REVISTA AC
Publicação científica

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

A PROIBIÇÃO DO VÉU ISLÂMICO INTEGRAL EM PORTUGAL: A TENSÃO ENTRE A SEGURANÇA PÚBLICA E A LIBERDADE RELIGIOSA À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

THE PROHIBITION OF THE FULL ISLAMIC VEIL IN PORTUGAL: THE TENSION BETWEEN PUBLIC SECURITY AND RELIGIOUS FREEDOM IN LIGHT OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW

LA PROHIBICIÓN DEL VELO ISLÁMICO INTEGRAL EN PORTUGAL: LA TENSIÓN ENTRE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA LIBERTAD RELIGIOSA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

DOI: 10.5281/zenodo.23785797

Flavia Antunes Lobato Teixeira[1]

Resumo

A proibição da ocultação do rosto em espaços públicos, instituída em Portugal pela Lei n.º 58/2026, de 24 de agosto, introduziu uma nova controvérsia no campo dos direitos fundamentais e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Embora a legislação portuguesa apresente formulação geral e não mencione expressamente o *niqab* ou a *burqa*, sua aplicação alcança mulheres muçulmanas que utilizam o véu integral como manifestação de convicções religiosas. O presente artigo analisa a tensão entre os objetivos de segurança pública, identificação pessoal e prevenção, de um lado, e a liberdade religiosa, a autonomia individual, a igualdade e a proibição de discriminação, de outro. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, com exame da Constituição portuguesa, da Lei da Liberdade Religiosa, da Lei n.º 58/2026, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e das decisões do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas. Foram especialmente

[1] Mestranda em Estudos Jurídicos com Ênfase em Direito Internacional pela Must University. Pós-graduação lato sensu em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduação lato sensu em Acidente do Trabalho e Doenças Profissionais pela Faculdade Legale.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

considerados os casos *S.A.S. v. France*, *Belcacemi and Oussar v. Belgium*, *Dakir v. Belgium*, *Yaker v. France* e *Hebbadj v. France*. Os resultados demonstram divergência entre os sistemas europeu e universal quanto à admissibilidade de proibições gerais. Conclui-se que exigências pontuais de identificação podem apresentar fundamento legítimo, enquanto restrições permanentes aplicáveis indistintamente a todo espaço público exigem controle rigoroso de necessidade, adequação e proporcionalidade.

Palavras-chave: Liberdade Religiosa; Véu Integral; Segurança Pública; Direitos Humanos; Proporcionalidade.

Abstract

The prohibition on concealing the face in public spaces, introduced in Portugal by Law No. 58/2026 of 24 August, has created a new controversy in the field of fundamental rights and International Human Rights Law. Although Portuguese legislation is formulated in general terms and does not expressly mention the niqab or the burqa, its application reaches Muslim women who wear the full-face veil as a manifestation of their religious convictions. This article analyzes the tension between the objectives of public security, personal identification and prevention, on the one hand, and religious freedom, individual autonomy, equality and the prohibition of discrimination, on the other. The research adopted a qualitative, bibliographic and documentary approach, examining the Portuguese Constitution, the Religious Freedom Act, Law No. 58/2026, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the case law of the European Court of Human Rights and decisions of the United Nations Human Rights Committee. Particular attention was given to S.A.S. v. France, Belcacemi and Oussar v. Belgium, Dakir v. Belgium, Yaker v. France and Hebbadj v. France. The findings demonstrate a significant divergence between the European and universal human rights systems concerning the legitimacy of general bans. It is concluded that specific identification requirements may pursue a legitimate aim, whereas permanent restrictions applicable indiscriminately throughout public space require strict scrutiny of necessity, suitability and proportionality.

Keywords: Religious Freedom; Full-Face Veil; Public Security; Human Rights; Proportionality.

Resumen

La prohibición de ocultar el rostro en espacios públicos, establecida en Portugal por la Ley n.º 58/2026, de 24 de agosto, introdujo una nueva controversia en el ámbito de los derechos fundamentales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Aunque la legislación portuguesa presenta una

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

formulación general y no menciona expresamente el niqab o la burqa, su aplicación alcanza a mujeres musulmanas que utilizan el velo integral como manifestación de sus convicciones religiosas. El presente artículo analiza la tensión entre los objetivos de seguridad pública, identificación personal y prevención, por un lado, y la libertad religiosa, la autonomía individual, la igualdad y la prohibición de discriminación, por otro. La investigación adoptó un enfoque cualitativo, bibliográfico y documental, mediante el examen de la Constitución portuguesa, la Ley de Libertad Religiosa, la Ley n.º 58/2026, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las decisiones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se consideraron especialmente los casos S.A.S. v. France, Belcacemi and Oussar v. Belgium, Dakir v. Belgium, Yaker v. France y Hebbadj v. France. Los resultados muestran una divergencia entre los sistemas europeo y universal respecto de las prohibiciones generales. Se concluye que las exigencias puntuales de identificación pueden tener fundamento legítimo, mientras que las restricciones permanentes requieren un estricto examen de necesidad y proporcionalidad.

Palabras clave: Libertad Religiosa; Velo Integral; Seguridad Pública; Derechos Humanos; Proporcionalidad.

1 Introdução

A relação entre liberdade religiosa e organização do espaço público tornou-se uma das questões mais sensíveis do Direito Internacional dos Direitos Humanos nas últimas décadas. O crescimento da diversidade religiosa nas sociedades europeias ampliou o contato entre diferentes formas de expressão da fé e modelos estatais de secularidade, neutralidade, segurança e convivência social. Entre as controvérsias mais relevantes encontra-se o uso de vestimentas religiosas por mulheres muçulmanas, especialmente quando essas peças cobrem total ou parcialmente o rosto. O problema jurídico não se limita ao significado religioso da vestimenta, pois envolve autonomia pessoal, igualdade, identidade, segurança pública e os limites do poder estatal na regulamentação do comportamento individual.

O debate assumiu nova dimensão em Portugal com a aprovação da Lei n.º 58/2026, de 24 de agosto. A norma estabeleceu regras de segurança e prevenção relacionadas à identificação das pessoas em espaços públicos e proibiu a utilização de roupas destinadas a ocultar ou dificultar a exibição do rosto. A legislação entrou em vigor em setembro de 2026 e passou a integrar o ordenamento português em momento no qual outros países europeus já possuíam experiência acumulada com restrições

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

semelhantes. Portugal inseriu-se, dessa forma, em uma discussão que anteriormente havia produzido importantes decisões judiciais na França e na Bélgica.

A primeira precisão necessária refere-se ao próprio objeto da lei. Portugal (2026) não estabeleceu, em sua redação, uma proibição nominal do véu islâmico. O texto legislativo adotou formulação geral, incidindo sobre roupas que ocultem o rosto independentemente de sua natureza religiosa. Essa característica é juridicamente relevante porque impede afirmar que a norma, em sua literalidade, proíba determinada religião ou determinado símbolo religioso. Apesar disso, os efeitos de uma norma formalmente neutra podem alcançar de maneira particularmente intensa grupos cuja prática religiosa envolva vestimentas que cubram o rosto.

