



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



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, emitir PARECER sobre a Portaria nº 2.561, de 28 de setembro de 2026, oriundo do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, e especificamente seu anexo, que trata da destinação de emendas parlamentares para o programa “Promoção da Liberdade Religiosa e Valorização da Laicidade Estatal”, acerca do risco de restrição ao exercício da liberdade religiosa e de organização, em contrariedade ao modelo constitucional da laicidade colaborativa brasileira.

1. Casuística

Em 28 de setembro de 2026, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania – MDHC publicou a Portaria nº 2.561, a qual estabelece diretrizes para a indicação e execução de emendas parlamentares no exercício de 2027, busca regulamentar projetos e ações prioritárias, dentre eles a “Promoção da Liberdade Religiosa e Valorização da Laicidade Estatal”, constante no anexo da referida portaria. Cita-se:



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



Nome	Promoção da Liberdade Religiosa e Valorização da Laicidade Estatal
Descrição	Estabelecimento de ações de promoção e proteção da liberdade religiosa, bem como de ações relacionadas à valorização da laicidade estatal.
Legislação aplicável	Portaria nº 766, de 8 de dezembro de 2023.
Localidade	Nacional.
Tipo de Emenda	Individual (RP 6), Bancada (RP 7) ou Comissão (RP 8).
Ação Orçamentária (Funcional programática)	10.81101.14.422.5837.21G5.XXXX* - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos e Reparação de Violações. * Inserir localizador de interesse do parlamentar.
Modalidade de aplicação	30 - Transferências a estados e DF; 40 - Transferências a municípios; 50 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos; e 90 - Aplicação direta.
Natureza de despesa	GND 3 - Custeio (100%).
Valor de referência	A partir de R\$ 200 mil por projeto apoiado.
Contrapartida	Conforme LDO.
Equipamentos públicos passíveis de destinação	Não se aplica.
Demais informações para elegibilidade e execução	O recurso será utilizado pelo MDHC, em parceria com unidades federativas e organizações da sociedade civil, para implantação de ações como: apoio à implementação do Comitê de Liberdade e Laicidade estatal; Campanha de Conscientização Nacional sobre o Combate à Intolerância e Laicidade estatal; apoio ao monitoramento da aplicação da Lei 9.475/1997, que trata do ensino religioso nas escolas; apoio à criação de banco de dados nacional das organizações religiosas; apoio à promoção de ações de formação e orientação sobre liberdade religiosa e laicidade estatal; apoio à realização do evento nacional "Respeito, Tolerância e Convivência Inter-religiosa: meios de resolver conflitos e promover a liberdade religiosa"; apoio ao levantamento de dados sobre atentados contra a liberdade religiosa e contra a laicidade estatal; e criação de protocolos para a promoção da laicidade e da liberdade religiosa em instituições públicas.

Desse conteúdo, destaca-se o que consta no campo das informações para elegibilidade e execução “**apoio ao monitoramento da aplicação da Lei 9.475/1997, que trata do ensino religioso nas escolas; apoio à criação de banco de dados nacional das organizações religiosas; apoio à promoção de ações de formação e orientação sobre liberdade religiosa e laicidade estatal; (...) apoio ao levantamento de dados sobre atentados contra a liberdade religiosa e contra a laicidade estatal; e criação de protocolos para a promoção da laicidade e da liberdade religiosa em instituições públicas.**”¹

Passaremos, então, a discutir os trechos em destaques da Portaria, a fim de apontar a necessidade de harmonia à Laicidade Colaborativa Brasileira, uma vez que há risco de que a implementação dessas ações específicas venha a ferir o direito à liberdade religiosa.

¹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.561-de-28-de-setembro-de-2026-735407623>



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



2. Da Laicidade Colaborativa Brasileira

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra a liberdade religiosa como direito fundamental e o caráter laico do Estado Brasileiro, que se traduz em imparcialidade quanto às religiões, além vedar qualquer manifestação do Poder Público para embaraçar o funcionamento dos cultos religiosos, conforme preceitua os arts. 5º, VI, e 19, I, da Constituição:

“Art. 5º

[...]

