

**Exmo. Senhor**

**Presidente da Assembleia da República**

**Registo**

**V. Ref.<sup>a</sup>**

**Data**

[EDOC\\_BASE/2025/9219](#)

20/11/2025

**Assunto: Parecer sobre a constitucionalidade da proposta de alteração 115-C à Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.<sup>a</sup> (GOV) – Orçamento do Estado para 2026.**

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República, e ao abrigo das competências desta Comissão, aprovadas em Conferência de Presidentes de 17 de setembro de 2025 cumpre-me enviar a Vossa Excelência o parecer sobre a constitucionalidade da proposta de alteração 115-C à Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.<sup>a</sup> (GOV) – Orçamento do Estado para 2026, aprovado com os votos a favor do GP do PSD, PS, L, PCP, DURP do JPP, voto contra do GP do CH, abstenção do GP do CDS-PP, na ausência do GP da IL e das DURP do BE e do PAN na reunião de 20 de novembro de 2025 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**A Presidente da Comissão,**



(Paula Cardoso)

## PARECER

A solicitação de Sua Exa. o Senhor Presidente da Assembleia da República sobre a constitucionalidade da Proposta de alteração nº 115C (CHEGA) à Proposta de lei nº 37/XVII (GOV) - Orçamento do Estado para 2026

### I – Enquadramento

#### 1. Nota introdutória

No passado dia 5 de novembro de 2025 foi remetido à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias um pedido de parecer por parte de Sua Exa. O Presidente da Assembleia da República que lhe foi endereçado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), relativo à proposta de alteração nº 115C, à Proposta de lei nº 37/XVII (GOV) - Orçamento do Estado para 2026, apresentada pelo Partido CHEGA.

No ofício remetido pela COFAP a Sua Exa. O Presidente da Assembleia da República, o qual mereceu despacho favorável<sup>1</sup>, consta o seguinte: «Foi apresentada a proposta de alteração de alteração nº 115C, com a epígrafe «Proibição de utilização de dinheiros públicos para a construção de mesquitas». Atento o teor da proposta de alteração, suscitam-se dúvidas sobre a sua conformidade com o texto constitucional. Como tal, venho pelo presente ofício solicitar a Vossa Excelência que esta matéria possa ser objeto de parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, (...)».

---

<sup>1</sup> “Por determinação de S. Exa. o PAR remete-se à 1ª Comissão para emissão de parecer verificadas as dúvidas sobre a conformidade com o texto constitucional da proposta de alteração apresentada em sede de especialidade. Dê-se C/C à COFAP – Rui Clero, 05/11/25”

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1 alínea b), do Regulamento da 1.ª Comissão, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias “...*Dar parecer sobre a constitucionalidade de propostas de lei, projetos de lei ou outras iniciativas parlamentares, quando tal lhe seja solicitado pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras comissões parlamentares permanentes, e produzir os correspondentes pareceres*” – cfr. também o documento sobre as competências das comissões parlamentares permanentes, aprovado pela Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares em 17 de setembro de 2025.

## **2. Do objeto, conteúdo e motivação da Proposta de Alteração nº 115C (CH) à Proposta de lei nº 37/XVII (Orçamento do Estado para 2026)**

Feito o respetivo enquadramento, há que avaliar o conteúdo da Proposta de Alteração nº 115C (CH) à Proposta de lei nº 37/XVII (Orçamento do Estado para 2026), de modo a indagar se a iniciativa legislativa em causa padece de alguma inconstitucionalidade.

A proposta em causa, apresentada pelo Grupo Parlamentar do CHEGA, como aditamento ao Orçamento do Estado para 2026, através de um novo artigo 14º-A, tem como epígrafe «Proibição de utilização de dinheiros públicos para a construção de mesquitas».

Com a presente proposta, o CHEGA pretende proibir o uso de dinheiro público para a construção, reconstrução, ampliação ou manutenção de mesquitas e outros locais de culto islâmico.

