



PROJETO DE LEI Nº 47/XVI/1.^a

Proíbe a ocultação do rosto em espaços públicos salvo determinadas exceções

A Assembleia da República, através da Exma. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei 47/XVII/1^a subscrito pelo grupo parlamentar do partido Chega, que proíbe a ocultação do rosto em espaços públicos salvo determinadas exceções.

Procede-se à análise do referido Projeto de Lei, considerando a informação para esse efeito elaborada pelo Senhor Procurador da República, Dr. Jorge Malhado assessor do Procurador-Geral da República

I. Objeto do Projeto de Lei

O projeto aqui em análise é composto por seis artigos, e de acordo com os proponentes fundamenta-se essencialmente no seguinte:

“(…) se o Estado é laico, não pertencendo assim a qualquer religião, motivos não se alcançam para que possam adotar-se e permitir-se a exibição de símbolos religiosos em instituições públicas, como escolas não religiosas, hospitais, transportes públicos e demais locais regidos ou pertencentes ao Estado.”

Invocando legislação análoga em diferentes países europeus, os subscritores defendem que *“é manifesto que o direito à segurança é um direito de todos os cidadãos que se encontrem em território nacional, independentemente da origem, incumbindo ao Estado o dever de assegurar tal prerrogativa.”*



Focando-se unicamente na religião islâmica, e em particular no uso de símbolos religiosos pelas mulheres muçulmanas, prossegue o legislador concluindo:

“Certo é que em Portugal o respeito pela dignidade das mulheres é - por aqueles que frequentemente o invocam - frequentemente obliterado.

E, bem assim, pretendendo caminhar em sentido diverso de quem reiteradamente se arroga a tal princípio em vão, sempre importará a adoção de medidas não só abstrata e objetivamente tendentes à proteção e garantias de segurança dos cidadãos que se encontram no território nacional, como específica e individualmente direcionadas à prossecução dos princípios da dignidade e respeito pelas mulheres que devem nortear qualquer estado de direito.”

II. Análise

Considerando a apreciação técnica vertida na nota de admissibilidade elaborada pelos serviços da Assembleia da República, prevista no artigo 125.º, do Regimento da Assembleia da República, aí é, desde logo, referido ser «*necessário densificar a redação proposta para o n.º 1 do artigo 2.º (...) uma vez que parece recorrer a conceitos que podem ser considerados demasiado indeterminados*». Nessa nota, acrescenta-se: «*A iniciativa, ao proibir roupa para obstaculizar a exibição do rosto, poderá ser suscetível de interferir com o direito à identidade pessoal e não discriminação, previsto no artigo 26.º da Constituição, e com princípio da liberdade religiosa, previsto no artigo 41.º da Constituição e na Lei da Liberdade Religiosa aprovada pela Lei n.º 16/2011, de 22 de junho*».

Da análise efetuada por este Conselho Superior, decorre o acolhimento integral das reservas constitucionais elencadas, visto que objetivamente o projeto impõe uma restrição generalizada à possibilidade de ocultação do rosto em espaços



públicos, o que pode afetar diretamente manifestações de identidade e de natureza religiosa, a que se referem os artigos 26.º e 41.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Conforme decorre da lei fundamental, a forma como os cidadãos e cidadãs se apresentam no espaço público integra a sua identidade pessoal, constituindo expressão da sua autonomia individual e do seu direito ao livre desenvolvimento da personalidade. Do mesmo passo, a liberdade religiosa é um direito, liberdade e garantia de natureza análoga aos direitos fundamentais clássicos, gozando, pela sua essencialidade de salvaguarda acrescida.

A proteção reforçada destas normas previstas no regime constitucional, traduz-se no facto de apenas poderem ser restringidas *«nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos»*. Por sua vez, às leis limitadoras destes direitos fundamentais exige-se, ainda com mais acuidade, que revistam carácter geral e abstrato, não podendo diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais, conforme previsto pelos artigos 17.º e 18.º, da CRP.

É este o entendimento da doutrina, tal como sintetizado na *supra* mencionada nota de admissibilidade, onde são citados os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira¹, e que aqui reproduzimos, vincando a sua pertinência para o parecer aqui exarado:

- i. *«O direito à identidade pessoal, na sua dimensão de “proteção da liberdade de ação de acordo com o projeto de vida e a vocação e capacidades pessoais próprias”, “abrange um diversificado conjunto de fatores”, incluindo o modo*

¹ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, páginas 463 a 470 e 607 a 617



de vida. Por sua vez, o “direito à proteção contra quaisquer formas de discriminação perfila-se como direito subjetivo à não discriminação quando existe um tratamento discriminatório direto, assente sobretudo em quaisquer dos elementos discriminatórios referenciados no art. 13º-2”, como por exemplo, ascendência, raça, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas.