No universo das vestimentas associadas ao Islã, também é necessário evitar generalizações. O *hijab*, em sua utilização mais comum, cobre cabelos e pescoço, mas mantém o rosto visível. O *niqab* cobre grande parte do rosto e deixa normalmente os olhos expostos. A *burqa*, por sua vez, realiza cobertura mais extensa do corpo e do rosto, permitindo a visão por meio de uma pequena abertura ou tela. Portanto, uma proibição relacionada especificamente à identificação facial não possui necessariamente o mesmo efeito sobre todas as formas de vestimenta religiosa islâmica.

Brems (2014) observa que o debate europeu sobre o véu integral frequentemente foi desenvolvido a partir de afirmações gerais sobre integração, submissão feminina, segurança ou coesão social, sem que a experiência das próprias mulheres afetadas recebesse igual atenção. Essa constatação possui importância jurídica porque a avaliação da proporcionalidade de uma restrição deve considerar não apenas os objetivos declarados pelo Estado, mas também seus efeitos concretos sobre as pessoas submetidas à medida.

A liberdade religiosa ocupa posição expressiva na estrutura constitucional portuguesa. O artigo 41 da Constituição estabelece a inviolabilidade da liberdade de consciência, religião e culto e impede que pessoas sejam privadas de direitos ou dispensadas de obrigações cívicas em razão de suas convicções ou práticas religiosas. A Lei n.º 16/2001, conhecida como Lei da Liberdade Religiosa, reforça esse compromisso ao reconhecer a liberdade religiosa como direito garantido a todos e ao estabelecer princípio de igualdade independentemente das convicções professadas.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

A garantia constitucional, contudo, não significa impossibilidade absoluta de regulamentação das manifestações externas da religião. A liberdade de possuir determinada crença apresenta proteção especialmente intensa, mas a exteriorização dessa crença pode entrar em contato com outros bens juridicamente tutelados. Identificação civil, controle de acesso, segurança em instalações sensíveis e prevenção de ilícitos são exemplos de circunstâncias em que o Estado pode exigir temporariamente a exposição do rosto sem necessariamente negar a liberdade religiosa.

Howard (2020) explica que o problema jurídico central não está simplesmente em saber se a liberdade religiosa pode sofrer limitações, mas em determinar quando essas restrições são justificadas. A resposta depende do objetivo perseguido, da existência de base legal, da adequação da medida, da necessidade de sua extensão e do equilíbrio entre o benefício produzido para o interesse público e o sacrifício imposto ao direito individual.

No plano regional europeu, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos protege, em seu artigo 9, a liberdade de pensamento, consciência e religião. A norma inclui a liberdade de manifestar religião ou crença individual ou coletivamente, em público ou em privado. A manifestação religiosa pode sofrer limitações previstas em lei quando necessárias, em uma sociedade democrática, para a segurança pública, proteção da ordem, saúde ou moral públicas ou proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

Essa estrutura permitiu que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos desenvolvesse ampla jurisprudência relacionada a símbolos e vestimentas religiosas. No caso específico do véu integral, o precedente de maior importância foi *S.A.S. v. France*, decidido pela Grande Câmara em 2014. A requerente era uma mulher muçulmana que afirmava usar voluntariamente a *burqa* e o *niqab* em determinados momentos. A França havia instituído proibição geral de ocultação do rosto no espaço público, levando a requerente a alegar violação de sua vida privada e de sua liberdade religiosa.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (2014) reconheceu que a lei francesa interferia no exercício dos direitos da requerente, mas concluiu que não havia violação da Convenção. Um dos aspectos mais controversos da decisão foi a aceitação da ideia de *living together*, ou viver em conjunto, como elemento relacionado à proteção dos direitos e liberdades de terceiros. O Tribunal concedeu ampla margem de apreciação ao Estado francês e considerou a medida proporcional no contexto analisado.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

Marshall (2015) questiona a capacidade dessa fundamentação de proteger adequadamente identidades minoritárias. Para a autora, a utilização de concepções majoritárias sobre a forma considerada apropriada de participação no espaço público pode reduzir a autonomia das pessoas para demonstrar elementos de sua identidade religiosa e cultural, sobretudo quando o comportamento não causa prejuízo material diretamente identificável a terceiros.

A jurisprudência europeia manteve orientação semelhante posteriormente. Nos casos *Belcacemi and Oussar v. Belgium* e *Dakir v. Belgium*, decididos em 2017, o Tribunal analisou restrições belgas à ocultação do rosto e novamente aceitou a proteção das condições de convivência como fundamento relevante. As decisões reforçaram a ampla margem de apreciação concedida aos Estados europeus diante da inexistência de consenso uniforme sobre o uso do véu integral.

Em sentido diferente, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas examinou a proibição francesa nos casos *Yaker v. France* e *Hebbadj v. France*, ambos decididos em 2018. O Comitê concluiu que a França havia violado os artigos 18 e 26 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. O entendimento demonstrou que uma mesma política pública pode receber avaliações distintas dependendo do sistema internacional utilizado como referência.

Essa divergência constitui elemento central para a análise da experiência portuguesa. A compatibilidade da Lei n.º 58/2026 com o Direito Internacional dos Direitos Humanos não pode ser respondida apenas pela constatação de que o Tribunal Europeu aceitou normas semelhantes em outros países. Portugal também está sujeito a obrigações internacionais mais amplas, e a interpretação dos direitos fundamentais deve considerar proporcionalidade, igualdade, autonomia e consequências discriminatórias eventualmente produzidas pela aplicação da norma.

Nieminen (2019) argumenta que análises excessivamente abstratas de proibições do véu podem enfraquecer a proteção contra discriminação. Uma norma pode apresentar redação neutra e, ainda assim, produzir impacto especialmente intenso sobre determinada minoria. Essa possibilidade torna necessário examinar a diferença entre igualdade formal e igualdade substancial. A ausência de referência textual a uma religião não encerra a investigação sobre eventual tratamento discriminatório.

O problema também possui dimensão relacionada ao gênero. Alguns defensores das proibições sustentam que o véu integral representa submissão feminina e que sua retirada favoreceria igualdade e

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

emancipação. Outros autores observam que impedir juridicamente uma mulher de utilizar voluntariamente determinada vestimenta pode reproduzir forma distinta de controle sobre seu corpo. A análise baseada em direitos humanos precisa diferenciar situações de coação daquelas em que a decisão decorre da própria titular do direito.

A legislação portuguesa apresenta característica relevante ao enfrentar expressamente essa distinção. Além de proibir a ocultação do rosto em espaços públicos, Portugal (2026) proibiu a coação destinada a obrigar alguém a ocultar o rosto por motivos relacionados, entre outros elementos, ao gênero ou à religião. A utilização de ameaça, violência, coação ou abuso de autoridade para impor a ocultação pode produzir responsabilidade criminal. A norma procura, portanto, atuar simultaneamente contra a ocultação voluntária do rosto em determinados espaços e contra sua imposição forçada.

Essa estrutura não elimina, contudo, o questionamento sobre a proporcionalidade da proibição geral. Se o objetivo principal for assegurar identificação, surge a necessidade de verificar se exigências temporárias de descoberta do rosto em situações concretas poderiam alcançar a mesma finalidade com menor restrição à liberdade religiosa. Zaldibia Luengo (2026), ao analisar a experiência europeia, sustenta que necessidades de identificação e segurança podem justificar limitações específicas, enquanto proibições gerais em todos os espaços públicos enfrentam dificuldades maiores no exame de proporcionalidade.