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo **assegurado o livre exercício dos cultos religiosos** e garantida, na forma da lei, a **proteção aos locais de culto e a suas liturgias**;

Art. 19. É **vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, **embaraçar-lhes o funcionamento** ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;” (grifos nosso)

Dessa forma, o Brasil é um estado laico e implica afirmar que não adota uma religião oficial, bem como não é ateu ou agnóstico, nem apresenta quaisquer preferências religiosas, ao passo que garante a liberdade religiosa e toda manifestação de crença. Ainda, cabe mencionar que o Brasil adota o modelo colaborativo de laicidade, o qual a esfera religiosa pode colaborar com a secular e vice-versa. O caráter laico do Estado brasileiro é, nesse sentido, atitude positiva e benevolente em relação às religiões.

O Estado Laico Colaborativo Brasileiro, constituído como Estado Democrático de Direito (art. 1.º da CRFB/1988), assentado num Estado Constitucional estabelecido sob a proteção de Deus (Preâmbulo Constitucional) e com fundamento na Dignidade da Pessoa Humana, assegura a liberdade religiosa e reconhece o fenômeno religioso, inclusive ao permitir o ensino religioso em escolas públicas, até mesmo de modo confessional, como ato de reconhecimento da existência do fenômeno religioso e sua transcendência, e de que



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



o homem, como detentor de alma, não prescinde do espiritual, bem como da perseguição do mesmo fim do Estado e da religião: o bem comum².

O modelo de Laicidade adotado pela Constituição Brasileira de 1988 reconhece o caráter transcendental da religião e assegura sua efervescência espiritual no seio da sociedade, trazendo legitimidade ao fenômeno religioso tanto na esfera pública quanto na privada. Como ensinam os professores Thiago Rafael Vieira e Jean Marques Regina:

Do modelo brasileiro de laicidade colaborativa decorre, também, a proteção ao fenômeno religioso, exatamente como no modelo brasileiro, onde a Constituição **consagra, garante e protege o livre exercício de cultos religiosos, os locais em que ocorrem suas liturgias** (art. 5º, VI) (...) ³

Implica afirmar, dessa forma, que a CRFB/88 elenca a liberdade religiosa como direito fundamental (art. 5º, VI) e, o caráter laico do Estado Brasileiro, que se traduz numa atitude positiva quanto às religiões, conforme preceitua o art. 19, I, da CF/88, reproduzido acima, cujo final merece destaque: **a colaboração de interesse público**. Nesse esteio, lecionam Thiago Rafael Vieira e Jean Regina:

Reitera-se, de especial relevância, entretanto, a parte final do art. 19, I, que prescreve: “**ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público**”. Qual é o interesse público do Brasil? O interesse último é o bem comum dos seus jurisdicionados, e, aqui, precisamente no dispositivo constitucional de separação das ordens materiais e espirituais que o Estado reconhece o objetivo final em comum de ambas as instituições, qual seja, o bem comum! E, neste particular, ambas podem e devem *colaborar* reciprocamente, razão pela qual nosso modelo de laicidade também se afasta do *simpliciter* adotado pela Constituição da República Velha, seguindo a inspiração de Jacques Maritain, de um *modelo colaborativo* entre as ordens espiritual e secular.⁴

Dessa forma, a laicidade possui a característica da separação e da autonomia de ordens espiritual e secular, em qualquer laicidade de qualquer Estado nacional essas

² VIEIRA, Thiago Rafael; REGINA, Jean. *Direito Religioso: questões práticas e teóricas*. 4ª. Ed., São Paulo: Edições Vida Nova, 2023, p. 195.

³ VIEIRA, Thiago Rafael; REGINA, Jean. *Direito Religioso: questões práticas e teóricas*. 4ª. Ed., São Paulo: Edições Vida Nova, 2023, p. 197.

⁴ VIEIRA, Thiago Rafael; REGINA, Jean Marques. **Direito Religioso: questões práticas e teóricas**. 4ª Ed. São Paulo: Edições Vida Nova, 2023, p. 199.



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇧🇷

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



características são preservadas. Além da separação material entre Estado e religião, autonomia e benevolência, o Estado brasileiro se relaciona de forma colaborativa, por força do art. 19, inciso I, da Constituição.