De acordo com a exposição de motivos, a iniciativa em apreço tem como objetivo “*assegurar uma gestão responsável e transparente dos recursos públicos, impedindo que verbas do Orçamento do Estado, de fundos europeus ou de outras entidades públicas sejam utilizadas, direta ou indiretamente, na construção, reconstrução, ampliação ou manutenção de mesquitas ou outros locais de culto islâmico*”.

Para os proponentes trata-se *“(...) de uma medida de prudência orçamental e salvaguarda da soberania cultural e institucional do Estado português”*.

Adicionalmente o CHEGA propõe que seja apresentado um relatório à Assembleia da República, no prazo de 180 dias, o que, de acordo com os autores, *“constitui um instrumento de transparência e de responsabilização política, assegurando que o Parlamento dispõe de informação concreta e auditada sobre a execução desta norma e sobre a eventual necessidade de corrigir práticas administrativas que contrariem a proibição estabelecida”*.

Segundo os proponentes *“O erário público deve servir o interesse nacional, a cultura que nos formou e as instituições que moldaram o nosso povo, não a promoção de projetos religiosos alheios ao nosso património civilizacional”*, pretendendo-se com a iniciativa, *“reforçar os princípios de responsabilidade financeira e transparência”* e, em simultâneo, prevenir *“(...) o uso indevido de recursos públicos em projetos que não decorrem de obrigações legais ou de acordos internacionais em vigor”*.

Para o efeito, a proposta determina no seu nº 1 que *“É proibida a utilização de quaisquer verbas provenientes do Orçamento do Estado, de fundos europeus, de autarquias locais ou de quaisquer outras entidades públicas, direta ou indiretamente, para a construção, reconstrução, ampliação ou manutenção de mesquitas ou de outros locais de culto pertencentes a confissões religiosas de matriz islâmica registadas na Direção-Geral da Justiça, nos termos da Lei n.º 16/2001, de 22 de junho, ou que exerçam atividade de culto islâmico, ainda que sob designação diversa”*.

No nº 2 estabelece-se que *“A Inspeção-Geral de Finanças procede, no âmbito das suas competências, à verificação exhaustiva da utilização de quaisquer verbas públicas atribuídas nos cinco anos anteriores à entrada em vigor da presente lei, destinadas, direta ou indiretamente, à construção, reconstrução, ampliação, manutenção ou funcionamento de mesquitas e de outros locais de culto islâmico já existentes em território nacional.”*

Ademais, prevê-se no nº 3 que compete igualmente à Inspeção-Geral de Finanças *“assegurar o cumprimento da proibição estabelecida no número um (...)”*

*relativamente a novos financiamentos, elaborando e remetendo à Assembleia da República, no prazo máximo de 180 dias, após a entrada em vigor da presente lei, um relatório detalhado com a identificação das entidades envolvidas, montantes apurados e fontes de financiamento público detetadas.”*

No nº 4 definem-se os conceitos de “verba pública” ou “transferência” para efeitos da aplicação da proibição estabelecida no nº 1, consistindo em *“qualquer subsídio, subvenção, auxílio, ajuda, patrocínio, garantia, concessão, doação, participação, vantagem financeira ou qualquer outro financiamento temporário ou definitivo, independentemente da sua designação, que seja concedido pela administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas públicas, entidades públicas empresariais, empresas públicas locais e regionais, entidades reguladoras independentes, fundações públicas ou demais pessoas coletivas públicas, proveniente de verbas do Orçamento do Estado, de receitas próprias das referidas entidades ou de quaisquer outras fontes públicas”*.