A segurança pública constitui interesse legítimo e indispensável ao funcionamento do Estado. O reconhecimento da liberdade religiosa não impede controles destinados a confirmar identidade em fronteiras, aeroportos, tribunais, instituições financeiras, serviços públicos ou circunstâncias de fundada necessidade policial. A questão mais delicada surge quando uma justificativa relacionada à identificação é convertida em obrigação permanente de exposição do rosto durante toda a permanência da pessoa no espaço público.

O objeto deste artigo concentra-se precisamente nessa tensão. A questão de pesquisa foi formulada nos seguintes termos: em que medida a proibição portuguesa de ocultação do rosto, quando aplicada ao véu islâmico integral, mostra-se compatível com a liberdade religiosa e com as exigências de necessidade e proporcionalidade estabelecidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos?

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

O objetivo geral consiste em analisar a Lei n.º 58/2026 à luz da liberdade religiosa e dos parâmetros internacionais aplicáveis. Como objetivos específicos, busca-se examinar o conteúdo da nova legislação portuguesa; diferenciar as principais formas de vestimenta religiosa islâmica; compreender a proteção conferida pela Constituição portuguesa e pelos tratados internacionais; analisar a jurisprudência europeia sobre o véu integral; comparar essa jurisprudência com a posição do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas; e avaliar se segurança, identificação e proteção de terceiros justificam uma proibição de alcance geral.

A hipótese desenvolvida sustenta que o Estado possui fundamento legítimo para exigir a exposição temporária do rosto em situações concretas nas quais a identificação seja necessária à segurança ou à proteção de direitos, mas uma proibição extensa e permanente exige fundamentação reforçada. A adequação formal da norma não basta. Deve-se demonstrar que a amplitude da restrição é necessária e que alternativas menos gravosas não seriam suficientes para atingir as finalidades públicas pretendidas.

2 Metodologia

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, adequada à análise de normas, decisões judiciais e construções doutrinárias relacionadas à liberdade religiosa e às limitações impostas ao uso de vestimentas que ocultam o rosto. O estudo não buscou produzir mensuração estatística sobre o número de mulheres que utilizam o véu integral em Portugal, mas examinar a compatibilidade jurídica da restrição com os parâmetros nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos.

A pesquisa bibliográfica compreendeu trabalhos especializados sobre liberdade religiosa, símbolos religiosos, véu integral, proporcionalidade, discriminação e jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Foram consideradas as contribuições de Brems (2014), Howard (2020), Marshall (2015), Millet (2015), Nieminen (2019), Doomen (2018), Trotter (2018), Paul (2024) e Zaldibia Luengo (2026), entre outros estudos relacionados ao tema.

Na dimensão documental, foram analisadas a Constituição da República Portuguesa, a Lei n.º 16/2001, que disciplina a liberdade religiosa, e a Lei n.º 58/2026, que estabeleceu regras relacionadas à identificação de pessoas em espaços públicos. Também foram examinados o Pacto Internacional sobre

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

Direitos Civis e Políticos e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, especialmente as disposições referentes à liberdade religiosa, igualdade e restrições admissíveis aos direitos protegidos.

A pesquisa jurisprudencial concentrou-se em decisões diretamente relacionadas a vestimentas religiosas e ocultação do rosto. No âmbito do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, foram utilizados principalmente os casos *S.A.S. v. France, Belcacemi and Oussar v. Belgium* e *Dakir v. Belgium*. No sistema das Nações Unidas, foram analisadas as decisões do Comitê de Direitos Humanos nos casos *Yaker v. France* e *Hebbadj v. France*, além do Comentário Geral n.º 22 sobre o artigo 18 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

O material foi organizado em categorias temáticas correspondentes à liberdade de manifestação religiosa, segurança pública, identificação pessoal, margem de apreciação estatal, proporcionalidade, igualdade, discriminação e autonomia das mulheres. Em seguida, realizou-se análise comparativa dos fundamentos utilizados pelos órgãos internacionais para justificar ou rejeitar proibições gerais do véu integral.

A principal limitação da pesquisa decorreu da recente entrada em vigor da Lei n.º 58/2026. No momento considerado pelo estudo, ainda não havia jurisprudência portuguesa consolidada sobre sua aplicação concreta. Por essa razão, a análise concentrou-se no conteúdo normativo da legislação e nos parâmetros já desenvolvidos por sistemas internacionais de direitos humanos em situações comparáveis.

3 Desenvolvimento

3.1 Véu islâmico, manifestação religiosa e precisão conceitual

A análise jurídica do tema exige inicialmente diferenciar as diversas vestimentas associadas às mulheres muçulmanas. O uso indiscriminado das expressões véu, *hijab*, *niqab* e *burqa* pode produzir equívocos sobre o alcance das restrições estatais. Nem todas essas peças ocultam o rosto e, portanto, nem todas são atingidas por normas cujo objeto seja permitir identificação facial.

Howard (2020) destaca que símbolos e vestimentas religiosas apresentam significados variados para seus usuários. Uma mesma peça pode representar fé, tradição, identidade cultural, compromisso pessoal ou combinação desses elementos. O Direito não precisa definir qual interpretação religiosa é teologicamente correta para reconhecer que determinada conduta pode constituir manifestação sincera de uma crença.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

Essa compreensão é relevante porque a proteção internacional da liberdade religiosa não se limita às práticas universalmente obrigatórias dentro de uma tradição. O Estado não deve condicionar o exercício do direito à demonstração de que todos os integrantes de uma religião adotam comportamento idêntico. O aspecto juridicamente importante consiste na relação entre a prática e a convicção do indivíduo.

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (1993) reconheceu que a manifestação religiosa pode envolver o uso de vestimentas e coberturas específicas. O Comentário Geral n.º 22 atribuiu interpretação ampla ao artigo 18 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e incluiu práticas e observâncias externas na proteção da liberdade religiosa.

O *hijab* normalmente mantém o rosto descoberto. A nova lei portuguesa, portanto, não deve ser interpretada como proibição geral de toda vestimenta islâmica. Já o *niqab* e a *burqa*, por ocultarem o rosto em extensão relevante, encontram-se diretamente sujeitos à regra estabelecida pela Lei n.º 58/2026 quando utilizados nos espaços abrangidos pela norma.

Essa distinção também impede associar automaticamente qualquer cobertura religiosa a risco para identificação. Uma pessoa que utiliza lenço sobre cabelos e pescoço continua visualmente identificável. A legitimidade de uma restrição deve manter relação concreta com a característica que o Estado pretende regular.

Brems (2014) observa que relatos das próprias usuárias do véu integral demonstram pluralidade de motivações. Algumas descrevem a escolha como prática religiosa individual; outras a relacionam à identidade ou a uma interpretação pessoal de modéstia. A existência de situações de pressão familiar ou comunitária não autoriza presumir que toda mulher que utiliza a peça esteja agindo contra sua vontade.

Por isso, a distinção entre uso voluntário e imposição coercitiva torna-se juridicamente essencial. Combater coação constitui objetivo compatível com a proteção dos direitos humanos, mas substituir a vontade do coercionador pela imposição estatal sobre a forma de vestir também exige fundamentação específica.

