait usage. Il faut cependant préciser qu'en pratique, les changements de statut engagés depuis 2003 ont généralement correspondu à des demandes des élus locaux ».

Noutro giro, no que concerne a aplicação dos princípios constitucionais nos departamentos de além-mar, convém uma apertada análise de alguns casos, principalmente a partir da jurisprudência do Conselho Constitucional, a fim de se verificar como a livre administração local tem sido tratada, num aspecto geral, face aos princípios republicanos franceses. Já que as regras que regem o regime constitucional do artigo 73 revelam importância para este trabalho, considerando a aplicação da *laïcité* na Guiana, posto que é a partir destas regras que se pode aferir em que medida o regime jurídico metropolitano é aplicado aos departamentos ultramarinos.

Com efeito, antes da revisão constitucional de 2003, o artigo 73 da Constituição Francesa de 1958 era interpretado restritivamente pelo Conselho Constitucional, de modo que o regime legal ultramarino deveria ser o mesmo dos departamentos metropolitanos (AGLAÉ, 2013, p. 576). Entretanto, a partir da referida revisão constitucional o artigo 73 passou a dispor que “nos departamentos e regiões ultramarinas, as leis e os regulamentos são legalmente aplicáveis. Podem ser objeto de adaptações mantendo as características e restrições específicas dessas coletividades”. Neste aspecto, Aglaé (2013, p. 576) aduz que:

Desde a revisão, o primeiro parágrafo do artigo 73 da Constituição prevê que “nos departamentos e regiões ultramarinos as leis e regulamentos são aplicáveis de pleno direito”. O princípio da identidade permanece, portanto, “a base do regime aplicável nos departamentos e regiões ultramarinos”. Mesmo que este esclarecimento não conste do artigo 73, as comunidades criadas ao abrigo do último parágrafo deste artigo também estão sujeitas ao regime de identidade legislativa. Os trabalhos preparatórios para a revisão constitucional de 2003 foram, a este respeito, claros nas intenções do constituinte e a leitura do segundo parágrafo do artigo 72<sup>o</sup>-3 da Constituição não deixa margem para dúvidas<sup>33</sup>.

Dessa maneira, tem-se que o regime legislativo na França é único, o que se traduz no princípio da identidade legislativa, o que não obsta, contudo, a adoção de uma organização institucional diversa. Aglaé (2013, p. 577), a propósito, acrescenta:

---

33 Em tradução livre do original em francês: « Depuis la révision le premier alinéa de l'article 73 de la Constitution dispose que « dans les départements et les régions d'outre-mer les lois et règlements sont applicables de plein droit ». Le principe d'identité demeure donc « le socle du régime applicable dans les départements et régions d'outre-mer ». Même si cette précision ne figure pas dans l'article 73, les collectivités créées en application du dernier alinéa de cet article sont elles aussi soumises au régime de l'identité législative. Les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2003 ont été à cet égard clairs sur les intentions du constituant et la lecture du deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution ne laisse pas de place au doute ».

As comunidades criadas com base no último parágrafo do artigo 73 encontram-se sob o mesmo regime legislativo dos departamentos e regiões ultramarinos, ainda que a sua organização institucional seja diferente. Elas também são, portanto, regidas pelo princípio da identidade legislativa<sup>34</sup>.

Assim, o regime constitucional francês logra manter uma identidade legislativa na mesma medida em que permanece atento às particularidades dos povos ultramarinos, permitindo-lhes adaptações dentro dos limites constitucionais. Sobre estes limites, Aglaé (2013, p. 577) pontua:

O Conselho Constitucional começou a traçar os contornos do que possa ser a sua concepção das “características e restrições [específicas dessas coletividades]” susceptíveis de justificar a adaptação da lei aplicável às comunidades abrangidas pelo artigo 73. Em decisão de 12 de agosto de 2004, o Conselho invalidou um dispositivo legislativo que, levando em consideração a situação particular dos departamentos e regiões ultramarinas, condicionava a transferência de pessoal técnico, operário e de serviço das escolas para essas comunidades a “Um reequilíbrio do quadro de pessoal para que o número de colaboradores transferidos corresponda à média do quadro de referência em todos os departamentos e regiões”. O Conselho especificou que as lacunas existentes, entre “as necessidades de pessoal técnico, trabalhadores e serviços em faculdades e escolas secundárias e o número real desses funcionários são maiores em algumas academias na França metropolitana do que em algumas academias no exterior”. “Estes desvios não constituem, portanto, na acepção do artigo 73 da Constituição, particularidades e condicionantes susceptíveis de atrasar a entrada em vigor da lei nos departamentos ultramarinos”. Por outras palavras, em comparação com os departamentos congêneres metropolitanos, a situação dos departamentos e regiões ultramarinos não seria “atípica” a ponto de justificar uma diferença de tratamento com base no primeiro parágrafo do artigo 73<sup>35</sup>.

---

34 Em tradução livre do original em francês: « Les collectivités créées sur le fondement du dernier alinéa de l'article 73 relèvent du même régime législatif que les départements et régions d'outre-mer, même si leur organisation institutionnelle est différente. Elles sont par conséquent elles aussi, régies par le principe de l'identité législative ».

35 Em tradução livre do original em francês: « Le Conseil constitutionnel a commencé à dessiner les contours de ce qui sera peut-être, sa conception des « caractéristiques et contraintes » susceptibles de justifier l'adaptation du droit applicable aux collectivités relevant de l'article 73. Dans une décision du 12 août 2004 (cons. 15 à 17), il a invalidé un dispositif législatif qui, pour tenir compte de la situation particulière des départements et régions d'outre-mer, subordonnait le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service des établissements scolaires dans ces collectivités « à un rééquilibrage des effectifs de manière à ce que le nombre des personnels transférés corresponde à la moyenne des effectifs de référence dans l'ensemble des départements et régions ». Les écarts existants précise-t-il, entre « les besoins de personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées et les effectifs réels de ces personnels sont plus importants dans certaines académies de métropole qu'ils ne le sont dans certaines académies de l'outre-mer ». « Ces écarts ne constituent donc pas au sens de l'article 73 de la Constitution des caractéristiques et contraintes particulières de nature à différer l'entrée en vigueur

Em que pese a censura apresentada, recentemente o Conselho Constitucional prolatou decisão mais favorável aos departamentos de além-mar. No caso, o Conselho considerou que a escassez de recursos fiscais nos departamentos de Guiana, Guadalupe, Martinica e Reunião, bem como a diferença de preço do tabaco entre os tais departamentos e a metrópole, constituem, na acepção do artigo 73 da Constituição, “características e condicionalismos particulares” que permitem ao legislador, por um lado, dar ao Conselho Geral o poder de decidir sobre os métodos de determinação da base de cálculo e da alíquota do imposto de consumo sobre o tabaco, bem como, por outro lado, de alocar o produto desse imposto para o orçamento dessas comunidades departamentais (AGLAÉ, 2013, p. 579).

Em outro caso, que permite a mesma conclusão, o Conselho Constitucional Francês asseverou que as adaptações são necessárias pelas situações particulares apresentadas. Em tal caso se analisava uma lei que afastava a incidência de impostos nos alugueis de imóveis sociais nos departamentos ultramarinos. O Conselho entendeu que não havia violação alguma à igualdade, porquanto a diferença de tratamento estabelecida estava diretamente relacionada ao duplo objetivo de reduzir o custo das despesas tributárias e manter o caráter de incentivo de determinadas medidas tributárias buscadas pelo legislador (AGLAÉ, 2013, p. 580).