A colaboração entre os poderes deve ser voluntária, e esta voluntariedade nasce da benevolência. Dificilmente seremos voluntários em colaborar com um ente que nos ignora ou “nos trata mal”. Desse modo, as características da benevolência e da colaboração estão intimamente ligadas uma à outra. **Benevolência resulta em reconhecimento da importância de um poder pelo outro, por contribuições voluntárias do poder político à ordem espiritual e do poder religioso à ordem política.** É a reciprocidade estampada no artigo 19, I da Constituição, presente e necessária na terceira e quarta características da laicidade colaborativa.⁵

Nesse sentido, embora a portaria mencionada não crie norma, mas sim oriente a destinação de recursos de emendas parlamentares, há a preocupação de que os instrumentos escolhidos para a efetivação da ação prioritária “Promoção da Liberdade Religiosa e Valorização da Laicidade Estatal”, quando executados, se aproximem mais da defesa do laicismo francês – antirreligioso e de combate, na medida em que o Estado tenta criar embaraços, mecanismos de controle, e restrições ao fenômeno religioso na esfera pública, do que da laicidade colaborativa constitucionalmente protegida.

3. Da constitucionalidade da finalidade do programa e do respeito ao modelo brasileiro de laicidade colaborativa

Conforme previsto no Anexo da Portaria, o referido programa tem por finalidade o estabelecimento de ações de promoção e proteção da liberdade religiosa, bem como de iniciativas relacionadas à valorização da laicidade estatal. Para sua execução, são previstas parcerias com unidades federativas e organizações da sociedade civil, mediante a utilização de recursos públicos destinados ao custeio das atividades contempladas.

Entre as ações previstas encontram-se o monitoramento da aplicação da Lei nº 9.475/1997, relativa ao ensino religioso nas escolas públicas, a criação de um banco nacional de dados das organizações religiosas e a elaboração de protocolos para a

⁵ VIEIRA, Thiago Rafael; REGINA, Jean Marques. **A laicidade colaborativa brasileira: da aurora da civilização à Constituição brasileira de 1988.** Edições Vida Nova: São Paulo, 2021, p. 161.



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



promoção da laicidade e da liberdade religiosa em instituições públicas.

A análise da constitucionalidade dessas iniciativas exige, inicialmente, a compreensão do modelo de laicidade adotado pela CRFB/88, especialmente quanto às possibilidades e aos limites de relacionamento entre o Estado e as organizações religiosas.

A disposição constitucional contida no art. 19, inciso I, estabelece um modelo de separação institucional entre Estado e organizações religiosas, impedindo a adoção de uma religião oficial, o favorecimento confessional indevido, a interferência no funcionamento das instituições religiosas e a formação de relações de dependência ou aliança incompatíveis com a autonomia estatal.

Entretanto, a própria Constituição excepciona expressamente a vedação ao relacionamento institucional, ao admitir a colaboração de interesse público, na forma da lei. Essa ressalva constitui elemento essencial para a compreensão da laicidade brasileira, uma vez que afasta a interpretação segundo a qual a separação entre Estado e religião exigiria a completa ausência de relações de cooperação.

Desse modo, o modelo constitucional brasileiro de laicidade é caracterizado pela autonomia recíproca entre as instituições estatais e religiosas, pela imparcialidade do Poder Público em matéria confessional e pela possibilidade de colaboração voltada à realização de finalidades públicas constitucionalmente legítimas.

Portanto, a laicidade estatal não se confunde com uma postura de hostilidade ou indiferença do Estado em relação ao fenômeno religioso. Ao contrário, deve ser interpretada em harmonia com o art. 5º, inciso VI, da Constituição, que assegura a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, o livre exercício dos cultos religiosos e a proteção aos locais de culto e às suas liturgias.

Essa conjugação normativa demonstra que a separação institucional não constitui um fim em si mesma, mas representa uma garantia de preservação da liberdade religiosa, do pluralismo e da autonomia das diferentes comunidades de fé.

Em outras palavras, **a laicidade constitucional** não determina que o Estado ignore a dimensão religiosa da sociedade, mas **exige que sua atuação respeite a liberdade de crença e não crença, sem privilegiar ou prejudicar determinada confissão religiosa.**



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



O Supremo Tribunal Federal enfrentou a relação entre laicidade estatal e liberdade religiosa no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.439/DF⁶, de relatoria originária do Ministro Luís Roberto Barroso e redação do acórdão pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Naquela oportunidade, o Tribunal examinou a constitucionalidade do ensino religioso confessional nas escolas públicas, diante da alegação de que a vinculação do conteúdo pedagógico a determinadas tradições religiosas seria incompatível com a laicidade estatal.