3.2 O novo quadro normativo português

Portugal modificou seu tratamento jurídico da ocultação do rosto com a Lei n.º 58/2026. O diploma estabeleceu regras de segurança e prevenção relacionadas à identificação das pessoas em

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

espaços públicos. Em seu artigo 2.º, proibiu a utilização de roupas destinadas a ocultar ou dificultar a exibição do rosto e vedou a coação de pessoas para que ocultem o rosto por motivos de gênero, religião, idade ou origem.

O alcance espacial da lei é amplo. Portugal (2026) incluiu vias públicas, locais abertos ao público, espaços afetos ao serviço público e locais nos quais sejam prestados serviços geralmente acessíveis aos cidadãos. A proibição também foi estendida a eventos, práticas esportivas e manifestações.

A legislação, contudo, contém exceções. A ocultação permanece permitida quando justificada por razões de saúde ou por motivos profissionais, artísticos, de entretenimento ou publicidade. Também não se aplica a proibição em aeronaves, instalações diplomáticas e consulares, locais de culto ou outros locais sagrados. Motivos de segurança, condições climáticas e situações legalmente autorizadas igualmente foram excluídos.

A existência dessas exceções apresenta relevância para o exame de igualdade. A lei reconhece que a visibilidade permanente do rosto não é condição absoluta para a utilização do espaço público. Em determinadas circunstâncias, outros interesses são considerados suficientes para permitir sua ocultação. A discussão jurídica passa, então, a incluir a pergunta sobre por que uma manifestação religiosa voluntária recebe tratamento diferente de determinadas formas de ocultação admitidas pelo legislador.

A violação da regra constitui contraordenação. A Lei n.º 58/2026 prevê coimas distintas conforme a conduta decorra de negligência ou dolo. A fiscalização compete às forças de segurança, enquanto a instrução do processo e aplicação das coimas pertencem à câmara municipal territorialmente competente.

Mais severa é a disciplina da ocultação forçada. Portugal (2026) estabeleceu responsabilidade criminal para quem, mediante ameaça, violência, coação, abuso de autoridade ou abuso de poder, obrigar uma ou mais pessoas a ocultar o rosto em razão do sexo da vítima. A pena é agravada quando a vítima é menor.

Esse componente demonstra que o ordenamento português pretendeu diferenciar escolha individual e imposição. Entretanto, existe uma tensão interna na política legislativa. Ao mesmo tempo em que criminaliza a pessoa que obriga uma mulher a cobrir o rosto, o Estado impede que essa mesma

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

mulher, caso queira fazê-lo por decisão própria, mantenha o rosto coberto em grande parte dos espaços públicos.

Essa tensão não conduz automaticamente à invalidade da lei, mas reforça a necessidade de analisar proporcionalidade e autonomia. O Estado pode legitimamente proteger mulheres contra violência e coação sem presumir que toda manifestação religiosa correspondente decorra de submissão.

3.3 A liberdade religiosa na ordem constitucional portuguesa

A Constituição portuguesa estabelece proteção expressa à liberdade de consciência, religião e culto. Portugal (1976) determina que essa liberdade é inviolável e proíbe perseguição, privação de direitos ou concessão de isenções em razão de convicções ou práticas religiosas.

A Lei da Liberdade Religiosa aprofundou esse regime. Portugal (2001) reconheceu a liberdade religiosa em conformidade com a Constituição, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Direito Internacional aplicável. O diploma também estabelece princípio de igualdade e impede prejuízo decorrente de convicções ou práticas religiosas.

A utilização de vestimenta vinculada a uma crença encontra-se, em princípio, na esfera de manifestação da religião. A proteção não significa que o Estado deva aceitar qualquer comportamento realizado sob justificativa religiosa, mas exige que restrições possuam fundamento constitucionalmente legítimo e respeitem os critérios aplicáveis à limitação de direitos fundamentais.

A neutralidade estatal também merece atenção. Neutralidade religiosa não significa necessariamente desaparecimento da religião do espaço público. Um Estado pode manter separação institucional em relação às religiões e, simultaneamente, assegurar que seus cidadãos expressem publicamente suas convicções.

Howard (2020) diferencia a neutralidade das instituições estatais da neutralização religiosa dos indivíduos. A exigência de que o próprio Estado não adote determinada religião não conduz automaticamente à conclusão de que cidadãos devam esconder símbolos de suas convicções quando circulam no espaço público.

Essa distinção mostra-se particularmente importante em Portugal, onde a própria Constituição protege a manifestação religiosa. A discussão sobre o véu integral não deve ser reduzida a uma oposição

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

entre Estado secular e religião. O problema jurídico consiste em compatibilizar a manifestação individual com necessidades concretas de segurança e identificação.

3.4 A proteção internacional da liberdade religiosa

No plano universal, o artigo 18 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos assegura liberdade de pensamento, consciência e religião. O direito compreende a liberdade de ter ou adotar uma religião e de manifestá-la, individual ou coletivamente, em público ou em privado.

As dimensões interna e externa recebem tratamentos distintos. A liberdade de ter ou adotar uma religião não pode ser submetida às mesmas restrições admissíveis sobre sua manifestação externa. O uso de vestimentas religiosas situa-se nessa segunda dimensão e pode, portanto, ser objeto de determinadas limitações.

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (1993) estabeleceu, contudo, que essas limitações devem ser interpretadas restritivamente. Devem estar previstas em lei, proteger uma finalidade expressamente autorizada pelo Pacto e apresentar relação direta e proporcional com a necessidade concreta que lhes serve de fundamento.

No sistema europeu, o artigo 9 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos apresenta estrutura semelhante. A liberdade religiosa encontra-se protegida, mas sua manifestação pode sofrer restrições legalmente previstas e necessárias em uma sociedade democrática para determinados objetivos legítimos.

Segundo Howard (2020), a palavra necessária desempenha função central nesse exame. Não basta que a restrição seja conveniente ou politicamente desejável. Deve existir necessidade social suficientemente relevante e relação proporcional entre o objetivo e a intensidade da interferência.

Essa lógica exige diferenciar controles individualizados de proibições gerais. Solicitar que determinada pessoa mostre o rosto durante poucos instantes para conferência de um documento apresenta impacto muito inferior à obrigação de permanecer com o rosto descoberto durante todo o período em que estiver na rua.

É nesse ponto que a experiência portuguesa deve ser examinada com particular cuidado. A segurança pública e a identificação pessoal encontram respaldo entre os objetivos legítimos reconhecidos

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

internacionalmente. A discussão concentra-se no alcance necessário da medida utilizada para alcançar esses objetivos.

3.5 Segurança pública e identificação como fundamentos legítimos

A identificação das pessoas desempenha função relevante na organização estatal. Fronteiras, aeroportos, serviços administrativos, atos notariais, procedimentos eleitorais, controles policiais legalmente fundamentados e acesso a determinadas instalações podem exigir verificação segura da identidade.

A jurisprudência internacional não estabelece direito absoluto de manter o rosto coberto durante qualquer procedimento de identificação. O Tribunal Europeu já reconheceu legitimidade de exigências pontuais relacionadas a controle de identidade e segurança. O problema muda de natureza quando uma necessidade episódica é transformada em proibição geral.