Ainda sobre o princípio da igualdade, Luchaire (2007, p. 404) destaca que o fato de uma coletividade territorial ser ultramarina, por si só, não é fundamento suficiente para se ignorar a igualdade formal. O autor cita como exemplo a decisão 244 de 20 de julho de 1988, na qual o Conselho Constitucional decidiu que o legislador não poderia estabelecer critérios diferentes, por base territorial, para concessão de anistia a infrações idênticas. Se destaca, ainda, que o Conselho expressamente consignou, pela decisão 329 de 13 de janeiro de 1994 que o princípio da igualdade se aplica às coletividades ultramarinas. Entretanto, assim como no Brasil<sup>36</sup>, o princípio da igualdade permite tratamentos diferentes a situações diferentes, o que na França é fundado no interesse geral, conforme descreve

---

de la loi dans les départements d’outre-mer ». Autrement dit, comparée à celle de tous leurs homologues de l’Hexagone, la situation des départements et régions d’outre-mer ne serait pas « atypique » au point de justifier une différence de traitement sur le fondement du 1er alinéa de l’article 73 ».

36 DE MELLO, *op. cit.*, p. 36.

Lucaire (2007, p. 404). O autor (LUCHAIRE, 2007, p. 405) oportunamente, em análise a este artigo constitucional e ao princípio da igualdade, infere:

No que diz respeito às regiões e departamentos ultramarinos regidos pelo artigo 73 da Constituição, as leis e regulamentos adotados na França metropolitana podem estar sujeitos a adaptações com base nas características e limitações específicas dessas comunidades; no entanto, essas adaptações não podem ter por efeito conferir aos departamentos ultramarinos uma “organização especial prevista no artigo 74”<sup>37</sup>.

Ou seja, é possível, com base em aspectos próprios de tais comunidades, que se realize adaptações na aplicação de leis e regulamentos franceses nos departamentos ultramarinos, desde que se mantenha regramento distinto do outorgado aos territórios, regidos pelo artigo 74 da Constituição da Quinta República.

Quanto à possibilidade de adaptação do princípio da indivisibilidade da república, o Conselho Constitucional, na decisão 177 de 3 de agosto de 1984, censurou disposições do Estatuto Territorial da Polinésia Francesa, que tornava as funções de membro do governo incompatíveis com as de parlamentar europeu. No caso, o Conselho considerou que as incompatibilidades afetavam alguns cidadãos, pela ligação que tinham com parte do território francês e, portanto, era contrária à indivisibilidade da República (LUCHAIRE, 2007, p. 402).

Ainda sobre o mesmo princípio, o Conselho Constitucional também censurou a expressão “Povo da Córsega”<sup>38</sup>, sob o fundamento de que a unidade do povo francês como expressão da indivisibilidade é única, já que a Constituição reconhece o povo francês como um todo, sem distinção de origem, raça ou religião, pontuando, porém, que há tão somente ressalva relativa às populações ultramarinas, às quais se garante o direito à livre determinação (LUCHAIRE, 2007, p. 402). Tal decisão ganha relevância a este trabalho justamente por sua ressalva, uma vez que a Córsega é considerada parte da França Metropolitana.

Em outro aspecto, o terceiro parágrafo do artigo 73 elenca em rol de matérias que não podem ser submetidas a qualquer espécie de adaptação nas coletividades

---

37 Em tradução livre do original em francês: « En ce qui concerne les régions et départements d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, les lois et règlements intervenus en métropole peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ; toutefois ces adaptations ne peuvent avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une 'organisation particulière prévue par l'article 74' ».

38 Tradução livre do original em francês: « peuple corse ».

periféricas. São elas: a nacionalidade, os direitos cívicos, as garantias das liberdades públicas, o estado e a capacidade das pessoas, a organização da justiça, o direito penal, o procedimento penal, a política externa, a defesa, a segurança e a ordem públicas, a moeda, o crédito e os câmbios, e o direito eleitoral. Por mais, a parte final do parágrafo destaca que tal rol pode ser especificado e complementado pela lei. Tais matérias designam, portanto, um campo de competência reservado exclusivamente ao Estado (AGLAÉ, 2013, p. 586).

Por fim, no que tange aos demais princípios fundamentais pertinentes a este trabalho, a descentralização e a laicidade já foram – e continuaram a ser – tratados em outros pontos. Percebe-se, pelas considerações trazidas, que em determinados aspectos o Conselho Constitucional, fazendo prevalecer em certos casos a unidade e a igualdade, faz ressalvas que servem a não suprimir a livre administração, principalmente para as coletividades ultramarinas, contribuindo para a harmonia entre os princípios como prevista por Alexy.

Desta forma, nota-se que a possibilidade de adaptação legislativa nos departamentos ultramarinos demonstra-se como uma maneira de garantir, além da livre administração, a isonomia de tais departamentos, isto é sua igualdade material – observada as diferenças regionais – em relação aos departamentos metropolitanos.

## **4 A QUESTÃO PRIORITÁRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 2017-633 E A REMUNERAÇÃO PÚBLICA DE PADRES NA GUIANA FRANCESA**

Firmados os aspectos constitucionais basilares, cumpre analisar o caso concreto levado à consideração do Conselho Constitucional Francês. Para tanto, se tem como objeto de estudo a própria decisão proferida pela Corte na Questão Prioritária de Constitucionalidade 2017-633 (QPC) e os comentários ao julgado, elaborados pelo serviço jurídico do Conselho. Observe-se, contudo, que os aspectos preliminares e processuais tratados no caso pelo Conselho não fazem parte do recorte epistemológico ora apresentado. Assim, se apresentará de início o objeto da questão prioritária, para, em seguida, se analisar os fundamentos adotados pelo Conselho em sua decisão. O último tópico, enfim, trará considerações sobre a interpretação constitucional realizada no caso.

### **4.1 O OBJETO DA QUESTÃO**

O Conselho Constitucional decidiu em 6 de março de 2017 uma questão prioritária de constitucionalidade apresentada pela coletividade territorial da Guiana, que tratou da alegada desconformidade dos artigos 36, 89 e 90 do Decreto-Real de 27 de agosto de 1828, relativo ao Governo da Guiana Francesa, e o artigo 33 da Lei de 13 de abril de 1900, que regulou aspectos orçamentários, com os direitos e liberdades previstos na Constituição da Quinta República Francesa, de 1958 (FRANÇA, 2017, p. 1).

No caso, por diversos decretos publicados em 30 de abril de 2014 o Conselho-Geral da Guiana cessou a remuneração pública outorgada a vinte e seis padres católicos, o que foi em seguida anulado pelo Tribunal Administrativo da Guiana, de modo que o prefeito local procedeu ao pagamento dos valores retroativos (SEMPASTOUS, 2018, p. 11 de 22; n. p.; FRANÇA, 2017, p. 5).

Ato contínuo, em novembro de 2015 o Departamento da Guiana ajuizou perante o Tribunal Administrativo da Guiana, uma ação indenizatória contra o Estado, com o intento de obter ressarcimento dos valores gastos com a remuneração de padres, tida pelo departamento como ilícita. Tal processo resultou na questão prioritária de constitucionalidade em análise, conforme consta dos comentários à decisão da questão (2017, p. 5).