Por último, o nº 5 estabelece que a violação do disposto no presente artigo determina *“(…) a nulidade dos atos de atribuição de apoios financeiros e a obrigação de restituição das quantias indevidamente recebidas, sem prejuízo de eventual responsabilidade financeira, disciplinar ou penal.”*

Em síntese, a proposta do CHEGA significa o seguinte:

- a) Proibição absoluta de financiamento público - Nenhuma verba do Orçamento do Estado, fundos europeus, autarquias ou outras entidades públicas poderia ser usada, direta ou indiretamente, para quaisquer obras ou manutenção de mesquitas ou espaços de culto islâmico, mesmo que sob designação diferente;
- b) Fiscalização retroativa e futura - A Inspeção-Geral de Finanças teria de verificar a utilização de verbas públicas nos cinco anos anteriores à entrada em vigor da lei, bem como, garantir que não haja novos financiamentos após a respetiva aprovação e, adicionalmente, apresentar um relatório detalhado ao Parlamento no prazo máximo de 180 dias.

c) Definição ampla de “verba pública” - Inclui subsídios, subvenções, ajudas, doações, garantias, patrocínios, ou qualquer outro tipo de apoio financeiro, direto ou indireto, proveniente de entidades públicas.

d) Sanções - A violação da proibição resultaria em: nulidade dos atos de atribuição de financiamento; obrigação de restituição das quantias recebidas; possível responsabilidade financeira, disciplinar ou penal.

## II – Análise

O presente parecer visa aferir se a Proposta nº 115C, do CHEGA, reúne as condições constitucionais e regimentais para agendamento para debate na especialidade da Proposta de lei nº 37/XVII – Orçamento do estado de 2026. Antes de mais, nos termos do artigo 120.º, n.º 1, alínea a), do Regimento da Assembleia da República<sup>2</sup>, “*não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados*”.

Quanto à verificação de uma eventual inconstitucionalidade, importa ter presente que a iniciativa em causa pretende proibir a utilização de dinheiros públicos para a construção, reconstrução, ampliação ou manutenção de mesquitas e outros locais de culto islâmico.

Neste sentido, importa centrar a análise na apreciação de eventuais inconstitucionalidades relativamente à presente proposta de alteração, mais concretamente por eventual violação do disposto nos artigos 13º (Princípio da igualdade) e 41º (Liberdade de consciência, de liberdade e de culto) da Constituição.

A dimensão constitucional do princípio da igualdade religiosa insere-se no núcleo essencial dos direitos fundamentais e articula-se com a liberdade de consciência, de religião e de culto. Em Portugal, esta matéria está sobretudo consagrada nos artigos 13.º e 41.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), formando um conjunto coerente

---

<sup>2</sup> Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto, com as alterações introduzidas pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2023, de 9 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 20/2023, de 19 de setembro.

de garantias que visam assegurar a neutralidade do Estado e a plena liberdade individual e coletiva no domínio religioso.

A igualdade proclamada no artigo 13º é uma igualdade jurídico-formal, abrangendo, naturalmente quaisquer direitos e deveres existentes na ordem jurídica portuguesa. A sua dimensão jurídica é uma das colunas centrais do Estado de Direito democrático, tratando-se de um princípio estruturante que vincula tanto o legislador quanto a administração pública e os tribunais.

Como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, *“a igualdade é, antes de tudo, igualdade na lei, tendo por destinatários, desde logo, os próprios órgãos de criação do Direito”*.

Os mesmos autores reiteram que lei, no artigo 13º, significa ordem jurídica: o princípio da igualdade diz respeito a todas as funções do Estado e exige criação e aplicação igual da lei, da norma jurídica. Os destinatários vêm a ser, então, além dos órgãos políticos e legislativos (os quais podem interferir nessa aplicação ou ser até destinatários de leis ordinárias), os tribunais e os órgãos administrativos. Numa palavra: *“o princípio da igualdade vincula diretamente os poderes públicos, tenham eles competência legislativa, administrativa ou jurisdicional”*.

No desenvolvimento do princípio da igualdade, a Constituição garante que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de direito ou isento de dever em razão da sua religião.