Zaldibia Luengo (2026) conclui que a segurança pública oferece fundamento especialmente consistente para restrições *ad casum*, quando a exposição do rosto é efetivamente necessária à identificação. Para o autor, o mesmo fundamento perde força quando utilizado para justificar uma obrigação permanente aplicável indistintamente em qualquer espaço aberto.

A adequação da proibição portuguesa parece inicialmente perceptível: manter o rosto visível facilita identificação. Entretanto, o teste de proporcionalidade não termina na adequação. É necessário verificar se existem meios alternativos igualmente eficazes e menos restritivos.

Uma alternativa consiste na obrigação de revelar o rosto diante de agente competente sempre que exista necessidade objetiva de identificação. Outra possibilidade é permitir que a conferência seja realizada em ambiente reservado e, quando possível, por agente do mesmo sexo, solução que pode reduzir o conflito com convicções religiosas.

O argumento da segurança também precisa manter vínculo com evidências concretas. A simples possibilidade abstrata de uma pessoa utilizar roupa para esconder sua identidade não transforma todo rosto coberto em ameaça. Capacetes, máscaras utilizadas por motivos de saúde e vestimentas autorizadas em determinadas atividades demonstram que o próprio sistema jurídico convive com situações temporárias de ocultação.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

A conclusão não deve ser a inexistência de preocupação legítima, mas a exigência de correspondência entre risco e medida. Quanto mais ampla a restrição, maior deve ser a justificativa apresentada pelo Estado.

3.6 O precedente *S.A.S. v. France*

O caso *S.A.S. v. France* tornou-se referência central sobre proibição do véu integral. A legislação francesa proibia a ocultação do rosto no espaço público. A requerente alegou que utilizava *niqab* e *burqa* por escolha própria e que a norma interferia em sua liberdade religiosa, vida privada e liberdade de expressão.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (2014) reconheceu que a proibição produzia interferência nos direitos protegidos. A Corte também demonstrou reservas quanto a alguns fundamentos apresentados no debate francês. A igualdade entre homens e mulheres, por exemplo, não foi aceita como justificativa suficiente para proibir uma prática que a própria mulher afirmava adotar voluntariamente.

O argumento de segurança pública foi igualmente tratado com cautela. Uma proibição geral poderia ser considerada excessiva se o objetivo fosse apenas permitir identificação em determinadas situações. O Tribunal identificou a possibilidade de exigir a exposição do rosto quando circunstâncias concretas de segurança tornassem essa medida necessária.

A decisão tomou outro caminho ao aceitar o conceito de *living together*. A França argumentou que a visibilidade do rosto integra condições mínimas de interação social. A maioria da Grande Câmara entendeu que o Estado poderia atribuir importância à comunicação entre pessoas no espaço público e concedeu ampla margem de apreciação ao legislador nacional.

Marshall (2015) critica esse fundamento porque transforma uma determinada concepção de sociabilidade em limite à autonomia pessoal. Nem toda interação social exige contato facial permanente, e sociedades pluralistas normalmente admitem diferentes formas de comunicação, aparência e comportamento.

Millet (2015) observa que a decisão atribuiu relevância à concepção francesa de convivência e identidade republicana. O precedente tornou-se importante justamente porque ultrapassou justificativas tradicionais de segurança e admitiu uma concepção mais ampla de proteção das condições de vida coletiva.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

A decisão também recebeu votos divergentes. A crítica central concentrou-se na dificuldade de identificar quais direitos concretos de terceiros seriam violados pela simples presença, em local público, de uma pessoa que decidiu cobrir o rosto. A noção de convivência poderia ser excessivamente abstrata para sustentar restrições a uma liberdade fundamental.

3.7 A experiência belga e a consolidação da margem de apreciação

A jurisprudência europeia posterior confirmou parte da orientação estabelecida no caso francês. Em *Belcacemi and Oussar v. Belgium*, duas mulheres muçulmanas questionaram a legislação belga que proibia roupas capazes de ocultar total ou principalmente o rosto em locais acessíveis ao público.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (2017a) reconheceu novamente que a norma interferia na liberdade religiosa. A Corte, contudo, considerou que a Bélgica não havia ultrapassado a margem de apreciação reconhecida aos Estados. A proteção das condições de convivência social continuou sendo aceita como elemento relevante.

No mesmo ano, *Dakir v. Belgium* examinou proibição de âmbito local que também atingia o uso do *niqab*. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (2017b) seguiu a lógica adotada anteriormente e considerou a restrição compatível com a Convenção no que se referia à liberdade religiosa.

Doomen (2018) critica a fundamentação utilizada na experiência belga por considerar que a exigência estatal de conformidade a determinada concepção de integração social pode restringir de forma indevida a liberdade de consciência. O fato de a maioria da sociedade preferir a exposição do rosto não significa, por si só, que a minoria tenha obrigação jurídica de reproduzir esse comportamento em todas as circunstâncias.

Trotter (2018) identifica no conceito de *living together* uma ampliação das justificativas possíveis para interferências em direitos fundamentais. Essa construção oferece aos Estados margem significativa para definir características da vida coletiva, mas também levanta o risco de transformar preferências sociais majoritárias em interesses juridicamente superiores.

Para Portugal, os precedentes franceses e belgas indicam que a existência de uma proibição geral não conduz automaticamente à condenação perante o sistema europeu. Entretanto, isso não significa que qualquer formulação legislativa seja automaticamente compatível com a Convenção. Extensão, sanções, exceções, processo legislativo e justificativas apresentadas permanecem juridicamente relevantes.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

3.8 O contraste com o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas

A posição do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas produziu importante contraponto à jurisprudência europeia. Nos casos *Yaker v. France* e *Hebbadj v. France*, mulheres muçulmanas sancionadas em razão da utilização do *niqab* alegaram violação da liberdade religiosa e discriminação.

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (2018a) reconheceu, no caso *Yaker*, que o uso do véu integral constituía manifestação religiosa protegida pelo artigo 18 do Pacto. Embora a proteção da segurança possa justificar exigências de descoberta do rosto em determinados contextos, a França não demonstrou de forma suficiente porque seria necessária uma proibição geral em todos os espaços públicos.

No caso *Hebbadj*, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (2018b) adotou entendimento semelhante. A análise considerou que a amplitude da restrição e o tratamento diferenciado decorrente de suas exceções apresentavam problemas à luz da liberdade religiosa e da igualdade.

Essa divergência possui grande importância para Portugal porque demonstra que a jurisprudência do Tribunal Europeu não encerra o debate internacional. O mesmo tipo de legislação pode ser considerado admissível sob determinada interpretação da Convenção Europeia e incompatível com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Paul (2024) questiona a utilização da coesão social ou da ideia de convivência como fundamento para proibições gerais. O autor considera que exigir uma forma específica de presença no espaço público pode, paradoxalmente, reduzir a própria coesão que a medida pretende proteger, sobretudo quando mulheres afetadas passam a evitar sair de casa para não violar a lei.

O contraste entre os sistemas exige prudência na análise portuguesa. Uma política nacional orientada apenas pelo limite mínimo permitido pela jurisprudência europeia pode não corresponder à interpretação mais protetiva dos direitos fundamentais existente no sistema universal.

