



O Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos (GECL) do Instituto Brasileiro de Direito e Religião (IBDR), vem, respeitosamente, por meio de seus membros e seu líder abaixo-assinados, ante a publicação do Decreto nº 12.373 da Presidência da República, que regulamenta o exercício do poder de polícia da FUNAI, emitir PARECER, ponderando acerca dos riscos do referido decreto à liberdade religiosa.

1. Casuística

No dia 31 de janeiro de 2025, o governo federal publicou o decreto presidencial n. 12.273/2025, que regulamenta o poder de polícia da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), estabelecendo diversas diretrizes para, em tese, reforçar a proteção de suas terras e dos povos que nelas habitam.

Em sua formulação, a norma estabelece restrições de acesso a terceiros, incluindo medidas punitivas, de caráter cautelar, para atos que possam ser considerados infrações aos direitos dos indígenas.

A intenção declarada é garantir a segurança dos povos indígenas e a preservação de seu modo de vida. Entretanto, a falta de mecanismos de proteção à liberdade religiosa – tanto dos próprios indígenas quanto de grupos missionários – pode resultar em interpretações restritivas, afetando diretamente atividades de cunho religioso que historicamente têm desempenhado um papel relevante nessas comunidades.

2. Do Direito à Liberdade Religiosa na Ordem Interna e Internacional

A liberdade religiosa constitui um dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso VI:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo



assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

Além disso, o inciso VIII do mesmo artigo veda qualquer discriminação motivada por convicção religiosa, nos seguintes termos:

Constituição Federal, art. 5º, VIII: ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei.

Esse direito engloba não apenas a liberdade de crença, permitindo que cada indivíduo escolha, mude ou abandone uma religião conforme sua convicção, mas também a liberdade de culto, garantindo a manifestação externa da fé por meio de práticas religiosas, a qual inclui, evidentemente, a atividade missionária.

O compromisso do Estado brasileiro na proteção constitucional da liberdade religiosa decorre diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana, que foi alçado à posição de fundamento da República (art. 1º, III).

Em parecer sobre esse tema, este Instituto já demonstrou a intrínseca relação entre o princípio da dignidade humana (do qual decorre o direito fundamental à liberdade religiosa) e a doutrina da afirmação histórica dos direitos humanos.

É que essa própria noção de dignidade inerente a toda humanidade encontra elevado respaldo em diversas perspectivas religiosas de mundo, demonstrando claramente sua influência na afirmação histórica dos direitos humanos.ⁱ Para Jónatas Machado:

[...] essa dignidade especial de ser criado à imagem e semelhança de Deus manifesta-se nas peculiares capacidades racionais, morais e emocionais do ser humano, na sua postura física ereta, na sua criatividade e na sua capacidade de articulação de pensamento e discurso simbólico, distinta de todos os animais, por mais notáveis que sejam suas características.ⁱⁱ

Por sua própria natureza e relação com a dignidade da pessoa humana, esse direito não é tutelado apenas na ordem interna, mas também na ordem internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos declara expressamente em seu artigo 18 que:

Artigo 18: Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento,



de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos.

De igual modo, a Convenção Interamericana de Direito Humanos prevê o seguinte em seu artigo 12:

Artigo 12. Liberdade de consciência e de religião

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado.
2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças.
3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas.
4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções.

Oportuno mencionar o ensinamento de Thiago Vieira a respeito do direito fundamental à liberdade religiosa, segundo o qual este não constitui em si, um direito isolado e restrito, mas, ao contrário, configura um verdadeiro conjunto de prerrogativas inter-relacionadas. Nesse sentido, a liberdade religiosa abrange, em seus desdobramentos conceituais, as liberdades de expressão, ensino religioso, assistência religiosa, proselitismo, culto e organização religiosa.

Por sua vez, a liberdade de crença, enquanto dimensão de foro íntimo, também se desdobra em um conjunto de direitos, podendo ser definida como a garantia de que qualquer indivíduo possa professar a religião de sua escolha, alterar sua convicção religiosa ou, ainda, não adotar qualquer crença. Esse último aspecto – a ausência de religião – é frequentemente enquadrado no escopo da proteção conferida à liberdade de consciência.ⁱⁱⁱ O proselitismo, portanto, se inclui na esfera da liberdade religiosa, consistindo em direito fundamental tutelado na ordem interna e internacional.