Mas, para além da dimensão subjetiva do princípio da igualdade, é óbvio que o princípio não pode deixar de se projetar sobre as pessoas coletivas e sobre grupos não personalizados.<sup>3</sup>

Na verdade, o princípio da igualdade, enquanto princípio vinculativo da lei, entendido como limite objetivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a adoção de medidas que estabeleçam distinções. Todavia proíbe a criação de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias, isto é, desigualdades de tratamento materialmente infundadas ou sem fundamentação razoável, objetiva e racional.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, pág. 240, Tomo IV, Coimbra Editora, 3ª Edição.

<sup>4</sup> cfr. Jorge Miranda/Rui Medeiros – CRP Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2010, pág. 228.

Por seu turno, o artigo 41º (Liberdade de consciência, de religião e de culto) da Constituição reconhece, em termos amplos, que “*a liberdade de consciência, de religião e de culto é inviolável*”<sup>5</sup> e que ninguém pode ser perseguido, privilegiado ou prejudicado por causa das suas convicções ou práticas religiosas.

A liberdade religiosa é um direito constitucional fundamental e, dentre os direitos fundamentais, pertence ao elenco dos que têm um regime jurídico-constitucional reforçado, os direitos, liberdades e garantias. Valem para ela, por conseguinte, todas as regras constitucionais sobre direitos fundamentais em geral e sobre direitos, liberdades e garantias em especial.<sup>6</sup>

A Constituição firma o princípio da liberdade religiosa no artigo 41.º, n.º 1, enquanto o nº 4 deste mesmo preceito – “*As igrejas e outras comunidades religiosas estão separadas do Estado e são livres na sua organização e no exercício das suas funções e do culto*” – dá expressão ao princípio da separação entre o Estado e as igrejas, princípio inerente à dimensão republicana do Estado português que se transformou mesmo em princípio constitucional irreversível (*artigo 288º c) da CRP*).<sup>7</sup>

Neste sentido, afirma-se não só o princípio da separação entre o Estado e a Igreja, como também, e contrariamente ao texto constitucional de 1933, não é concedida qualquer referência particular à religião católica, então considerada, não obstante o regime de separação instituído, como «*religião tradicional da Nação Portuguesa*».

Desta separação decorre a neutralidade do Estado em matéria religiosa: o poder público não pode favorecer nem prejudicar nenhuma confissão, sob pena de romper o equilíbrio laico do sistema constitucional.

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira a separação entre o Estado e as igrejas é tanto uma garantia da laicidade de independência do Estado como da liberdade religiosa

---

<sup>5</sup> Trata-se também de um dos poucos direitos que não pode ser afetado mesmo em caso de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência – cfr. art.º 19.º, n.º 6 da CRP.

<sup>6</sup> cfr. Jorge Miranda, «Liberdade religiosa, igrejas e Estado em Portugal», *Nação e Defesa*, n.º 39, Julho/Setembro de 1986, ano XI.

<sup>7</sup> Cfr. *Gomes Canotilho/Vital Moreira - Constituição da República Portuguesa Anotada Vol. I*, Coimbra Editora, 2014, p.612

- liberdade das igrejas e confissões religiosas-, possuindo como corolários imediatos o princípio da não confessionalidade do Estado e o princípio da liberdade de organização e independência das igrejas e confissões religiosas.

Para estes autores, o primeiro destes princípios implica a neutralidade confessional do Estado e proíbe toda e qualquer identificação ou preferência religiosa do Estado, ressalvando-se, no entanto, a possibilidade da celebração de concordatas ou convenções entre um e outras, desde que tais acordos não procedam à atribuição de vantagens injustificadas ou a uma regulamentação da liberdade religiosa violadora do princípio da igualdade e da generalidade da lei e de outros actos normativos.<sup>8</sup>