3.9 Proporcionalidade e alternativas menos restritivas

O princípio da proporcionalidade oferece instrumento central para avaliar o conflito entre segurança e liberdade religiosa. Uma medida restritiva precisa inicialmente perseguir finalidade legítima. Em seguida, deve ser adequada para contribuir com esse objetivo, necessária diante das alternativas disponíveis e proporcional em sentido estrito.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

A finalidade portuguesa relacionada à identificação apresenta legitimidade. Manter condições para reconhecimento facial pode auxiliar determinadas atividades de segurança e administração pública. A dificuldade aparece principalmente na etapa da necessidade.

Se uma pessoa pode ser obrigada a revelar temporariamente o rosto diante de autoridade competente sempre que necessário, surge a pergunta sobre a indispensabilidade de proibi-la de cobrir o rosto também nos períodos em que nenhuma identificação está sendo realizada.

Zaldibia Luengo (2026) defende abordagem baseada em restrições concretas em lugar de veto genérico. Essa solução permite proteger segurança sem converter uma necessidade episódica em condicionamento permanente do exercício da liberdade religiosa.

A análise também deve considerar as exceções portuguesas. O legislador admite ocultação por motivos profissionais, artísticos, publicitários, climáticos, de saúde e entretenimento. Se o risco decorrente da impossibilidade momentânea de identificação pode ser administrado nesses casos, torna-se necessário apresentar razão suficientemente forte para excluir de forma geral a motivação religiosa.

Isso não significa que motivos religiosos precisem prevalecer sempre. Em um controle de fronteira, identificação policial legítima ou procedimento administrativo que dependa da correspondência facial, a pessoa pode ser obrigada a descobrir o rosto. O ponto central é que a restrição deve permanecer conectada à necessidade que a justifica.

Howard (2020) observa que a utilização de soluções de acomodação pode reduzir conflitos entre direitos individuais e interesses institucionais. A descoberta temporária do rosto, realizada em condições adequadas, constitui exemplo de medida potencialmente menos restritiva.

3.10 Igualdade, discriminação e impacto sobre mulheres muçulmanas

A neutralidade formal da Lei n.º 58/2026 não elimina a dimensão da igualdade. A norma não menciona o Islã e aplica-se, em tese, a qualquer pessoa que utilize roupa destinada a ocultar o rosto. Essa generalidade reduz o argumento de discriminação direta baseada na religião.

Entretanto, a análise dos direitos humanos também admite considerar impactos diferenciados. Quando determinada regra aparentemente neutra afeta especialmente um grupo por causa de práticas relacionadas à sua religião, pode surgir problema de discriminação indireta.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

Nieminen (2019) critica abordagens que desconsideram o contexto social das proibições do véu. Para a autora, concentrar-se apenas na neutralidade textual da norma pode impedir percepção adequada dos efeitos produzidos sobre mulheres pertencentes a minorias religiosas.

A identificação de impacto desigual não significa que a medida seja necessariamente ilícita. Restrições que produzam efeitos diferenciados podem ser justificadas quando perseguem objetivo legítimo e mantêm proporcionalidade. O peso da justificação, porém, aumenta diante da intensidade do impacto sobre um grupo específico.

O tema relaciona-se também à igualdade de gênero. A alegação de que a proibição protege mulheres contra submissão precisa distinguir coerção de escolha. Presumir incapacidade de decisão de todas as usuárias pode produzir forma paternalista de proteção.

Brems (2014) demonstra que as experiências das mulheres que utilizam o véu integral são heterogêneas. Uma política pública baseada na suposição de que nenhuma mulher escolheria livremente a vestimenta ignora essa diversidade.

Ao mesmo tempo, não se pode negar a existência possível de situações de coação. A resposta juridicamente mais precisa consiste em combater diretamente ameaça, violência e imposição, oferecendo proteção efetiva às vítimas. Nesse ponto, a criminalização portuguesa da ocultação forçada apresenta finalidade diferente da proibição do uso voluntário.

3.11 Autonomia feminina e proteção contra coação

O argumento da emancipação feminina ocupa posição recorrente nos debates europeus sobre o véu. Parte das justificativas políticas parte da ideia de que a cobertura integral simboliza desigualdade entre homens e mulheres.

No caso *S.A.S.*, entretanto, o Tribunal Europeu mostrou-se cauteloso quanto ao uso da igualdade de gênero para justificar proibição imposta contra a vontade da própria mulher. Proteger autonomia não significa necessariamente substituir a decisão individual por uma concepção estatal sobre a roupa adequada.

A autonomia possui duas dimensões que precisam ser preservadas. A mulher deve ter direito de não ser obrigada por familiares, grupos religiosos ou terceiros a cobrir o rosto. Da mesma forma, sua

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

decisão voluntária de utilizar vestimenta religiosa não deve ser presumida inválida apenas porque a maioria social discorda de seu significado.

A Lei n.º 58/2026 reconhece expressamente a primeira dimensão ao punir a ocultação forçada. Essa opção apresenta compatibilidade relevante com a proteção dos direitos das mulheres, pois direciona a sanção a quem utiliza ameaça, violência ou abuso para controlar a vítima.

O debate permanece na segunda dimensão. Quando a escolha é livre, a justificação da proibição deve deslocar-se da proteção paternalista para outros interesses concretos, como identificação e segurança. A distinção melhora a coerência da política pública e evita equiparar convicção religiosa a coação.

Marshall (2015) relaciona vestimenta, identidade e autonomia. Para a autora, a proteção dos direitos individuais precisa permitir que pessoas apresentem publicamente identidades que não correspondam aos padrões predominantes, desde que não exista prejuízo suficientemente relevante a terceiros.

3.12 Segurança pública ou modelo de convivência?

A análise portuguesa também exige distinguir dois fundamentos que, embora relacionados, não são equivalentes. O primeiro é a segurança pública. O segundo é a expectativa de que todas as pessoas mostrem o rosto como condição de interação social.

A segurança permite formular situações concretas e verificáveis. É possível determinar quando identificação é necessária, quais autoridades podem exigi-la e quais procedimentos devem ser utilizados. Já a ideia de convivência apresenta conteúdo mais abstrato.

Paul (2024) considera problemática a utilização da coesão social como fundamento autônomo para proibição do véu integral. A exigência de exposição facial pode representar preferência cultural majoritária sem correspondência necessária com um direito específico de terceiros.

A experiência do Tribunal Europeu demonstra que o conceito de *living together* recebeu acolhimento jurisprudencial, mas não sem controvérsia. A decisão *S.A.S.* permanece objeto de críticas justamente porque ampliou a categoria dos direitos de terceiros para incluir determinadas expectativas de interação.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

No caso português, a própria Lei n.º 58/2026 apresenta seu objeto em termos de segurança, prevenção e identificação. Essa formulação pode favorecer análise mais objetiva. Se a finalidade principal está na identificação, as medidas deveriam ser avaliadas pela capacidade de produzir esse resultado e não por concepções vagas sobre comportamento social desejável.

A utilização de argumento estritamente ligado à segurança também impõe limites ao Estado. A restrição deve existir onde a identificação seja necessária e na extensão em que seja necessária. A generalização para qualquer momento e local precisa demonstrar vantagem concreta adicional em relação a alternativas menos invasivas.