O Departamento da Guiana fundamentou sua pretensão em quatro aspectos. Primeiramente sustentou que a remuneração pública de padres viola o princípio da laicidade, na medida em que subvenciona uma religião específica (FRANÇA, 2017, p. 6). Em segundo lugar, de acordo com os comentários à decisão (2017, p. 6), defendeu que as disposições contestadas violam a igualdade perante a lei de duas maneiras, uma por limitar a remuneração pública aos ministros católicos, ignorando as demais religiões, a outra por somente ocorrer na Guiana, o que a diferenciaria indevidamente em relação aos outros departamentos franceses. Em terceiro lugar, a autoridade requerente criticou o artigo 33 da Lei de 13 de abril de 1900, por suposta violação ao princípio da livre administração, já que não definiria com precisão as despesas obrigatórias que lhes eram imputadas (FRANÇA, 2017, p. 6). Por fim, a Guiana sustentou, conforme destacado pelos comentários à decisão (2017, p. 6), que havia uma violação ao artigo 72-2 da Constituição de 1958, na medida em que o ato que instituiu a remuneração não previa a respectiva compensação financeira, em tese, devida pelo Estado sobre o quanto o departamento empenha nos proventos dos padres.

## 4.2 HISTÓRICO E APRESENTAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONTESTADOS

### 4.2.1 O Decreto-Real de 27 de agosto de 1828

Segundo os comentários à decisão (2017, p. 1), a Guiana é historicamente considerada a quarta grande colônia francesa, erigida a departamento ultramarino em 1946, sendo que a sua organização administrativa data do reinado de Charles X, dando-se na conformidade do Decreto-Real de 27 de agosto de 1828. Sempastous (2018, p. 10 de 22; n. p.) destaca, inclusive, que a pretensão do reinado era reestabelecer na França um regime monárquico com base no direito divino.

A Constituição de 1814, como descrito ao tratar da livre administração, previa que as leis e regulamentos aplicáveis nas colônias eram específicos, de forma que a Lei de Separação de Igreja e Estado de 1905 prevê em seu artigo 43 a necessidade de decreto para determinar a sua incidência nas colônias francesas, bem como a Lei de Departamentalização de 1946, já analisada, o que ainda não ocorreu em relação à Guiana Francesa (FRANÇA, 2017, p. 2).

Assim, os comentários à decisão (FRANÇA, 2017, p. 2), asseveram que o princípio de aplicação imediata da legislação metropolitana aos departamentos ultramarinos, previsto no artigo 73 da Constituição Francesa de 1958, não serve à aplicação da Lei de Separação de Igreja e Estado de 1905, na medida em que tal previsão constitucional opera apenas de maneira *ex nunc*, ou seja, para as disposições legais e regulamentares anteriores à Constituição de 1958 mantém-se a necessidade de decreto expresso para a sua aplicação nos departamentos ultramarinos. Neste aspecto, o Conselho de Estado já havia confirmado, em 1981 a regência da Guiana nos termos do Decreto-Real de 27 de agosto de 1828, no caso *Beherec* sob n. 18649 (FRANÇA, 2017, p. 3).

*In casu*, se contesta as previsões contidas no parágrafo primeiro do artigo 36 do Decreto-Real, que impõe: “O governador zelará pelo livre exercício e pela polícia externa do culto, e zelará para que seja rodeado com a devida dignidade”<sup>39</sup>, combinados com os artigos 89 e 90 do mesmo Decreto, que dispõem:

Artigo 89: Um oficial da administração da marinha, no exercício das funções de gestor orçamental, se responsabiliza, sob as ordens do governador, pela administração da marinha, da guerra e do tesouro, da direção superior de obras de qualquer tipo (com exceção de pontes, estradas e obras às custas de municípios), e contabilidade geral para todos os serviços;

Artigo 90: Essas responsabilidades incluem: (...) §15 Pagamento de ministros do culto (...) <sup>40</sup>.

Desta forma, atualmente o Bispo de Caiena e seus auxiliares – além dos procedimentos prévios e próprios da Santa Sé – são nomeados pelo poder público francês, e passam a ter *status* de integrantes do regime estatutário na forma prevista em lei<sup>41</sup> (FRANÇA, 2017, p. 4-5). Maude Elfort (2007, p. 192; *apud* FRANÇA, 2017, p. 5), oportunamente, pontua que a remuneração pública cessa quando o clérigo faz sessenta e cinco anos, mesmo que continue a exercer o ofício religioso.

---

39 Em tradução livre do original em francês: « Article 36 - 1. Le gouverneur veille au libre exercice et à la police extérieure du culte, et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable ».

40 Em tradução livre do original em francês: « article 89 : « Un officier de l'administration de la marine, remplissant les fonctions d'ordonnateur, est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration de la marine, de la guerre et du trésor, de la direction supérieure des travaux de toute nature (à l'exception de ceux des ponts, des routes, et des travaux à la charge des communes), et de la comptabilité générale pour tous les services » ; – article 90 : « Ces attributions comprennent : (...)§15Le paiement des ministres du culte (...) » . ».

41 FRANÇA. *Vie publique: Les exceptions au droit des cultes issu de la loi de 1905*. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/eclairage/20210-les-exceptions-au-droit-des-cultes-issu-de-la-loi-de-1905>>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

Sobre o tema, Sempastous (2018, p. 20 de 22; n. p.) infere:

A atual obrigação da Guiana em remunerar seus ministros da religião católica se reflete na presente existência no território da República Francesa de um serviço público religioso e até mesmo um serviço público da religião católica.<sup>42</sup>

Ressalte-se, inclusive, que a remuneração dos ministros da religião é aplicada apenas em benefício do culto católico. Isto porque, em consonância com a doutrina e jurisprudência, o artigo 36 do Decreto-Real de 27 de agosto de 1828, ao referir-se a “culto”, na forma singular, vedou a sua aplicação a outros cultos que não o católico (FRANÇA, 2017, p. 3).

#### **4.2.2 A Lei de 13 de abril de 1900: A transferência da responsabilidade pela remuneração do Estado para o Departamento Ultramarino**

Conforme comentado pelo serviço jurídico do Conselho Constitucional (2017, p. 3), a lei de 13 de abril de 1900 modificou o regime financeiro das colônias a partir de 1º de janeiro de 1901, prevendo que todas as despesas civis fossem suportadas pelos orçamentos das colônias. Seu artigo 33 dispunha que “todas as despesas civis e de guarda são, em princípio, custeadas pelos orçamentos das colônias”<sup>43</sup>. Em seguida, editou-se um decreto de implementação em 21 de agosto de 1900, que incluiu entre as despesas obrigatórias a cargo da colônia da Guiana os custos de pessoal e material necessário para o culto, situação que ainda permanece, mesmo com o advento da departamentalização (FRANÇA, 2017, p. 3).

### **4.3 O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DAS DISPOSIÇÕES CONTESTADAS E OS FUNDAMENTOS ADOTADOS PELO CONSELHO CONSTITUCIONAL**

#### **4.3.1 Da alegada violação à laicidade**

---

42 Em tradução livre do original em francês: « L’obligation aujourd’hui faite à la Guyane de rémunérer ses ministres du culte catholique se traduit par l’existence actuelle sur le territoire de la République française d’un service public religieux et même d’un service public de la religion catholique ».