Por maioria, o Plenário julgou improcedente a ação, reconhecendo a possibilidade de oferecimento do ensino religioso de natureza confessional, desde que respeitados os parâmetros constitucionais aplicáveis, especialmente a facultatividade da matrícula. Cita-se trecho da ementa do julgado:

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

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

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

⁶ (ADI 4439, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 20-06-2018 PUBLIC 21-06-2018)



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



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

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

O julgamento demonstra que a laicidade brasileira não pressupõe a exclusão absoluta das manifestações confessionais das instituições públicas, admitindo sua presença nas hipóteses e condições previstas pelo ordenamento constitucional. Embora a ADI nº 4.439/DF tenha tratado especificamente do ensino religioso, **a orientação firmada pelo Tribunal oferece importante parâmetro interpretativo para a compreensão das relações entre Estado e religião, ao reconhecer a possibilidade de compatibilização entre a neutralidade institucional e a proteção de manifestações religiosas em espaços públicos.** O conteúdo da ADI 4439 foi confirmado recentemente pela ADI 5255, em que se garantiu o ensino confessional por meio da disciplina de ensino religioso nas escolas públicas.

Nessa perspectiva, a atuação estatal destinada à proteção da liberdade religiosa não apenas encontra respaldo constitucional, como pode representar instrumento legítimo de concretização dos direitos fundamentais.

A promoção de campanhas de conscientização, a prevenção de práticas discriminatórias, a formação de agentes públicos e o desenvolvimento de iniciativas de diálogo inter-religioso constituem, **em princípio**, medidas compatíveis com as atribuições do Poder Público, desde que observados os limites impostos pela Constituição.

É precisamente nesse contexto que se insere o programa “Promoção da Liberdade Religiosa e Valorização da Laicidade Estatal”, cuja finalidade declarada não apresenta, por si só, incompatibilidade com a ordem constitucional.

Assim, a mera existência de recursos públicos destinados à implementação de



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



políticas de promoção da liberdade religiosa também não configura, isoladamente, a subvenção religiosa vedada pelo art. 19, inciso I, da Constituição. Contudo, **o reconhecimento da legitimidade constitucional da finalidade do programa não significa que todas as medidas adotadas para sua implementação sejam automaticamente constitucionais.**

Outrossim, a finalidade pública, ainda que legítima, não afasta a necessidade de observância dos limites materiais da atuação administrativa, sobretudo quando as iniciativas previstas possam repercutir sobre a autonomia das organizações religiosas e o exercício de direitos fundamentais.

O princípio da laicidade estabelece deveres e limites à atuação do próprio Estado, não podendo ser utilizado como fundamento genérico para a imposição de obrigações, restrições ou mecanismos de controle sobre instituições religiosas que não encontrem respaldo na Constituição e na legislação.

Assim, **a Administração Pública pode desenvolver políticas de proteção da liberdade religiosa, mas não pode, sob o argumento de promovê-la, assumir competências de supervisão sobre a organização interna das comunidades religiosas, estabelecer condicionamentos indevidos ao exercício de suas atividades ou impor concepções administrativas de laicidade que ultrapassem os parâmetros constitucionais.**

Torna-se necessário realizar a seguinte distinção: **a proteção estatal da liberdade religiosa não se confunde com a direção estatal da vida religiosa.** A primeira constitui **finalidade legítima da atuação administrativa**; a segunda pode **configurar ingerência incompatível** com a autonomia assegurada às organizações religiosas.

Dessa forma, conclui-se que o programa instituído no âmbito da Portaria MDHC nº 2.561/2026 possui finalidade constitucionalmente legítima, especialmente por buscar a promoção da liberdade religiosa e a valorização da laicidade estatal.

Entretanto, sua implementação deverá observar o modelo brasileiro de laicidade colaborativa, preservando a neutralidade estatal, a igualdade entre as diferentes confissões, a autonomia das organizações religiosas e a possibilidade de colaboração de interesse público prevista no art. 19, inciso I, da Constituição brasileira.



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



Dessa forma, a constitucionalidade da finalidade do programa não afasta o controle de constitucionalidade dos meios empregados em sua execução, especialmente quanto às iniciativas de monitoramento do ensino religioso, criação de banco nacional de dados das organizações religiosas e elaboração de protocolos administrativos de laicidade, cujos limites serão examinados nos tópicos seguintes.