O Supremo Tribunal Federal (STF) assentou, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2566, em 2018, que a proibição do proselitismo de qualquer natureza na programação de emissoras de radiodifusão comunitária é inconstitucional. Isso porque o direito de tentar convencer outras pessoas, por meio do ensinamento, a mudar de religião é inerente à liberdade de expressão religiosa^{iv}:

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 de 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. (BRASIL, STF, 2018).

Isso significa que o proselitismo constitui um elemento essencial e indissociável da liberdade religiosa, de modo que a plena fruição desta não pode existir sem aquele. A liberdade religiosa não se restringe ao direito individual de crer ou não crer, mas compreende, necessariamente, a possibilidade de manifestar e compartilhar crenças com terceiros, buscando sua adesão por meio do convencimento legítimo. Para isso, a exposição a outras crenças também faz parte, de igual modo, desse conjunto de direitos, a fim de garantir que a liberdade de decisão e de consciência não seja restringida.

Nessa toada, a vedação ou restrição indevida ao proselitismo compromete



a própria substância da liberdade religiosa, pois impede a exteriorização da fé e a difusão de determinado conjunto de crenças, componentes elementares desse direito fundamental. Qualquer limitação ao proselitismo, portanto, deve ser analisada com rigor, sob pena de esvaziar o conteúdo normativo da liberdade religiosa e violar sua proteção constitucional.

3. Da Autodeterminação dos Povos Indígenas

A autodeterminação dos povos indígenas constitui um dos pilares do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que se refere à garantia de liberdade de crença. O artigo 231 da Constituição Federal estabelece que

Art 231: São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Em última análise, essa autodeterminação fundamenta-se também no princípio da dignidade da pessoa humana, sendo decorrência lógica do direito fundamental à liberdade *latu sensu*. Ao permitir que essas comunidades definam seus modos de existência e mantenham suas tradições, o ordenamento jurídico brasileiro viabiliza o exercício de sua soberania cultural. A liberdade de crença, nesse contexto, abrange não apenas a escolha individual de uma religião, mas também a prática, transmissão e preservação dos saberes e rituais que são essenciais para a perpetuação de sua identidade coletiva.

Contudo, a imposição indevida de restrições ao proselitismo religioso, que podem decorrer do decreto em questão, levanta sérias preocupações quanto ao respeito aos direitos fundamentais dos povos indígenas.

É que o exercício do poder de polícia pela FUNAI nos moldes do decreto, inclusive com a imposição de medidas cautelares, pode comprometer a autodeterminação dos povos indígenas, já que possibilitará que outras pessoas decidam quais indivíduos ou organizações poderão ingressar, ou não nos territórios, bem como definam “as práticas que atentem contra o patrimônio cultural, material e imaterial dos povos indígenas”.

A previsão de garantias para que pessoas possam se autodeterminar está prevista no primeiro artigo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), o qual prescreve: “Todos os povos têm direito à



autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.”^v

Do mesmo modo, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2008), especialmente em seu Artigo 16.1, assegura que os povos indígenas têm o direito de estabelecer seus próprios meios de comunicação em seus idiomas e de **ter acesso a todos os demais meios de informação não indígenas, sem qualquer discriminação.**^{vi}

Aliás, o Min. Luís Roberto Barroso, por ocasião do julgamento do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, manifestou-se favorável à possibilidade de autoridades religiosas de denominações não indígenas continuarem a exercer suas atividades na reserva^{vii}:

[...] No entanto, nem por isso se deve supor – incidindo no equívoco oposto – que a Constituição tenha o papel de proteger os índios contra suas próprias escolhas, transformando o direito de preservarem sua cultura em um dever de isolamento incondicional. Nessa matéria, o maior erro é imaginar que caberia a alguém, senão aos próprios índios, decidir sobre o seu presente e o seu futuro – o que ocorre tanto pela imposição de valores externos quanto pela proibição de contato com outros modos de vida. Por certo, a ideia não é assimilar ou aculturar os índios, mas tampouco se pode impedir que eles mesmos decidam entrar em contato com outros grupos humanos e ideias (BRASIL, STF, 2013).

Deste modo, o decreto sob análise tem potencial de violar não apenas os direitos fundamentais dos missionários ou das organizações religiosas, mas também de ferir o direito à autodeterminação dos povos indígenas, ao ponto que lhes impede de direcionar suas próprias escolhas.

4. Das Contribuições Assistenciais das Missões Religiosas aos Povos Indígenas

A atuação missionária junto aos povos indígenas já foi objeto de outro parecer deste Instituto.^{viii} Essa atuação tem sido historicamente retratada de maneira reducionista por determinados setores da sociedade, que a classificam como meramente proselitista ou catequizadora. No entanto, os dados concretos revelam que a presença missionária vai muito além da evangelização, abrangendo



contribuições significativas nas áreas de saúde, educação, preservação linguística e desenvolvimento social.