43 Em tradução livre do original em francês: « toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies ».

Neste ponto, deve-se inicialmente lembrar que a liberdade religiosa foi prevista na França primeiramente através da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, na forma do seu artigo décimo: “Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei”, enquanto o artigo primeiro da Constituição de 1958 preconiza que a França é uma república laica. Considerações com as quais o Conselho Constitucional reconheceu a liberdade religiosa como um direito protegido constitucionalmente, na Decisão 2010-613 de 7 de outubro de 2010 (FRANÇA, 2017, p. 8).

Em atenção aos precedentes do Conselho Constitucional, é de se destacar a decisão 2012-297, de 21 de fevereiro de 2013, onde a Corte examinou a constitucionalidade Lei de 18 Germinal ano X<sup>44</sup>, que prevê a remuneração de pastores protestantes pelo Estado em Alsace e Moselle, departamentos da França metropolitana (FRANÇA, 2017, p. 8).

Naquele caso, conforme os comentários à decisão na QPC 2017-633 (2017, p. 9) destacam, o Tribunal asseverou que:

(...) o princípio da laicidade impõe em particular o respeito por todas as crenças, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei sem distinção de religião e que a República garante o livre exercício do culto; que implica que não subvenciona nenhum culto<sup>45</sup>.

Mas, em seguida, acrescentou que (FRANÇA, 2017, p. 8):

(...) resulta tanto dos trabalhos preparatórios do projeto de Constituição de 27 de outubro de 1946, relativo ao seu artigo primeiro, como daqueles do projeto de Constituição de 4 de outubro de 1958 que retoma a mesma disposição, que ao proclamar que a França é uma "República laica", que a Constituição não pretendeu, no entanto, pôr em causa as disposições legislativas ou regulamentares específicas aplicáveis nas diversas partes do território da República na data da entrada em vigor da Constituição e relativas à organização de certas religiões e, em particular, para a remuneração dos ministros da religião (...).<sup>46</sup>.

---

44 Isto é 8 de abril de 1802.

45 Em tradução livre do original em francês: « le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte ».

46 Em tradução livre do original em francês: « il ressort tant des travaux préparatoires du projet de la Constitution du 27 octobre 1946 relatifs à son article 1<sup>er</sup> que de ceux du projet de la Constitution

De modo que, enfim, concluiu pela constitucionalidade da remuneração (FRANÇA, 2017, p. 8).

No caso concreto ora em análise, o Conselho Constitucional Francês decidiu da mesma forma, observando o princípio da anterioridade. Com efeito, consta do julgado:

Nos termos do artigo 10 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão: “Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei”. O artigo 1º da Constituição dispõe que “a França é uma república indivisível, laica, democrática e social. Assegura a igualdade de todos os cidadãos perante a lei sem distinção de origem, raça ou religião. Respeita todas as crenças”. O princípio da laicidade, que figura dentre os direitos e liberdade que a Constituição garante, impõe principalmente o respeito a todas as crenças, à igualdade de todos os cidadãos perante a lei sem distinção de religião e, que a República garante o livre exercício dos cultos. A laicidade implica, portanto, que o poder público não financia nenhum culto. Porém, se resulta dos trabalhos preparatórios do projeto da Constituição de 27 de outubro de 1946, relativos ao seu primeiro artigo, bem como dos trabalhos preparatórios da Constituição de 4 de outubro de 1958, que tem a mesma previsão, ao proclamar que a França é uma “República laica”, a Constituição não pretendeu, no entanto, pôr em causa as disposições legislativas ou regulamentares específicas aplicáveis nas diversas partes do território da República na data da entrada em vigor da Constituição e relativas à organização de certas religiões e, em particular, para a remuneração dos ministros da religião. (...) Resulta, de tudo o que precede, que a alegação de que as disposições contestadas são contrárias ao princípio da laicidade deve ser rejeitada<sup>47</sup>.

---

du 4 octobre 1958 qui a repris la même disposition, qu'en proclamant que la France est une 'République. . . laïque', la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte ».

47 Em tradução livre do original em francês: « Aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ». Le principe de laïcité, qui figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes. Il implique que celle-ci ne salarie aucun culte. Toutefois, il ressort tant des travaux préparatoires du projet de la Constitution du 27 octobre 1946 relatifs à son article 1<sup>er</sup> que de ceux du projet de la Constitution du 4 octobre 1958 qui a repris la même disposition, qu'en proclamant que la France est une « République ... laïque », la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes et,

Percebe-se, portanto, que o Tribunal Constitucional Francês rechaçou a alegada violação à laicidade, sob o fundamento precípua de que as disposições combatidas são anteriores à forma como a *laïcité* está prevista no texto constitucional e, portanto, estão, no ponto, em consonância com a Constituição de 1958. Isto é, o Conselho entendeu que não há contradição entre o princípio da laicidade e a existência de um direito local específico na Guiana (SEMPASTOUS, 2018, p. 12 de 22; n. p.).

Ademais, Sempastous (2018, p. 14-15 de 22; n. p.), em crítica, aponta que Guiana é regida por um regime religioso específico que repousa na vontade dos governantes, expressa desde 1905, em não tornar aplicável a Lei de Separação de Igreja e Estado no referido território, na medida em que a remuneração pública de padres é mantida pela ausência de decreto que torne aplicável as legislações metropolitanas na região ultramarina.

No mesmo sentido, Maude Elfort (2007, p. 197; *apud* SEMPASTOUS, 2018, p. 15 de 22; n. p.) afirma que: “parece que este regime histórico se revela vantajoso para todos os interessados”<sup>48</sup>.

Assim, é de se notar que parte da doutrina francesa, em atenta análise da jurisdição constitucional do Conselho, procura responsabilizar o legislador pela manutenção da remuneração pública de ministros do culto na Guiana. De fato, observa-se que há uma omissão legislativa, uma vez que a Assembleia Nacional, poderia regular a matéria e não a regula, ao que se acrescenta, com as mesmas razões, o comportamento inerte dos legisladores franceses. Não obstante, percebe-se, que a doutrina não critica o fato do Conselho Constitucional não intervir no caso. Isto é, o pronunciamento de que o empenho de verbas públicas na remuneração de padres na Guiana é algo em conformidade com a Constituição, por lhe ser anterior, não parece surpreender os autores estudados.

#### **4.3.2 Da alegada violação à igualdade**

---

notamment, à la rémunération de ministres du culte. (...) Il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de ce que les dispositions contestées seraient contraires au principe de laïcité doit être écarté ».

48 Em tradução livre do original em francês: « il apparaît que ce régime spécifique hérité de l'histoire se révèle avantageux pour l'ensemble des parties intéressées ».

A respeito da arguição de não observância ao princípio da igualdade perante a lei, o Conselho Constitucional inicialmente enfatizou que tal princípio não impede o legislador de regular diferentes situações de forma diferente, ou de derogar a igualdade por razões de interesse geral, desde que, em todos os casos, a diferença de tratamento resultante esteja diretamente relacionada ao objetivo da lei que a institui (FRANÇA, 2017, p. 10).

Ainda, acerca da alegada ofensa ao princípio da igualdade, já que são somente os ministros de culto católicos que recebem a remuneração pública, o Conselho enfatizou que a igualdade deriva da laicidade e, portanto, mais uma vez, rejeitou a arguição, trazendo como fundamento das razões de decidir os mesmos termos expostos para a laicidade (FRANÇA, 2017, p. 10), discutidos acima.