4. Dos limites da atuação administrativa e da vedação de ingerência nas organizações religiosas

O reconhecimento da constitucionalidade da finalidade do programa “Promoção da Liberdade Religiosa e Valorização da Laicidade Estatal” não afasta a necessidade de examinar os limites impostos à Administração Pública na execução das medidas previstas na Portaria MDHC nº 2.561, de 28 de setembro de 2026.

Isso porque a legitimidade de uma política pública não decorre exclusivamente de sua finalidade declarada, mas também da conformidade constitucional dos instrumentos utilizados para sua implementação. Ainda que determinada iniciativa tenha como objetivo a proteção de direitos fundamentais, sua execução deverá observar as garantias constitucionais asseguradas aos próprios titulares desses direitos.

No caso da liberdade religiosa, essa exigência assume especial importância diante do modelo brasileiro de laicidade colaborativa, que, ao mesmo tempo em que admite a colaboração de interesse público entre Estado e organizações religiosas, estabelece limites expressos à atuação estatal sobre essas instituições.

Reitera-se que o art. 19, inciso I, da Constituição brasileira proíbe que os entes federativos estabeleçam cultos ou igrejas, subvençionem suas atividades religiosas, embarquem seu funcionamento ou mantenham relações de dependência ou aliança com seus representantes, ressalvada a colaboração de interesse público, na forma da lei.

Nesses termos, a previsão constitucional não se limita a estabelecer a separação formal entre Estado e religião. Ao proibir expressamente que o Poder Público embarque o funcionamento das instituições religiosas, estabelece também uma garantia de proteção contra interferências estatais indevidas no exercício coletivo da liberdade religiosa.



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



Ainda, essa garantia encontra complementação no art. 44, inciso IV e § 1º, do Código Civil, que reconhece as organizações religiosas como pessoas jurídicas de direito privado dotadas de autonomia própria, dispondo:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

IV – as organizações religiosas;

§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

Esse dispositivo concretiza, no âmbito infraconstitucional, a proteção conferida à liberdade religiosa pela Constituição, assegurando às instituições confessionais autonomia para estabelecer sua estrutura organizacional, seus critérios de administração, suas formas de representação e suas normas internas de funcionamento.

Trata-se de garantia que reconhece a natureza própria das organizações religiosas, cuja constituição e funcionamento decorrem de convicções doutrinárias, tradições confessionais e formas de organização institucional que não podem ser subordinadas à aprovação discricionária do Estado.

É nesse passo que qualquer iniciativa limitadora do exercício da liberdade de culto deve observar preceitos básicos do sentimento religioso e suas competências definidas por lei, pelo simples motivo de ser um trato com aquilo que é sagrado para alguém que faz parte da comunidade política. Nesse ponto, cabe citar o Ministro André Mendonça:

O modelo brasileiro de laicidade é classificado como colaborativo, no qual se reconhece a importância e essencialidade da religião tanto para o indivíduo, em atenção à sua dignidade humana, quanto para a esfera pública, o que permite a colaboração entre o Estado e a pluralidade de confissões religiosas, desde que orientados pelo e para o bem comum. A partir desse modelo, a liberdade religiosa é garantida e entronizada como uma das principais liberdades na sociedade brasileira.⁷

A liberdade de organização religiosa, portanto, não se restringe à possibilidade

⁷ MENDONÇA, André Luiz de Almeida. A Primeira das Liberdades: a liberdade religiosa e sua efetividade na laicidade colaborativa brasileira in *LIBERDADES*, [editores Erika Siebler Branco, Tiago Salles] ; prefácio José Bernardo Cabral. -- Rio de Janeiro : Editora J & C, 2022, p. 224



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



de constituir formalmente uma pessoa jurídica. Abrange também a preservação de sua identidade institucional, de sua organização interna e dos meios necessários ao desenvolvimento de suas atividades religiosas, observados os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Dessa forma, a Administração Pública não possui competência para dirigir, supervisionar ou conformar a estrutura interna das organizações religiosas segundo critérios confessionais ou ideológicos definidos pelo próprio Estado.

Essa conclusão decorre da interpretação conjunta dos arts. 5º, inciso VI, e 19, inciso I, da CRFB/88, bem como do art. 44, §1º, do Código Civil, que estabelecem um regime de proteção à autonomia religiosa e impedem que o Poder Público assumam funções próprias da organização e da administração interna das instituições confessionais.