Como escreveu Jorge Miranda, a Constituição de 1976 veio: “[...] *garantir a liberdade religiosa sem acepção de confissões e sem quaisquer limites específicos. É um estádio mais avançado do que os sucessivos regimes anteriores de união, de neutralidade laicista e de relação preferencial com a Igreja Católica, e a separação serve essencialmente de garantia da liberdade e da igualdade.*[...]”<sup>9</sup>

Também de acordo com este autor o princípio da liberdade religiosa não possui expressão meramente individual, não é apenas um direito subjetivo individual. Este princípio constitucional possui também uma dimensão coletiva e institucional: protege as igrejas e demais confissões religiosas enquanto comunidades organizadas, dotadas de identidade própria, autonomia interna e capacidade de se autorregularem.

Por seu turno, a Lei da Liberdade Religiosa (Lei n.º 16/2001, de 22 de junho) é o corolário direto do princípio constitucional da liberdade de consciência, de religião e de culto, consagrado no artigo 41.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) concretizando esse princípio no plano infraconstitucional.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> cfr. *Gomes Canotilho/Vital Moreira - Constituição da República Portuguesa Anotada Vol. I, Coimbra Editora, 2014 p.613 e 614.*

<sup>9</sup> cfr. Jorge Miranda, «Liberdade religiosa, igrejas e Estado em Portugal», *Nação e Defesa*, n.º 39, Julho/Setembro de 1986, ano XI.

<sup>10</sup> A jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC) tem sido muito clara em reforçar que a Lei da Liberdade Religiosa é uma concretização direta do artigo 41.º da Constituição, e que o Estado português deve manter uma neutralidade ativa em matéria religiosa: não favorecer, nem discriminar, mas criar condições para o exercício efetivo da liberdade de crença – cfr. Acórdão n.º 423/87, Processo: n.º 110/83, Relator: Conselheiro Monteiro Dinis

Esta lei vem reproduzir os preceitos constitucionais e desenvolve a normação relativa ao direito à liberdade religiosa, começando pelo enunciado dos princípios que o mesmo direito tem de garantir:

- O princípio da igualdade, na sua dupla vertente, individual e institucional: de não discriminação relativamente aos crentes de diversas igrejas e comunidades religiosas; e de não discriminação entre estas enquanto instituições religiosas. (art. 2º);
- O princípio da separação das igrejas do Estado (art.3º);
- O princípio da não confessionalidade do Estado (art.4º);
- O princípio da cooperação do Estado com as igrejas (art. 5º);
- O princípio da excecionalidade das restrições ao direito à liberdade de consciência (art. 6º);
- O princípio da tolerância (art.7º)<sup>11</sup>.

A aquisição de personalidade jurídica por parte das pessoas coletivas religiosas faz-se por inscrição no respetivo registo, subordinada a requisitos enumerados na lei (artigos 33º e 34º).

Reconhece-se também um estatuto especial às igrejas e comunidades religiosas radicadas no país, sendo consideradas como tais as que estão inscritas com garantia de duração, avaliada por 30 anos de presença social organizada no País, salvo se se tratar de igreja ou comunidade religiosa fundada no estrangeiro há mais de 60 anos (art. 37º).

Esse estatuto tem, designadamente incidência na atribuição de benefícios fiscais (artigos 31º, 32º e 65º) que assegura a igualdade de tratamento entre todas as igrejas e comunidades religiosas.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> "(...) Especialmente de saudar é a explicitação deste último, princípio da tolerância, como princípio autónomo. Obviamente, trata-se de um subprincípio do princípio da dignidade da pessoa humana e do princípio democrático, ambos princípios fundantes da Constituição portuguesa. É imanente a uma sociedade democrática, que encontre fundamento na dignidade da pessoa humana, a pluralidade e o respeito pela diversidade. É uma evidência que o respeito pela diferença, em matéria de liberdade de religião, como em matéria de protecção de outros direitos fundamentais, tem de ser compatível com o respeito de outros princípios constitucionais e de outras liberdades fundamentais. Tanto a história, como a realidade presente, têm mostrado até que ponto essa compatibilização pode ser difícil em matéria de liberdade religiosa, mas a consciência da necessidade dessa compatibilização, estando de há muito presente, é hoje mais do que nunca acutilante (...)". in "A liberdade religiosa, a(s) Constituição (ões) e o Tribunal Constitucional", Manuela Baptista Lopes. Publicado em "Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos" - Vol. 1 - Direito Constitucional, Direito Constitucional Europeu, Direito Europeu, Almedina, 2016.