Quanto ao fato de que a remuneração pública sob o encargo departamental existe apenas na Guiana, de forma a diferenciá-la em relação aos demais departamentos, o Conselho enfatizou que compete ao legislador estabelecer quais situações estão aptas a serem tratadas de forma diferente, razão pela qual afastou a pretensa inconstitucionalidade no ponto (FRANÇA, 2017, p. 10).

Desta forma, tendo em conta que a igualdade está intrinsecamente ligada a laicidade e que incube ao poder legislativo decidir, com base no interesse geral, quais situações estão aptas a serem tratadas de forma diferente, tem-se que as arguições de inconstitucionalidades por violação à igualdade foram negadas em sua totalidade na decisão do Conselho Constitucional.

#### **4.3.3 Da alegada violação à livre administração territorial**

Neste ponto, a Guiana sustentou perante o Conselho Constitucional duas objeções. A primeira relativa ao artigo 33 da Lei de 13 de abril de 1900, que não definiria com precisão quais despesas lhes eram imputadas. E a segunda, pela inobservância do artigo 72-2 da Constituição de 1958, uma vez que inexistente compensação financeira, pelo Estado, do montante empenhado pelo departamento na remuneração dos ministros católicos (FRANÇA, 2017, p. 6).

Em atenção à jurisprudência do Conselho, convém ressaltar que na Decisão 90-274 de 29 de maio de 1990, a Corte estabeleceu que (FRANÇA, 2017, p. 12):

(...) considerando que, sobre o fundamento das disposições citadas dos artigos 34 e 72 da Constituição, o legislador pode definir as categorias de despesas que são obrigatórias para uma coletividade territorial; no entanto, as obrigações impostas desta maneira a uma autoridade local devem estar definidas com precisão quanto ao seu objeto e âmbito e não podem inobservar as competências específicas das autoridades locais nem inviabilizar o exercício de sua livre administração (...).<sup>49</sup>

Ou seja, a Corte Constitucional Francesa se alinhou ao entendimento de que se faculta ao legislador a possibilidade de estabelecer quais espécies de despesas são obrigatórias para uma coletividade territorial. Apesar disso, anos mais tarde, na decisão 2011-146, de 8 de julho de 2011, o Tribunal acrescentou que (FRANÇA, 2017, p. 12):

(...) se o legislador pode, com fundamento nos artigos 34 e 72 da Constituição, sujeitar as coletividades territoriais ou seus agrupamentos a obrigações, ou a proibições, é à condição, em particular, de que para todas as hipóteses, se observe os propósitos de interesse geral (...).<sup>50</sup>

Portanto, o Conselho passou a sujeitar a faculdade antes reconhecida ao legislador à máxima do interesse geral, de forma que a imposição de obrigações financeiras às coletividades territoriais deve estar também em consonância com tal princípio.

Na questão levada a julgamento, o Conselho Constitucional considerou que as despesas impostas à Guiana são definidas com precisão, além de serem ínfimas se comparadas à totalidade do orçamento guianês. Sempastous (2018, p. 16 de 22; n. p.), inclusive, aponta que o orçamento previsto para Guiana em 2017 foi de cerca de 570.000.000,00 EUR (quinhentos e setenta milhões de euros), enquanto o gasto com a remuneração de padres foi inferior a 1.000.000,00 EUR (um milhão de euros),

---

49 Em tradução livre do original em francês: « Considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ».

50 Em tradução livre do original em francês: « si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ».

razões pelas quais não se reconheceu o alegado óbice ao exercício da livre administração.

Por fim, no que tange à ausência de compensação financeira – em atenção ao artigo 72-2 da Constituição – o Conselho mais uma vez privilegiou a anterioridade, na mesma linha do assentado na decisão 2011-143, de 30 de junho de 2011, afirmando que a compensação financeira prevista no artigo 72-2 da Constituição, por ter surgido na revisão constitucional de 2003, que tratou as disposições concernentes à descentralização administrativa, não se aplica às obrigações orçamentárias impostas às coletividades territoriais em momento prévio à sua edição (FRANÇA, 2017, p. 13).

Com estas ponderações, o Conselho Constitucional reconheceu que a remuneração pública de padres na Guiana Francesa é uma situação em conformidade à Constituição da Quinta República de 1958, rejeitando todas as alegações trazidas pelas autoridades guianesas e *amicus curiae* atuantes no feito.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL NO CASO CONCRETO

Tendo sido apresentado o caso concreto e sua respectiva apreciação pelo Conselho Constitucional Francês, cumpre, nesta etapa do trabalho, a promoção de breves considerações acerca da interpretação constitucional realizada. Para tanto, inicialmente, discorrer-se-á resumidamente sobre a Escola da Exegese, em hermenêutica jurídica, bem como quanto ao Método Clássico de interpretação constitucional, com o que, serão realizadas as observações sobre a hipótese apresentada.

Por certo, a Escola da Exegese desenvolve-se na França, após o advento do Código Civil Napoleônico, em 1804 (LIMA, 2008, p. 106). Sobre esta escola interpretativa, Iara Menezes Lima (2008, p. 108), destaca que:

Segundo BLONDEAU, a interpretação da norma jurídica se realiza tão-somente através da exegese dos textos de lei, chegando ao extremo de sustentar que o juiz deve se abster de julgar nas hipóteses de lacuna (entenda-se: ausência de prescrição legislativa para a solução do caso concreto), bem como quando existe mais de uma lei aplicável ao caso concreto, em sendo as mesmas contraditórias entre si. Tal entendimento, que é também perfilhado

por outros comentadores do Código Civil francês, dentre esses DEMOLOMBE, fere de morte o art. 4º do mencionado Código, segundo o qual é vedado ao juiz deixar de julgar alegando silêncio, obscuridade ou insuficiência da lei.

A fidelidade à letra da lei, própria desta escola, encontra justificativa histórica, conforme Sônia Maria Seganfredo (*apud* LIMA, 2008, p. 108-109), infere:

Os juristas do século XVIII já negavam aos juízes o poder de interpretar a lei, a fim de evitar o arbítrio dos magistrados, devido à organização política, estruturada sob o absolutismo monárquico, sem a divisão de poderes. Com a Revolução Francesa, o princípio da divisão dos poderes foi consagrado. O Poder Legislativo passou a ser o único constitucionalmente capacitado a fazer leis. Desse modo, para os adeptos da Escola da Exegese, a lei só poderia ser interpretada através de seus textos, segundo a vontade do legislador. Se o Poder Judiciário modificasse a vontade do legislador estaria exorbitando seu poder e entrando na área de competência do Legislativo.

Assim, Menezes Lima (2008, p. 109) conclui que a Escola da Exegese parte de um método estritamente dogmático, já que se baseia essencialmente na análise do texto legal.

Tem-se, portanto, que a Exegese surge na França, influenciada pelo Código Civil de Napoleão, o que revela, de certo modo, uma continuidade da Revolução Francesa. De maneira que, passa-se a retirar dos juízes o poder de arbítrio relativo às suas decisões, considerando-se que estes ainda eram oriundos do Antigo Regime, com o intento de concretizar-se ao máximo a vontade do legislador e, portanto, da Revolução.