Sendo assim, a vedação de embaraço ao funcionamento das organizações religiosas deve ser compreendida como limite à atuação administrativa, alcançando não apenas medidas que impeçam diretamente o exercício de cultos, mas também intervenções que, sem fundamento constitucional e legal suficiente, imponham obstáculos desproporcionais ao desenvolvimento regular das atividades religiosas.

Nesse contexto, a criação de mecanismos administrativos de acompanhamento, cadastramento, orientação ou fiscalização deverá ser examinada de acordo com sua finalidade, sua base normativa e seus efeitos concretos sobre o exercício da liberdade religiosa.

Não se pode admitir que instrumentos concebidos para promover direitos fundamentais sejam utilizados para estabelecer formas indiretas de intervenção estatal na organização das comunidades religiosas.

Registre-se que a fiscalização do cumprimento da legislação não se confunde com a supervisão estatal da vida religiosa. **Enquanto a primeira pode decorrer de competências públicas legitimamente estabelecidas, a segunda encontra limites na liberdade de crença, na autonomia organizacional e na vedação constitucional de embaraço ao funcionamento das instituições religiosas.**

Sob essa perspectiva, o princípio da legalidade administrativa, previsto no art. 37, *caput*, da CRFB/88 assume função indispensável na delimitação da atuação do Poder



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



Público⁸. Nesse passo, a Administração somente poderá impor obrigações e restrições nos limites das competências que lhe tenham sido legitimamente atribuídas, **não sendo suficiente a invocação genérica da promoção da laicidade estatal para justificar medidas restritivas à liberdade religiosa.**

Além disso, o dever de proteção desse direito fundamental não confere, por si só, autorização para a instituição de novos mecanismos de controle sobre as organizações religiosas, especialmente quando tais medidas possam repercutir sobre sua estruturação interna, suas práticas confessionais ou o desenvolvimento de suas atividades.

De igual modo, a elaboração de atos administrativos normativos destinados à implementação de políticas públicas deve observar a hierarquia normativa, não podendo inovar na ordem jurídica mediante a criação de deveres, condicionamentos ou restrições que dependam de fundamento legal e constitucional.

Aplicando essas premissas à Portaria MDHC nº 2.561/2026, verifica-se que o programa em análise contempla iniciativas que poderão estabelecer diferentes formas de relacionamento entre a Administração Pública e as organizações religiosas. Entre elas, **destacam-se o monitoramento da aplicação da Lei nº 9.475/1997, referente ao ensino religioso facultativo nas escolas públicas; a criação de banco nacional de dados das organizações religiosas; o apoio à promoção de ações de formação e orientação sobre liberdade religiosa e laicidade estatal; o levantamento de dados sobre atentados contra a liberdade religiosa e contra a laicidade estatal; e a elaboração de protocolos destinados à promoção da laicidade e da liberdade religiosa em instituições públicas.**

Embora essas iniciativas possam atender a finalidades constitucionalmente legítimas, sua implementação deverá observar a distinção entre a proteção estatal da liberdade religiosa e a interferência indevida no exercício desse direito.

No que se refere ao monitoramento do ensino religioso, a atuação administrativa deverá respeitar a disciplina constitucional e legal da matéria, bem como a interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.439/DF, confirmada pela ADI nº 5.255.RN, não podendo substituir os parâmetros estabelecidos pelo

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



ordenamento jurídico por concepções administrativas restritivas da presença religiosa no ambiente escolar.

Quanto à criação de banco nacional de dados das organizações religiosas, eventual coleta e tratamento de informações deverão estar vinculados a finalidades públicas legítimas e determinadas, observadas as exigências legais aplicáveis, sem que o instrumento seja convertido em mecanismo de controle institucional, fiscalização doutrinária ou condicionamento indevido do funcionamento das entidades religiosas.

Quanto ao apoio às ações de formação e orientação sobre liberdade religiosa e laicidade estatal, caso não se adote o modelo da laicidade colaborativa, há o risco da criação da cultura institucional de uma compreensão errônea, inadequada e inconstitucional pela sociedade e agentes públicos, o que por fim, poderá diminuir a visibilidade do fenômeno religioso no espaço público e associação de determinadas manifestações religiosas, por si só, como violações à laicidade.