Segundo o “Relatório Indígenas do Brasil - Atualização 2018”, publicado pelo Departamento de Assuntos Indígenas da Associação de Missões Transculturais Brasileiras (DAI-AMTB), mais de 257 programas sociais foram implementados entre as 182 etnias indígenas com presença missionária, resultando em mais de 100 mil atendimentos médicos e odontológicos em apenas dois anos. Essas ações são, em sua maioria, realizadas sem qualquer participação financeira governamental, evidenciando o caráter voluntário e assistencialista do trabalho missionário. Além disso, no campo acadêmico e cultural, as agências missionárias desempenham um papel crucial na documentação e preservação das línguas indígenas, tendo produzido mais de 600 materiais acadêmico-educacionais sobre línguas de origem indígena.

Perceptível é que a contribuição missionária tem sido fundamental para a valorização cultural e para o fortalecimento da identidade indígena, contrapondo-se à tese de que a presença missionária compromete as tradições desses povos. Dessa forma, as missões religiosas não apenas respeitam a autodeterminação dos povos indígenas, mas também promovem melhorias concretas em sua qualidade de vida, demonstrando que sua atuação vai além da esfera religiosa, alcançando benefícios sociais e humanitários de grande relevância.

Em síntese, o impedimento indevido das atividades missionárias junto aos povos indígenas não só configura violação direta à liberdade religiosa, consagrada constitucionalmente, como também compromete as significativas contribuições sociais, culturais e humanitárias que essas iniciativas proporcionam. Ao obstaculizar a presença e o trabalho dos missionários, o poder público arrisca não apenas restringir um direito fundamental, mas também limitar benefícios mútuos que, historicamente, têm contribuído para a melhoria das condições de vida e o fortalecimento das identidades indígenas.

5. Dos Riscos do Decreto Presidencial e seu Potencial Caráter Impeditivo da Atividade Missionária

O Decreto n.12.373/2025 confere à FUNAI a prerrogativa de exercer seu poder de polícia para impedir condutas que, a seu critério, representem infrações aos direitos dos povos indígenas. Em razão da redação abrangente e, por vezes,



ambígua dos dispositivos, há risco de que atividades missionárias sejam interpretadas como violadoras dos direitos dos povos indígenas.

O artigo 3º, por exemplo, elenca condutas que configuram infração aos direitos indígenas. Confira-se:

Art. 3º Constituem infrações aos direitos dos povos indígenas, entre outras previstas em lei:

I - o ingresso de não indígenas em terras indígenas, em desacordo com o disposto em lei;

II - as práticas que atentem contra o patrimônio cultural, material e imaterial dos povos indígenas;

III - as práticas que atentem contra o conhecimento tradicional dos povos indígenas;

IV - as edificações ilegais e as atividades agrossilvipastoris ou turísticas promovidas por terceiros em terras indígenas em desacordo com o disposto em lei;

V - a remoção de grupos indígenas de suas terras;

VI - a violação ao usufruto exclusivo das riquezas naturais, conforme disposto na Constituição;

VII - a utilização imprópria da imagem dos indígenas ou de suas comunidades sem a devida autorização, inclusive para fins comerciais, promocionais ou lucrativos; e

VIII - a dilapidação dos bens ou a descaracterização dos limites das terras indígenas, e os danos às placas e aos marcos delimitadores de terras indígenas ou a sua remoção.

Parágrafo único. As condutas e as atividades consideradas lesivas aos direitos dos povos indígenas sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções cabíveis, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Observa-se que os dispositivos normativos possuem redação ampla, o que pode levar ao equívoco de enquadrar atividades missionárias como ilícitas, especialmente no que diz respeito aos incisos I, II e III.

Ademais, o artigo 4º do decreto prevê a possibilidade de aplicação de medidas cautelares pela FUNAI:

Art. 4º Em caso de risco iminente aos direitos dos povos indígenas, a Funai poderá adotar, motivadamente, entre outras, na forma do disposto em lei, as seguintes medidas cautelares:

I - interditar ou restringir o acesso de terceiros a terras indígenas, por prazo determinado e prorrogável;

II - expedir notificação de medida cautelar a infratores, para lhes cientificar a respeito da infração cometida e estabelecer, se for o caso, prazo para sua cessação ou retirada voluntárias, sob pena



da adoção subsequente de medidas administrativas ou judiciais coercitivas;

III - determinar a retirada compulsória de terceiros das terras indígenas quando houver evidência de prejuízo ou risco iminente para os povos ou para as terras indígenas;

IV - restringir o acesso e o trânsito de terceiros nas terras indígenas e nas áreas em que se constate a presença de indígenas isolados, nos termos do disposto no art. 7º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996;

V - solicitar a colaboração de autoridades de outros órgãos ou de entidades públicas de controle e repressão, respeitadas as respectivas competências legais;

VI - apreender bens ou lacrar instalações de particulares empregados na prática de infração; e

VII - realizar, excepcionalmente, a destruição, a inutilização ou a destinação de bens utilizados na prática de infração.