3.13 A Lei n.º 58/2026 à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos

A legislação portuguesa satisfaz claramente um dos requisitos internacionais de restrição: existe base legal formal e acessível. A controvérsia concentra-se sobretudo na necessidade e na proporcionalidade.

A finalidade de permitir identificação e proteger segurança pública encontra amparo tanto no artigo 9 da Convenção Europeia quanto no artigo 18 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Nenhum desses instrumentos impede controles de identidade razoavelmente necessários.

Entretanto, o alcance espacial da norma portuguesa é amplo. A proibição abrange vias públicas e numerosos locais acessíveis ao público. Isso significa que a mulher que utiliza voluntariamente *niqab* ou *burqa* não precisa estar passando por controle de identidade para sofrer a restrição.

Sob a perspectiva da jurisprudência do Tribunal Europeu, Portugal dispõe de argumentos para defender a medida, principalmente considerando *S.A.S.*, *Belcacemi and Oussar* e *Dakir*. A Corte já admitiu proibições amplas diante da margem de apreciação nacional.

Sob a perspectiva do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, a defesa apresenta dificuldades adicionais. Os casos *Yaker* e *Hebbadj* rejeitaram a ideia de que uma proibição geral semelhante estivesse suficientemente justificada pelo interesse público apresentado pela França.

Essa diferença impede resposta simplificada. O Direito Internacional dos Direitos Humanos não oferece, nesse tema, uma jurisprudência inteiramente uniforme. Há convergência quanto à possibilidade de identificação pontual, mas divergência expressiva sobre a legitimidade das proibições gerais.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

Uma interpretação portuguesa comprometida com a proteção mais ampla dos direitos fundamentais deveria considerar essa divergência. A possibilidade de determinada medida sobreviver ao controle do Tribunal Europeu não impede que soluções legislativas menos restritivas sejam preferíveis.

A implementação da lei também terá grande importância. Forma de abordagem policial, disponibilidade de procedimentos reservados, tratamento respeitoso das mulheres, critérios para aplicação das sanções e prevenção de perfilamento religioso poderão influenciar a compatibilidade prática da política com os direitos humanos.

4 Resultados e Discussão

A pesquisa demonstrou inicialmente que a discussão portuguesa precisa ser formulada com precisão. A Lei n.º 58/2026 não proíbe textualmente o Islã nem todas as formas de véu religioso. Seu objeto formal é a ocultação do rosto. O *hijab*, que mantém a face visível, não se encontra abrangido pela mesma lógica. O impacto religioso concentra-se especialmente no *niqab* e na *burqa*.

O primeiro resultado relevante consiste no reconhecimento de que segurança e identificação constituem objetivos legítimos. A liberdade religiosa não garante direito absoluto de manter o rosto coberto durante procedimentos nos quais a identificação seja objetivamente necessária. Nesse aspecto, os sistemas europeu e universal apresentam espaço para restrições.

O segundo resultado encontra-se na diferença entre exigência pontual e proibição geral. A exposição temporária do rosto durante controle de identidade interfere menos na liberdade religiosa do que a obrigação permanente de permanecer com a face descoberta em todo espaço público. O princípio da proporcionalidade exige considerar essa diferença.

O terceiro resultado consiste na divergência jurisprudencial internacional. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos aceitou proibições amplas na França e na Bélgica, atribuindo peso à margem de apreciação dos Estados e à ideia de convivência social. Em sentido distinto, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas considerou a proibição francesa incompatível com a liberdade religiosa e a igualdade previstas no Pacto.

O quarto resultado refere-se à insuficiência de argumentos baseados exclusivamente na emancipação feminina. A existência de situações de coação não permite presumir que todas as mulheres

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

que utilizam o véu integral estejam submetidas a terceiros. A resposta mais diretamente relacionada à proteção da autonomia consiste em punir quem obriga outra pessoa a cobrir o rosto, medida já prevista pela legislação portuguesa.

O quinto resultado relaciona-se à igualdade. A redação da lei é religiosamente neutra, mas seus efeitos podem recair de maneira mais intensa sobre determinadas mulheres muçulmanas. Essa realidade exige monitoramento da aplicação da norma para impedir abordagens seletivas, estigmatização ou práticas discriminatórias.

A discussão evidencia, portanto, que a questão não pode ser resolvida mediante oposição simples entre segurança e religião. O ponto decisivo encontra-se na intensidade da medida. Quanto maior o alcance da proibição, maior deve ser a demonstração de que restrições mais específicas seriam insuficientes para alcançar a finalidade estatal.

5 Considerações Finais

O presente artigo analisou a proibição portuguesa de ocultação do rosto em espaços públicos a partir da tensão entre segurança pública e liberdade religiosa. A aprovação da Lei n.º 58/2026 inseriu Portugal em um debate que já havia alcançado grande relevância na França, na Bélgica e nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos. A experiência comparada permitiu identificar argumentos consolidados, mas também divergências importantes quanto aos limites admissíveis de intervenção estatal.

O estudo demonstrou que o título atribuído ao debate deve ser compreendido com precisão. A legislação portuguesa não utiliza a expressão véu islâmico integral nem estabelece proibição dirigida nominalmente a uma religião. O texto alcança roupas destinadas a ocultar ou dificultar a exibição do rosto. Essa neutralidade formal é juridicamente relevante, mas não elimina a necessidade de considerar os impactos específicos produzidos sobre mulheres que utilizam *niqab* ou *burqa* por motivos religiosos.

A liberdade religiosa encontra proteção sólida tanto no Direito português quanto no Direito Internacional. A Constituição reconhece sua inviolabilidade, enquanto a Lei da Liberdade Religiosa reforça a igualdade entre pessoas independentemente de suas convicções. No plano internacional, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

protegem a manifestação religiosa e admitem limitações apenas quando presentes requisitos jurídicos específicos.

A análise confirmou que segurança pública e identificação pessoal constituem finalidades legítimas. O Estado possui competência para exigir que uma pessoa revele o rosto quando isso for objetivamente necessário para verificar sua identidade, proteger instalações sensíveis, realizar controle de fronteira ou executar outros procedimentos legalmente fundamentados. A liberdade religiosa não impede essas medidas quando aplicadas de maneira necessária e proporcional.

A hipótese da pesquisa foi, entretanto, parcialmente confirmada no que diz respeito ao alcance da proibição. Existe diferença substancial entre pedir a uma pessoa que descubra o rosto durante poucos momentos para identificação e impedi-la de utilizar determinada vestimenta durante toda sua circulação no espaço público. A segunda medida produz interferência muito mais intensa e, consequentemente, exige fundamentação mais rigorosa.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos oferece espaço relevante para a defesa da legislação portuguesa. Em *S.A.S. v. France*, a Corte aceitou a proibição francesa e atribuiu importância à noção de *living together*. Os precedentes belgas de 2017 confirmaram orientação semelhante e reforçaram a margem de apreciação reconhecida aos Estados em temas relacionados à organização da vida coletiva.

Esses precedentes não resolvem, contudo, toda a controvérsia. O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas adotou posição diferente nos casos *Yaker* e *Hebbadj*. Para o Comitê, a França não demonstrou adequadamente a necessidade de uma proibição geral da ocultação do rosto e violou direitos relacionados à liberdade religiosa e à igualdade. A existência dessa divergência demonstra que a compatibilidade internacional das proibições gerais permanece juridicamente controvertida.