Quanto ao levantamento de dados sobre atentados contra a liberdade religiosa e contra a laicidade estatal, a própria ausência de parâmetros constitucionais do que seriam “atentados”, pode converter-se em instrumento de vigilância, restrição e controle indevidos da expressão religiosa, e enquadramento a um espectro ideológico de exclusão da religião da esfera pública, característicos de Estados laicistas, não da colaboração entre a Igreja e o Estado, preconizada pela Constituição brasileira.

Da mesma forma, os protocolos destinados à promoção da laicidade e da liberdade religiosa em instituições públicas deverão possuir caráter instrumental, voltado à adequada aplicação da Constituição e da legislação, sendo-lhes vedado instituir restrições autônomas aos direitos fundamentais ou estabelecer obrigações incompatíveis com a autonomia das organizações religiosas.

Em todos esses casos, a proteção constitucional da liberdade religiosa exige que a atuação do Poder Público seja orientada pela neutralidade confessional, pela igualdade de tratamento e pelo respeito à autonomia institucional das comunidades religiosas.

Resta salientar que não se defende o impedimento à formulação de políticas públicas sobre liberdade religiosa, tampouco de afastar a possibilidade de colaboração



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇧🇷

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



institucional expressamente autorizada pela Constituição. **Ao contrário, advoga-se pela liberdade, de modo que seja assegurada a colaboração dentro dos limites do interesse público e sem que a Administração Pública assuma posição de direção ou tutela sobre as instituições religiosas.**

Reforça-se que a laicidade colaborativa pressupõe a preservação da autonomia recíproca entre Estado e organizações religiosas. Por essa razão, a colaboração constitucionalmente admitida não pode ser transformada em relação de subordinação institucional, nem servir de fundamento para mecanismos administrativos que comprometam a liberdade de organização e funcionamento das comunidades confessionais.

Nesse sentido, a laicidade estatal deve funcionar como limite ao exercício do poder público em matéria religiosa, e não como fundamento para a ampliação de suas competências sobre as organizações religiosas. Mostra-se oportuno citar importante precedente do Supremo Tribunal Federal que versa sobre os princípios norteadores da laicidade:

O princípio da laicidade não se confunde com laicismo. A separação entre Igreja e Estado não pode, portanto, implicar o isolamento daqueles que guardam uma religião à sua esfera privada. A neutralidade estatal não se confunde com indiferença religiosa. A indiferença gera posição antirreligiosa contrária à posição do pluralismo religioso típica de um Estado Laico. O princípio da laicidade estatal deve ser interpretado de forma a coadunar-se com o dispositivo constitucional que assegura a liberdade religiosa, constante do art. 5º, VI, da Constituição Federal. (STF, Tribunal Pleno, ARE 1099099, Rel. Min. Edson Fachin, j. 26.11.2020, p. 12.04.2021)

Extraí-se a clareza do texto constitucional: o Estado brasileiro não é hostil com relação ao fenômeno religioso e à religião em si, logo não pratica o laicismo francês, visto que lhe é vedado embaraçar o funcionamento dos cultos ou igrejas. O Estado brasileiro não é teocrático, pois lhe é vedado estabelecer cultos religiosos ou igrejas, ou manter com eles, ou com os seus representantes, relação de dependência ou aliança⁹.

Por essa razão, a Constituição ordena que o poder religioso e político

⁹ VIEIRA, Thiago Rafael. REGINA, Jean Marques. A laicidade colaborativa brasileira. São Paulo: Edições Vida Nova, 2021. p. 255.



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



colaborem entre si, em busca do bem comum. E o bem comum “*consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consistam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana*”¹⁰.

Assim, a neutralidade exigida do Estado não lhe atribui competência para definir como as instituições religiosas devem organizar-se, administrar suas atividades ou exercer suas convicções, mas impõe o dever de imparcialidade, ou seja, de respeitar sua autonomia e assegurar condições jurídicas para o exercício da liberdade religiosa em igualdade de tratamento.

Conclui-se que as ações previstas no programa “Promoção da Liberdade Religiosa e Valorização da Laicidade Estatal” deverão ser interpretadas e executadas em conformidade com os arts. 5º, inciso VI, e 19, inciso I, da Constituição brasileira e com o art. 44, §1º, do Código Civil. A constitucionalidade da atuação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania dependerá da preservação desses limites materiais, de modo que a promoção da liberdade religiosa não seja convertida em instrumento de ingerência estatal na organização, na autonomia doutrinária ou no funcionamento das instituições religiosas.