Acessível em <http://www.clr.justica.gov.pt/sections/artigos/estudos-de-caracter/artigo-a-liberdade/>

<sup>12</sup> Benefícios fiscais para igrejas e locais de culto:

- Isenção de impostos sobre imóveis: Está isenta do imposto municipal sobre imóveis (IMI) sobre edifícios usados para fins religiosos, como igrejas, seminários e logradouros, desde que não sejam usados para fins lucrativos.

- Isenção de outros impostos patrimoniais: As igrejas estão isentas do imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis (sisa) e do imposto de selo sobre sucessões e doações para aquisições com fins religiosos.

O referido princípio da não discriminação das igrejas ou comunidades religiosas, consagrado na lei da liberdade religiosa (artigo 2.º, n.º 2) integra o princípio da igualdade de direitos, dado o reconhecimento constitucional de direitos coletivos fundamentais das mesmas, como reconhece a Constituição (artigo 41.º, n.º 4).

A proposta em análise, ao proibir exclusivamente o uso de verbas públicas para locais de culto islâmicos, tendo como base uma argumentação de prudência orçamental e defesa cultural, cria uma distinção entre religiões, introduzindo uma discriminação arbitrária explícita relativamente a uma determinada confissão religiosa, em evidente desrespeito pelos princípios constitucionais da igualdade e da liberdade religiosa.

Identificados os princípios constitucionais em cuja violação consideramos que a proposta incorre - o princípio da igualdade e o princípio da liberdade religiosa - cumpre aferir da solução concreta encontrada para justapô-los, sujeitando-os ao controlo da proporcionalidade, designadamente se a restrição cumpre os requisitos da necessidade e adequação, de acordo com o disposto no artigo 18º da Constituição.

A fundamentação invocada pelos proponentes para a restrição proposta assenta em *“assegurar uma gestão responsável e transparente dos recursos públicos”*, qualificando-a como medida de *“prudência orçamental e salvaguarda da soberania cultural e institucional do Estado português”*.

Face a tal argumentação, no que concerne à proporcionalidade na sua dimensão de necessidade, consideramos que não se encontra na exposição de motivos evidência ou demonstração fáctica suficiente, ao ponto de justificar a necessidade de uma intervenção legislativa proibitiva como a que é consagrada na proposta.

Por outro lado, um dos requisitos de legitimidade das leis restritivas de direitos, liberdade e garantias, que a presente proposta também incumpre, é o seu carácter geral

---

- Dedução de donativos no IRS: Os donativos de pessoas singulares para igrejas inscritas podem ser deduzidos no IRS, sendo o valor do donativo considerado em 130% para efeitos de cálculo.  
- Consignação de 1% do IRS: Os contribuintes podem optar por consignar 1% do seu IRS a favor de uma igreja ou comunidade religiosa, desde que a entidade tenha requerido o benefício fiscal.  
- Isenção de impostos sobre atividades: Podem receber donativos, efetuar coletas públicas e distribuir publicações religiosas gratuitamente sem estarem sujeitas a imposto, desde que estas atividades estejam diretamente ligadas ao culto ou fins religiosos.

e abstrato (art.18º, nº 3, 1ª parte), requisitos cumulativos que interditam leis concretas, nomeadamente, leis que se aplicam a destinatários determinados (*no caso, uma determinada confissão religiosa*), mesmo que valham para um número indeterminado de casos.<sup>13</sup>

Outros dos requisitos de habilitação das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias é não terem carácter retroativo (art. 18º, nº 3, 2ª parte), não podendo, portanto, aplicar-se a situações ou atos passados, mas antes e apenas aos verificados ou praticados após a sua entrada em vigor.