Anos mais tarde, distingue-se o Método Jurídico ou Hermenêutico-Clássico, para o exercício da interpretação constitucional. Tal método, segundo Dirley da Cunha Júnior (2019, p.195-196):

[...] parte da consideração de que a Constituição é uma lei, de modo que a interpretação da Constituição não deixa de ser uma interpretação da lei (tese da identidade entre a interpretação constitucional e interpretação legal). Se assim o é, para a interpretação da Constituição deve o intérprete utilizar os elementos tradicionais ou clássicos da hermenêutica jurídica, que remontam à Escola Histórica do Direito de Savigny, de 1840, quais sejam: a) do elemento gramatical (ou filológico, literal ou textual); b) do elemento histórico; c) do elemento sistemático (ou lógico); do elemento teológico (ou racional) e e) do elemento genético.

Ricardo Maurício Freire Soares (2019, p. 55 de 336), aponta que na análise do elemento histórico:

O conteúdo objetivo da lei e, conseqüentemente, o último escopo da interpretação, são determinados e fixados através da vontade do legislador histórico, manifestada então e uma vez por todas, de modo que a dogmática jurídica deve seguir as pegadas do historiador, ou não será, pelo contrário, que o conteúdo objetivo da lei tem autonomia em si mesmo e nas suas palavras.

Destarte, tem-se que o Método Clássico de interpretação constitucional, como concebido por Savigny na Escola Histórica do Direito, determina que o intérprete deve valer-se de recursos tradicionais, clássicos, para o exercício da interpretação constitucional.

No caso apresentado, o Conselho Constitucional Francês, ao julgar que a remuneração pública de padres na Guiana Francesa está em consonância com os princípios constitucionais insculpidos na Constituição Republicana de 1958, consignou que a situação se demonstra cabível e constitucional, porquanto o constituinte e o legislador tinham a capacidade de alterá-la e não fizeram. Assim, a Corte, apesar de ter sido combatida com argumentações relativas à laicidade ou a livre administração territorial, rechaçou tais fundamentações, considerando que a situação consolidada na Guiana lhes é anterior, e que o legislador não a revogou expressamente.

Percebe-se, portanto, que por mais que existam métodos de interpretação constitucional mais propícios a análise de casos mais complexos (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 196), o Tribunal Constitucional buscou, em suma, interpretar o texto na conformidade da vontade do legislador, o que demonstra uma aplicação prática do Método Clássico de hermenêutica constitucional.

Sem embargo, tal anotação é reforçada quando comparada com o caso da remuneração de ministros do culto protestante nos departamentos metropolitanos de Alsace e Moselle, que tem fundamento legal completamente diverso da realidade guianesa, tendo o Conselho decidido da mesma forma, como descrito acima.

É de se ressaltar que, no caso, ante a ausência de circunstância concreta que permita a manutenção de tal situação, o esperado seria que a corte constitucional tivesse acolhido a Questão Prioritária de Constitucionalidade para declarar que a

remuneração pública de padres católicos na Guiana viola princípios constitucionais, ao passo que um culto específico é subvencionado sem que haja justificativa social ou econômica, e o empenho da verba pública no caso parte do próprio departamento, sem a devida compensação pelo Estado, o que, ainda que em pequena quantidade, obsta a liberdade administrativa local de gerir o próprio orçamento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, a análise da remuneração pública de ministros do culto católico na Guiana Francesa, apesar de resultar de motivos diversos dos imaginados em princípio, possibilitou uma profunda investigação sobre o direito constitucional francês.

Efetivamente, quando se iniciou a pesquisa, era esperado enfrentar diversas discussões sobre possíveis particularidades legais, culturais ou sociais, do departamento guianês, que justificassem o empenho de verba pública no subsídio de sacerdotes, com estudos sobre a necessidade de manutenção dessa situação. Contudo, com o desenvolvimento do trabalho, ao chegar-se à minúcia das razões de decidir adotadas pelo Conselho Constitucional Francês, ao reconhecer que o emprego de verba pública na remuneração de clérigos na Guiana está em conformidade com a Constituição Francesa de 1958, observou-se que o Conselho se limitou a analisar a vontade do Constituinte no caso, rechaçando toda a argumentação levada pelo serviço jurídico do departamento ultramarino à sua consideração, que era atinente essencialmente à laicidade e a livre administração territorial.

O Tribunal, na prática, deixou de exercer uma análise aprofundada dos argumentos relativos a alegada não observância da laicidade e do princípio da livre administração territorial, pronunciando que o caso está em conformidade com a Constituição, já que está em consonância com a vontade do constituinte.

Em suma, na breve análise de decisões do Conselho Constitucional Francês trazida neste trabalho, se percebe que o Conselho, nos casos apresentados, valeu-se do método clássico de interpretação constitucional, ao passo que, no Brasil, em situações mais enigmáticas, a jurisdição constitucional se permite adotar método diverso de interpretação constitucional, em busca da máxima concretização de valores constitucionais.

Feitas tais considerações, destaca-se que o presente trabalho de conclusão de curso, desenvolvido em três capítulos, conforme exposição introdutória, acaba por apresentar as seguintes conclusões:

- a) A Laicidade é um princípio, na forma prevista por Alexy;
- b) A França é um República laica;

- c) A França é um estado unitário que busca ter uma administração descentralizada;
- d) A França outorga aos seus departamentos ultramarinos tratamento particular, para a efetividade da descentralização administrativa;
- e) A remuneração pública de ministros da religião católica na Guiana Francesa foi instituída no período histórico da segunda restauração, pelo Rei Charles X;
- f) A remuneração pública de padres católicos na Guiana Francesa não apresenta fundamento em qualquer situação particular de desigualdade, ou pretensa necessidade de ação afirmativa, que a justifique, tendo sido julgada em conformidade com a Constituição de 1958 pelo Conselho Constitucional;
- g) O Conselho Constitucional, no caso, interpretou a Constituição de 1958 pelo método clássico, aferindo que a situação apresentada está de acordo com a vontade expressada pelo constituinte em seu texto.

Sobre a primeira conclusão, tem-se que a laicidade é um princípio, da forma como concebida por Robert Alexy, na medida em que admite sua confrontação com outras normas constitucionais. Apesar de parte da doutrina francesa desejar ter a *laïcité* enquanto regra, com intento de dar-lhe uma prevalência abstrata em relação aos demais princípios, como a liberdade de consciência e crença, o Conselho Constitucional em sua jurisdição, ao admitir a existência da remuneração pública de padres com demais liberdades constitucionais francesas, termina por inferir que a *laïcité* é, de fato, um princípio.

Com o que, é possível deduzir que a despeito da manutenção da remuneração pública de padres na Guiana, o Estado Francês continua a ser laico. Ou seja, há uma neutralidade axiológica do poder público atual em relação à matéria religiosa, e esta neutralidade não impede a continuidade de situações anteriores à sua existência, desde que essa seja a vontade do legislador, como verificada no caso concreto.

Tem-se, também, que apesar da forma unitária de organização do estado francês, a República Francesa busca constantemente a sua descentralização administrativa, outorgando atribuições aos seus departamentos, especialmente aos ultramarinos, onde, em atenção ao período colonial, se tem o reconhecimento do

direito a autodeterminação dos povos, bem como a efetivação de medidas específicas que concedam mais autonomia à administração local.