A proporcionalidade apresenta-se como elemento fundamental para a experiência portuguesa. Uma proibição pode ser adequada à identificação porque torna os rostos visíveis, mas isso não significa que seja automaticamente necessária. O exame precisa perguntar se procedimentos de identificação pontual, associados à obrigação de descoberta temporária do rosto quando solicitada por autoridade competente, alcançariam resultado semelhante com menor interferência nos direitos individuais.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

As exceções previstas pela própria lei reforçam essa questão. Portugal admite ocultação do rosto por motivos de saúde, segurança, condições climáticas, profissão, arte, entretenimento e publicidade, além de protegê-la em determinados locais. A existência dessas hipóteses demonstra que a exposição facial contínua não constitui valor absoluto no sistema jurídico. Consequentemente, a diferenciação entre essas situações e a manifestação religiosa precisa manter justificação consistente.

No campo da igualdade de gênero, a legislação apresenta aspecto positivo ao criminalizar a imposição forçada da ocultação do rosto. A proteção de mulheres contra ameaça, violência, coação e abuso encontra fundamento direto nos direitos humanos. Entretanto, essa tutela deve ser distinguida da situação da mulher adulta que afirma utilizar voluntariamente o véu integral. A proteção contra coação não deve converter-se automaticamente em presunção de incapacidade para decidir.

A autonomia individual exige que o Estado combata tanto a imposição privada de uma vestimenta quanto formas desnecessárias de controle público sobre escolhas pessoais. A mulher não deve ser obrigada pela família ou pela comunidade a cobrir o rosto, mas sua decisão voluntária também merece consideração jurídica. A liberdade religiosa possui justamente a função de proteger práticas minoritárias que podem ser estranhas ou impopulares para a maioria.

Outro ponto relevante refere-se à implementação concreta da legislação. Mesmo uma norma redigida em termos gerais pode produzir aplicação seletiva. As forças responsáveis pela fiscalização precisarão atuar segundo critérios objetivos, evitando que mulheres muçulmanas sejam submetidas a abordagens humilhantes ou desnecessárias. A formação dos agentes públicos e a existência de procedimentos respeitosos para identificação podem reduzir conflitos.

A experiência portuguesa também deverá ser observada empiricamente. Como a Lei n.º 58/2026 entrou recentemente em vigor, ainda não existe conjunto consolidado de decisões judiciais capaz de demonstrar a interpretação atribuída aos seus dispositivos. Futuras pesquisas deverão examinar autos de infração, decisões administrativas e judiciais e eventuais questionamentos constitucionais ou internacionais.

Conclui-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos não impede medidas destinadas à identificação de pessoas e à proteção da segurança pública, mas exige relação efetiva entre finalidade e

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

restrição. Exigências pontuais de descoberta do rosto apresentam justificativa jurídica mais sólida porque interferem apenas no momento necessário ao reconhecimento da identidade.

Uma proibição geral em espaços públicos possui impacto mais amplo e, por isso, deve ser submetida a controle mais exigente. A experiência do Tribunal Europeu demonstra que Estados dispõem de margem de apreciação, enquanto a jurisprudência das Nações Unidas indica limites mais rigorosos. Portugal encontra-se justamente no espaço jurídico formado por essas duas orientações.

A solução mais compatível com uma concepção protetiva dos direitos humanos é aquela capaz de preservar a segurança sem transformar diferenças religiosas em motivo de exclusão do espaço público. O desafio não consiste em escolher entre segurança e liberdade, mas em organizar mecanismos que realizem ambas na maior medida possível.

A proteção da sociedade pode justificar que o rosto seja mostrado quando necessário. O que exige demonstração adicional é a ideia de que essa exposição deva ocorrer continuamente, mesmo quando não existe procedimento de identificação ou risco concreto. É nesse ponto que a proporcionalidade continuará sendo o principal critério para avaliar a legitimidade e os limites da experiência portuguesa.

Referências

BREMS, Eva (ed.). **The experiences of face veil wearers in Europe and the law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **General Comment No. 22: Article 18, freedom of thought, conscience and religion**. Geneva: United Nations, 1993.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sonia Yaker v. France: communication n.º 2747/2016, views adopted on 17 July 2018**. Geneva: United Nations, 2018a.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Miriana Hebbadj v. France: communication n.º 2807/2016, views adopted on 17 July 2018**. Geneva: United Nations, 2018b.

CONSELHO DA EUROPA. **Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms**. Rome: Council of Europe, 1950.

DOOMEN, Jasper. A veiled threat: Belcacemi and Oussar v Belgium. **Ecclesiastical Law Journal**, Cambridge, v. 20, n. 2, p. 190-200, 2018.

HOWARD, Erica. **Law and the wearing of religious symbols in Europe**. 2. ed. Abingdon: Routledge, 2020.

v. [01] | n. [02] | p. [402-428] | [jul-dez] [2026]
ISSN: 3086-819X

MARSHALL, Jill. S.A.S. v France: burqa bans and the control or empowerment of identities. **Human Rights Law Review**, Oxford, v. 15, n. 2, p. 377-389, 2015.

MILLET, François-Xavier. When the European Court of Human Rights encounters the face: a case-note on the burqa ban in France. **European Constitutional Law Review**, Cambridge, v. 11, n. 2, p. 408-424, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **International Covenant on Civil and Political Rights**. New York: United Nations, 1966.

NIEMINEN, Kati. Eroding the protection against discrimination: the procedural and de-contextualized approach to S.A.S. v France. **International Journal of Discrimination and the Law**, London, v. 19, n. 2, 2019.

PAUL, Kaushik. Banning Islamic veils: is social cohesion or living together a valid argument? **Journal of Law and Religion**, Cambridge, 2024.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembleia da República, 1976.

PORTUGAL. Lei n.º 16/2001, de 22 de junho. **Lei da Liberdade Religiosa**. Diário da República, Lisboa, Série I-A, n.º 143, 22 jun. 2001.

PORTUGAL. Lei n.º 58/2026, de 24 de agosto. **Estabelece as regras de segurança e prevenção alusivas à identificação do cidadão a adotar em espaços públicos**. Diário da República, Lisboa, Série I, n.º 163, 24 ago. 2026.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **S.A.S. v. France: application n.º 43835/11, Grand Chamber judgment of 1 July 2014**. Strasbourg: European Court of Human Rights, 2014.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Belcacemi and Oussar v. Belgium: application n.º 37798/13, judgment of 11 July 2017**. Strasbourg: European Court of Human Rights, 2017a.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Dakir v. Belgium: application n.º 4619/12, judgment of 11 July 2017**. Strasbourg: European Court of Human Rights, 2017b.

TROTTER, Sarah. ‘Living together’, ‘learning together’, and ‘swimming together’: Osmanoğlu and Kocabaş v Switzerland and the construction of collective life. **Human Rights Law Review**, Oxford, v. 18, n. 1, p. 157-169, 2018.

ZALDIBIA LUENGO, Pablo. La prohibición legal de usar el velo islámico en el espacio público abierto en España y en Europa. ¿Veto genérico o limitaciones *ad casum*? **EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad**, Madrid, n. 30, p. 194-217, 2026.