O artigo 2.º da proposta prevê a fiscalização de verbas usadas nos cinco anos anteriores, e nesse sentido, tal disposição levanta dúvidas de retroatividade sancionatória, vedada pelo artigo 18.º, n.º 3 da CRP, que impede a restrição retroativa de direitos fundamentais ou a imposição de sanções com base em leis posteriores.

Neste âmbito, atenda-se à anotação ao artigo 18º da Constituição de Gomes Canotilho/Vital Moreira, onde os autores referem que esta “*proibição incide sobre a chamada retroactividade autêntica, em que as leis restritivas de direitos afectam posições jusfundamentais já estabelecidas no passado ou, mesmo esgotadas (...). A razão de ser deste requisito está intimamente ligada à ideia de protecção da confiança e da segurança aos cidadãos (...)*”. Esta protecção abrange igualmente os casos de *retrospectividade* ou de *retroactividade inautêntica* (a lei proclama a vigência para futuro, mas afeta direitos ou posições radicadas na lei anterior) em que as medidas legislativas se revelarem arbitrárias, inesperadas ou desproporcionadas.<sup>14</sup>

Em síntese, qualquer eventual restrição da liberdade religiosa tem de se fundar na Constituição, limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, constar de leis de carácter geral e abstrato e não ter efeito retroativo, nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial da liberdade (art. 18º, nºs 2 e 3).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. Gomes Canotilho/Vital Moreira Gomes Canotilho/Vital Moreira - Constituição da República Portuguesa Anotada Vol. I, Coimbra Editora, 2014 p. 393.

<sup>14</sup> cfr. Acórdão TC nº 354/00 - <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20000354.html>

<sup>15</sup> cfr. Jorge Miranda, «Liberdade religiosa, igrejas e Estado em Portugal», Nação e Defesa», n.º 39, Julho/Setembro de 1986, ano XI.

Assim, perante o entendimento que aqui se expõe, não poderá deixar de se concluir que a proposta em análise não cumpre as exigências constitucionais de proporcionalidade.

### **III – Conclusão**

- a) A proposta em análise é restritiva de direitos, direcionada exclusivamente às confissões islâmicas, tendo como base uma argumentação de prudência orçamental e defesa cultural;
- b) Proíbe exclusivamente o uso de verbas públicas para locais de culto islâmicos, introduzindo, dessa forma, uma discriminação explícita com base na confissão religiosa;
- c) A proposta consagra uma desigualdade de tratamento arbitrária e irrazoável, não se encontrando fundamento material bastante nos argumentos que a alicerçam.
- d) E, a proposta diminui a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais aplicáveis.

Termos em que consideramos que a proposta em análise, ao consagrar explicitamente essa discriminação, viola os princípios constitucionais da igualdade e da liberdade religiosa, de forma insanável, não podendo, nessa medida, ser admitida a discussão na especialidade da Proposta de lei nº 37/XII – Orçamento do estado de 20026.

#### IV – PARECER

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é do seguinte Parecer:

- A) Que a Proposta nº 115C (CH) à Proposta de Lei nº 37/XVII – Orçamento do Estado de 2026, é materialmente inconstitucional, por violação dos artigos 13º, 41º e 18º da Constituição da República Portuguesa;
- B) Consequentemente, a Proposta nº 115C (CH) não reúne os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 120.º, n.º 1 alínea a), do Regimento da Assembleia da República;
- C) O presente Parecer deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

Palácio de S. Bento, 20 de novembro de 2025

O Deputado Relator



*Francisco José Martins*

A Presidente da Comissão



*Paula Cardoso*