5. Conclusão

Diante do exposto, o Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos (GECL) do Instituto Brasileiro de Direito e Religião (IBDR) **manifesta preocupação quanto aos programa criado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania de “Promoção da Liberdade Religiosa e Valorização da Laicidade Estatal”.**

Isso porque os instrumentos escolhidos para a efetivação desse, tem o risco de restringir indevidamente a liberdade religiosa, especialmente quando a pretexto de promover política de respeito e proteção da religião no espaço público, adotar mecanismos que controle, condicionamento e neutralização do fenômeno religioso, em aproximação ao laicismo francês, em contrariedade ao modelo constitucional brasileiro da laicidade colaborativa. Nessa oportunidade, recomenda-se a observação das seguintes diretrizes:

I – Quanto ao monitoramento do ensino religioso: a atuação administrativa

¹⁰ Idem.



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇧🇷

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



deverá respeitar a disciplina constitucional e legal da matéria, especialmente a interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.439/DF e, confirmada, pela ADI nº 5.255/RN, que reconheceram a constitucionalidade do ensino religioso confessional facultativo nas escolas públicas. O monitoramento da Lei nº 9.475/1997 não poderá ser utilizado para impor restrições administrativas incompatíveis com esse entendimento ou para afastar modalidades de ensino religioso constitucionalmente admitidas.

II – Quanto à criação do banco nacional de dados das organizações religiosas: a medida deverá estar vinculada a finalidades públicas legítimas, determinadas e transparentes, observando a legislação de proteção de dados pessoais e, sobretudo, a autonomia institucional das entidades religiosas. A base de dados não poderá constituir mecanismo de fiscalização doutrinária, controle estatal da organização interna ou condicionamento indevido do funcionamento das instituições religiosas.

III – Quanto ao apoio à formação de ações de formação e orientação sobre liberdade religiosa e laicidade estatal: a medida deverá respeitar a laicidade colaborativa brasileira, sob o risco de se criar uma cultura institucional contrária à Constituição brasileira, com a diminuição da promoção e da visibilidade do fenômeno religioso no espaço público e a associação de determinadas manifestações religiosas, de forma discriminatória, como violações à laicidade.

IV – Quanto ao levantamento de dados sobre atentados contra a liberdade religiosa e contra a laicidade estatal: eventual coleta de dados, somada a ausência de parâmetro do que seriam “atentados”, tem o potencial de restringir manifestações religiosas legítimas que a Constituição protege, favorecer a percepção institucional e social desigual de diferentes religiões, e se converter em instrumento de vigilância incompatível com o modelo constitucional de laicidade colaborativa, capaz de orientar medidas administrativas sem respaldo legal contra organizações religiosas.

V – Quanto à elaboração de protocolos de laicidade e liberdade religiosa em instituições públicas: esses instrumentos deverão limitar-se à orientação e à aplicação das normas constitucionais e legais vigentes, não podendo estabelecer restrições autônomas ao exercício de direitos fundamentais, criar obrigações sem fundamento normativo suficiente ou impor concepções administrativas de laicidade que contrariem a



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E RELIGIÃO

Grupo de Estudos Constitucionais e Legislativos - GECL

ibdr@ibdr.org.br | www.ibdr.org.br

Sede Administrativa: Avenida Caí, 634 – Porto Alegre/RS, Brasil 🇧🇷

Administrative Headquarters: 634 Caí Avenue – Porto Alegre, RS, Brazil 🇺🇸

Organização com Status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC/UN) desde 2025



liberdade religiosa e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, a observância dessas diretrizes será indispensável para impedir que iniciativas destinadas à proteção da liberdade religiosa produzam, em sua execução, efeitos contrários às próprias garantias constitucionais que pretendem promover.

É o parecer, *sub censura*.

Porto Alegre, 20 de outubro de 2026.

Dra. Silvana Neckel

Líder do GECL

Dr. Ricardo Rangel

Membro do Litigation e do GECL

Temática de Direito do Estado

Dr. Jessica Gjeltema

Membro do IBDR e do GECL

Relator da Temática de Direito do Estado

Dr. Warton Hertz de Oliveira

Diretor Técnico do IBDR

Revisão e de acordo:

Prof. Dr. Thiago Rafael Vieira

Presidente do IBDR