Finalmente, quanto a situação analisada, se constata que ela surge a partir de um decreto real da época da segunda restauração (1815 – 1830), quando o estado francês se reaproximou do direito divino, filiando-se ao poder sacro para manutenção da então monarquia constitucional, e é mantida até a atualidade essencialmente por estar em conformidade com a vontade do legislador, tendo o Conselho Constitucional usado o método clássico de interpretação constitucional para decidir o caso, respeitando, portanto, o que parece ser a intenção do parlamento francês, enquanto se eximiu de julgar inconstitucional a remuneração pública de clérigos pelas razões materiais suscitadas.

## REFERÊNCIAS

AGLAÉ, Marie-Joseph. **Le Conseil constitutionnel et l'article 73 de la Constitution**. Revue française de droit constitutionnel, n. 3, p. 563-588, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.3917/rfdc.095.0563>>. Acesso em 19 de outubro de 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª edição. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

ANDRADE, Camila Sombra Muiños de. **Direitos humanos, imigração e diversidade: um estudo de caso sobre o uso do véu na França**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11022015-074906/pt-br.php>>. Acesso em 03 de novembro de 2020.

BARTHÉLEMY, Martine; MICHELAT, Guy. **Dimensions de la laïcité dans la France d'aujourd'hui**. Revue française de science politique, v. 57, n. 5, p. 649-698, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.3917/rfsp.575.0649>>. Acesso em 03 de novembro de 2020.

BORNER-KAYDEL, Emmanuelle. **Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État**. Les Annales de droit, n. 10, p. 09-32, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/add.328>>. Acesso em 19 de outubro de 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Coleção de Leis do Império do Brasil – 1824 Página 7, Vol. 1. Rio de Janeiro, 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 09 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 26/DF**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240>>. Acesso em 13 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2076/AC**. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2002-08-15;2076-1780165>>. Acesso em 08 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3478/RJ**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752031029>>. Acesso em 09 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2566/DF**. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748485216>>  
Acesso em 09 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 54/DF**. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>>.  
Acesso em 09 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 494601/RS**.

Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751390246>>  
Acesso em 09 de outubro de 2020.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2019.

DANTAS, Miguel Calmon Teixeira de Carvalho. **Direito Fundamental ao Máximo Existencial**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em:  
<<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8703>>. Acesso em 19 de novembro de 2020.

DA SILVA, Vagner Gonçalves. **Intolerância religiosa: impactos do neopentecostalismo no campo religioso afro-brasileiro**. Edusp, 2007.p. 9.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição: Editora Malheiros, 2017.

DE SOUZA, Mailson Fernandes Cabral. **Laicidade e liberdade religiosa no Brasil: situando a discussão entre religião e política**. Interações: Cultura e Comunidade, v. 12, n. 21, p. 77-93, 2017. p. 82. Disponível em: <  
<https://www.redalyc.org/pdf/3130/313052150007.pdf>>. Acesso em 03 de novembro de 2020.

DIMIER, Véronique. **De la France coloniale à l'outre-mer**. Pouvoirs, n. 2, p. 37-57, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.3917/pouv.113.0037>>. Acesso em 03 de novembro de 2020.

FRANÇA. **Assemblée Nationale: Le Conseil d'État**. Disponível em:

<<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-conseil-d-etat#:~:text=C%27est%20enfin%20la%20loi,%C3%89tat%20de%20droit%20en%20France>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Charte constitutionnelle du 4 juin 1814**. Disponível em: <  
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814>>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Conseil Constitutionnel. **Commentaire Décision nº 2017-633 QPC du 2 juin 2017**. Disponível em: <<https://www.conseil->

constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\_mm/decisions/2017633qpc/2017633qpc\_ccc.pdf>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Conseil Constitutionnel. **Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011.** Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011146QPC.htm>>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Conseil Constitutionnel. **Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.** Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2012297QPC.htm>>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Conseil Constitutionnel. **Décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017.** Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017633QPC.htm>>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Conseil Constitutionnel. **Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990.** Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/90274DC.htm>>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição. 1958. A Constituição Francesa em português.** Disponível em: <[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)>. Acesso em 08 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constitution de 1946, IVe République.** Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>>. Acesso em 03 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão.** In Textos Básicos sobre Derechos Humanos. Madrid. Universidad Complutense, 1973, traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. APUD.FERREIRA Filho, Manoel G. et. alli. Liberdades Públicas, São Paulo, Ed. Saraiva, 1978. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 09 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Décret n° 2007-425 du 25 mars 2007.** Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr>>. Acesso em: 09 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.** Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000601882/2020-10-19/>>. Acesso em 19 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Observatoire De La Laïcité: Qu'est-ce que la laïcité ?**. Disponível em: <<https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-la-laicite>>. Acesso em 09 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **ORDONNANCE DU ROI concernant le Gouvernement de la Guyane française. à Paris, le 27 août 1828**. Disponível em: <<http://www.eglise-etat.org/guyanne.html>>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Vie publique: Les exceptions au droit des cultes issu de la loi de 1905**. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/eclairage/20210-les-exceptions-au-droit-des-cultes-issu-de-la-loi-de-1905>>. Acesso em 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Vie publique: Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale ?**. Publicado em 30 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-definition-dune-collectivite-territoriale-ou-locale>> . Acesso em 23 de outubro de 2020.

GUNN, T. Jeremy. **Under God but not the scarf: The founding myths of religious freedom in the United States and laïcité in France**. Journal of Church and State, v. 46, n. 1, p. 7-24, 2004.

HOLLANDE, François. **Debat D'ouverture De La 67eme Session De L'assemblee Generale**. 25 Septembre 2012. Disponível em: <[https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/FR\\_fr.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/FR_fr.pdf)>. Acesso em 13 de novembro de 2020.

LE LIDEC, Patrick. **Le jeu du compromis: l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France**. Revue française d'administration publique, n. 1, p. 111-130, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.3917/rfap.121.0111>>. Acesso em 19 de outubro de 2020.

LIMA, Iara Menezes. **Escola da exegese**. Revista Brasileira Estudos Políticos, v. 97, p. 105, 2008. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/55/53>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

LUCHAIRE, François. **La France d'outre-mer et la République**. Revue française d'administration publique, n. 3, p. 399-407, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.3917/rfap.123.0399>>. Acesso em 03 de novembro de 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª Edição. Saraiva Educação SA, 2020.

SEMPASTOUS, Vincent. **L'application territorialisée du principe de laïcité: le cas très particulier de la rémunération publique des ministres du culte catholique en Guyane française** In: La territorialité de la laïcité [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018. Disponível em: <<http://books.openedition.org/putc/5736>>. Acesso em 09 de setembro de 2020. Não paginado.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico Conciso**. 1ª edição. Editora Forense Jurídica, 2008.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Hermenêutica e interpretação jurídica**. 4ª Edição. Saraiva Educação SA, 2019.

ZYLBERSZTAJN, Joana. **O princípio da laicidade na Constituição Federal de 1988**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <  
<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-11102012-111708/en.php>>. Acesso em 03 de novembro de 2020.