O que se percebe é que uma eventual interpretação arbitrária do texto normativo pelo poder público (FUNAI) pode encaixilhar indevidamente a atividade missionária nas condutas descritas no art. 4º, sujeitando-a às graves e invasivas medidas cautelares do artigo 4º.

Tal interpretação equivocada pode levar ainda à restrição indevida do proselitismo e, conseqüentemente, da liberdade religiosa. O risco é que, sem uma distinção clara entre condutas prejudiciais e ações de cunho religioso, a FUNAI utilize seu poder de polícia para impedir atividades que, longe de representar uma ameaça, constituem manifestações legítimas de fé. Além disso, não se pode ignorar as inúmeras contribuições de caráter educativo e assistencial das atividades missionárias, conforme exposto anteriormente.

Portanto, ao comprometer a possibilidade de uma atuação missionária legítima e consentida, o decreto prejudica o benefício mútuo que emerge do diálogo interétnico e da cooperação entre os diversos atores sociais. Diante disso, torna-se imprescindível, a formulação de critérios mais claros para o exercício do poder de polícia pela FUNAI, bem como uma interpretação do decreto em consonância com a tutela

6. Conclusões

Em síntese, o presente parecer conclui que o decreto presidencial que



regulamenta o poder de polícia da FUNAI tem o potencial de restringir indevidamente a atividade missionária, ao conferir ampla margem para a interpretação dos dispositivos normativos.

Essa restrição viola simultaneamente a Constituição Federal, precedentes da Suprema Corte e dos Acordos Internacionais ratificados pelo Brasil, uma vez que limita a liberdade religiosa e a autodeterminação dos povos indígenas.

É o parecer, *sub censura*.

Porto Alegre, 17 de fevereiro de 2025.

Dra. Jessica Gjeltema

Membro do IBDR e do GECL

Relatora Temática de Direito do Estado

Dr. Kawan Mandú Rodrigues

Membro do IBDR e do GECL

Temática de Direito do Estado

Dra. Andressa Bortolin Patto

Líder do GECL

Dr. Warton Hertz de Oliveira

Diretor Técnico do IBDR

Dra. Vania Bressane

Revisão Português

Revisão e de acordo:

Prof. Me. Jean Marques Regina

Presidente em Exercício do IBDR



ⁱ IBDR. **Parecer GECL – Temática – Direitos Humanos – Missões Indígenas.** Disponível em: <<https://www.ibdr.org.br/publicacoes/2021/1/4/parecer-gecl-temtica-direitos-humanos-misses-indgenas>> Acesso em 10 de fev. de 2025.

ⁱⁱ MACHADO, Jónatas E. M. **Estado Constitucional e Neutralidade Religiosa: Entre o teísmo e o (neo)ateísmo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 37.

ⁱⁱⁱ VIEIRA, Thiago Rafael. **A importante distinção das liberdades de crença e religiosa e a efetividade de seus âmbitos de proteção na laicidade colaborativa brasileira.** Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022. p. 58.

^{iv} BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2566.** Requerente: Partido Liberal - PL. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 16 de maio de 2018. DOU Brasília, 23 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748485216>. Acesso em: 12 fev. 2025.

^v **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1966. Disponível em: <https://bit.ly/DL0591>. Acesso em: 12 fev. 2025.

^{vi} **Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas.** Rio de Janeiro: UNIC; Brasília: UNESCO, 2009.

^{vii} BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Petição n. 3388.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 23 de outubro de 2013. DOU Brasília, 4 fev. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288693>. Acesso em: 12 fev. 2025.

^{viii} IBDR. **Parecer – Sobre portaria do governo que proíbe contato de religiosos com Yanomamis.** Disponível em: <<https://www.ibdr.org.br/publicacoes/2023/2/10/parecer-sobre-portaria-do-governo-que-probe-contato-de-religiosos-com-yanomamis>> Acesso em 10 de fev. de 2025.