- ii. *«Uma das formas de controlar os efeitos, resultados ou impactos materiais, que uma determinada regulação jurídica tem na esfera pessoal, é “o reforço da fundamentação ou das causas de justificação para a adoção de determinadas soluções. A justa medida ou proporcionalidade (necessidade, adequação, proporcionalidade) de um tratamento diferenciado carece de uma especial justificação”.»*
- iii. *« “[A] liberdade de religião configura-se principalmente como uma liberdade negativa; pois, consistindo no direito de abraçar ou não uma religião e de mudar de religião, isto significa que ela é uma liberdade de defesa perante o Estado”.*
- iv. *« “[A] dimensão negativa é ainda a dimensão dominante quanto ao cumprimento dos deveres pelos seguidores de uma determinada religião (...)”.*[ênfase nosso]

Na aludida nota citam-se igualmente os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros² quando dizem: *«a liberdade religiosa consiste no “Estado permitir ou propiciar a quem seguir determinada religião o cumprimento dos deveres que dela decorrem (em matéria de culto, de família ou de ensino, por exemplo). E consiste, por outro lado (e sem que haja qualquer contradição), em o Estado não impor ou não garantir com as leis o cumprimento desses deveres”; “se o Estado, apesar de reconhecer aos cidadãos o direito de professarem uma religião, os puser em condições que os*

² *Constituição Portuguesa anotada*, Volume I, Universidade Católica Editora, 2017, páginas 645 a 667



impeçam de a praticar, aí não haverá liberdade de religião. Assim como, em contrapartida, não haverá liberdade religiosa se o Estado se transformar em polícia das consciências (...)».

Os termos em que o presente projeto proíbe a ocultação do rosto em espaços públicos, tem em vista impedir, de acordo com os proponentes, a “obstaculização à identificação mediante a utilização de burcas, niqabs, demais trajas religiosos islâmicos”. Visando, como decorre da fundamentação reproduzida, unicamente o uso de símbolos religiosos islâmicos – ainda que numa formulação geral - a proposta legislativa afigura-se não respeitar os princípios constitucionais acima invocados. Materialmente, a eventual aplicação das normas propostas parece contender, de um só passo, com a liberdade religiosa na sua asserção de direito individual, como discrimina uma confissão religiosa em particular, relativamente às demais.

Tratando-se de um venerando princípio do estado de direito democrático, exige-se para a constrição do direito à expressão livre da personalidade, nas suas plúrimas vertentes, que se concretize fundamentadamente a necessidade dessa restrição. Só dessa forma se poderá operar o juízo de necessidade, proporcionalidade e adequação da proibição, nomeadamente daquela que pela via legislativa pretendem os subscritores impor. Da leitura exposição de motivos, extraem-se duas linhas discursivas: a primeira respeita à menção comparatística de outras legislações europeias; a segunda ao perigo para a segurança pública, sem, todavia, se indicar qualquer dado factual ou fundamento lógico, que justifique coartar direitos fundamentais, garantidos constitucionalmente. Decorre do exposto que os termos do projeto podem conduzir a um juízo de inconstitucionalidade material.

*



Por outro lado, o projeto consagra um **regime sancionatório ao nível contraordenacional** (artigos 2.º e 5.º) e criminal (artigo 6.º).

Neste domínio, constata-se a falta de densificação do tipo legal da contraordenação prevista nos artigos 2.º e 5.º, do projeto. As contraordenações estão sujeitas ao princípio da legalidade e da tipicidade, nos mesmos termos das leis penais (artigo 29.º, da CRP). O artigo 2.º, do projeto, proíbe «*a utilização, em espaços públicos, de roupas destinadas a ocultar ou a obstaculizar a exibição do rosto*», mas não define com precisão o que constitui ocultação punível. Sem esta concretização, o tipo definido afigura-se vago e sujeito a ampla subjetividade interpretativa, o que viola o princípio da tipicidade. Uma sanção não pode ser imposta com base em formulações genéricas ou indeterminadas, sob pena de redundar em arbitrariedade.

O projeto igualmente não define a autoridade administrativa competente para fiscalizar e aplicar as coimas.

Relativamente à remissão para o artigo 154.º, do Código Penal – operada pelo artigo 6.º, do projeto -, suscitam-se nos reservas quanto à adequação da técnica jurídica utilizada. O projeto estende a conduta punível a casos de "abuso de autoridade ou abuso de poder", mas aquela norma penal não inclui estas formas de atuação como elementos típicos autónomos; apenas a violência ou ameaça com um mal importante são meios típicos. Fica evidenciada uma incoerência que importa assinalar.

Do mesmo passo, a expressão "forçar alguém a ocultar o rosto", na nossa perspetiva, não densifica suficientemente a conduta visada, nem assegura a sua penalização, violando o princípio da tipicidade penal (artigo 29.º, da CRP).



III. Conclusões

Considerando os propósitos da proposta normativa que se mostram elencados na respetiva exposição de motivos, e consubstanciados nas alterações propostas, entende-se que tanto os objetivos gizados, como as normas propostas, patenteiam questões jurídicas que comprometem a sua conformidade e respeito pelos preceitos constitucionais e legais.

*

Eis o parecer do CSMP.

Lisboa, 15 de julho de 2025