## **ANEXO: DECISÃO 2017-633 QPC, DO CONSELHO CONSTITUCIONAL, EM 2 DE JUNHO DE 2017**

Décision n° 2017-633 QPC  
du 2 juin 2017

(Collectivité territoriale de la Guyane)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 6 mars 2017 par le Conseil d'État (décision n° 405823 du 3 mars 2017), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la collectivité territoriale de la Guyane par Me Patrick Lingibé, avocat au barreau de Guyane. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-633 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française et de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française ;
- la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900 ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ;
- la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la collectivité requérante par Me Lingibé, enregistrées les 28 mars et 20 avril 2017 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 28 mars 2017 ;
- les observations en intervention présentées pour l'association République sans Concordat, par Me Jérémie Afane-Jacquart, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 28 mars et 18 avril 2017 ;
- les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Lingibé, pour la collectivité requérante, Me Afane-Jacquart, pour la partie intervenante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 23 mai 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 mentionnée ci-dessus prévoit :

« 1. Le gouverneur veille au libre exercice et à la police extérieure du culte, et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable.

« 2. Aucun bref ou acte de la cour de Rome, à l'exception de ceux de la pénitencerie ne peut être reçu ni publié dans la colonie qu'avec l'autorisation du gouverneur, donné d'après nos ordres ».

2. L'article 33 de la loi du 13 avril 1900 mentionnée ci-dessus prévoit :

« Le régime financier des colonies est modifié à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1901, conformément aux dispositions suivantes :

« § 1<sup>er</sup>. Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies.

« Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'État.

« Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées.

« § 2. Les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

« Dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter que :

« 1 ° Aux dettes exigibles ;

« 2 ° Au minimum du traitement du personnel des secrétariats généraux. Ce minimum est fixé par décret.

« Aux traitements des fonctionnaires nommés par décret ;

« 3 ° Aux frais de la gendarmerie et de la police et à ceux de la justice ;

« 4 ° Aux frais de représentation du gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel, aux frais de son secrétariat et aux autres dépenses imposées par des dispositions législatives.

« Mais, dans ces mêmes colonies, l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur.

« Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixés pour chaque colonie par décret en conseil d'État.

« Dans la limite du maximum, le montant des dépenses obligatoires est fixé, s'il y a lieu, par le ministre des colonies.

« Il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles en ce qui concerne les dépenses facultatives.

« § 3. Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de

douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

« Ces délibérations ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par des décrets en conseil d'État.

« En cas de refus d'approbation par le conseil d'État des tarifs ou taxes proposés par un conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau.

« Jusqu'à l'approbation du conseil d'État, la perception se fait sur les bases anciennes ».

**3.** La collectivité requérante et la partie intervenante soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient le principe de laïcité, en ce qu'elles prévoient, d'une part, que les ministres du culte catholique de la Guyane sont rémunérés par la collectivité publique et, d'autre part, que cette dépense est prise en charge par la collectivité territoriale de la Guyane. Selon la collectivité requérante et la partie intervenante, ces dispositions méconnaîtraient également le principe d'égalité devant la loi à un double titre : d'une part, en prévoyant que seuls les ministres du culte catholique sont ainsi rémunérés, ces dispositions institueraient une différence de traitement injustifiée entre les cultes ; d'autre part, en faisant supporter cette dépense par la collectivité territoriale de la Guyane plutôt que par l'État, ces dispositions institueraient une différence de traitement injustifiée entre les collectivités territoriales. La collectivité requérante reproche à l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, en ce qu'il ne définirait pas précisément les dépenses obligatoires mises à sa charge et en ce qu'il constituerait une entrave à la libre administration. Elle reproche enfin à cet article de méconnaître le principe de compensation financière dès lors que le transfert de la rémunération des ministres du culte catholique à la collectivité territoriale de la Guyane n'a pas été accompagné de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice par l'État.

**4.** Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « , et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable » figurant au 1 de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 et sur les mots « civiles et » figurant au premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900.

**- Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de laïcité :**

**5.** En prévoyant que le gouverneur pourvoit à ce que le culte soit entouré de la dignité convenable, le 1 de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 pose le principe de la rémunération des ministres du culte en Guyane par la collectivité publique. Cet article, dont le 2 mentionne d'ailleurs les brefs et actes de « la cour de Rome », n'a de portée qu'à l'égard du culte catholique.

**6.** Le premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 définit la nature des dépenses en principe supportées par les budgets des colonies, au nombre desquelles comptent « toutes les dépenses civiles ». Ce faisant, le

législateur a transféré la rémunération des ministres du culte catholique à la colonie de la Guyane, devenue la collectivité territoriale de la Guyane.

7. La loi du 9 décembre 1905 mentionnée ci-dessus n'a jamais été étendue à la Guyane. En effet, le texte réglementaire auquel l'application de cette loi dans les colonies était subordonnée n'a jamais été pris s'agissant de la Guyane. D'autre part, aucun décret n'a introduit cette loi en Guyane postérieurement au classement de ce territoire en département français par la loi du 19 mars 1946 mentionnée ci-dessus. Par conséquent, les dispositions de la loi du 9 décembre 1905, notamment celles de la première phrase de son article 2 qui dispose : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », ainsi que celles de son article 44 en vertu desquelles : « Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l'État, ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi ... » n'ont pas été rendues applicables en Guyane. Ainsi, dans ce territoire, les dispositions contestées, relatives à la rémunération des ministres du culte catholique, sont demeurées en vigueur.

8. Aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ». Le principe de laïcité, qui figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes. Il implique que celle-ci ne salarie aucun culte. Toutefois, il ressort tant des travaux préparatoires du projet de la Constitution du 27 octobre 1946 relatifs à son article 1<sup>er</sup> que de ceux du projet de la Constitution du 4 octobre 1958 qui a repris la même disposition, qu'en proclamant que la France est une « République ... laïque », la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte.

9. Il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de ce que les dispositions contestées seraient contraires au principe de laïcité doit être écarté.

**- Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :**

10. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes

ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

**11.** En premier lieu, le principe de laïcité imposant l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion la différence de traitement entre le culte catholique et les autres cultes exercés en Guyane résultant des dispositions contestées n'est pas, pour les motifs énoncés aux paragraphes 7 à 9, contraire à la Constitution.

**12.** En second lieu, la rémunération des ministres du culte catholique en Guyane devant être assurée par la collectivité publique, le législateur a, en imposant à la collectivité territoriale de la Guyane la prise en charge de cette rémunération, traité différemment des collectivités placées dans une situation différente.

**13.** Il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

**- Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales :**

**14.** En vertu de l'article 72 de la Constitution, si les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », chacune d'elles le fait « dans les conditions fixées par la loi ». Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général.

**15.** Compte tenu de la faible importance des dépenses mises à la charge de la collectivité territoriale de la Guyane sur le fondement des dispositions contestées, ces dernières ne restreignent pas la libre administration de cette collectivité au point de méconnaître l'article 72 de la Constitution. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration doit donc être écarté.

**- Sur le grief tiré de la méconnaissance du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :**

**16.** Aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence

d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

**17.** Le transfert de compétences prévu par les dispositions contestées de la loi du 13 avril 1900 est intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 mentionnée ci-dessus, qui a inséré l'article 72-2 dans la Constitution. Par suite, le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérant.

**18.** Il résulte de tout ce qui précède que les mots « , et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable » figurant au 1 de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane et les mots « civiles et » figurant au premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

#### **LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :**

Article 1<sup>er</sup>. - Les mots « , et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable » figurant au 1 de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane et les mots « civiles et » figurant au premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900 sont conformes à la Constitution.

Article 2. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1<sup>er</sup> juin 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 2 juin 2017.

JORF n°0131 du 4 juin 2017 texte n° 79  
ECLI : FR : CC : 2017 : 2017.633.QPC