

Exmo Senhor
Chefe de Gabinete de Sua Excelência
o Presidente da Assembleia Legislativa
da Madeira
Edifício da Assembleia Legislativa Madeira
Av. do Mar e das Comunidades Madeirenses
9000 - Funchal

Enviado por:
PROTOCOLO

L

Secretaria Regional de Educação
Gabinete do Secretário

SAÍDA


N.º: 3 019 20/06/2018
Proc.:2.24.5.0

ASSUNTO: REQUERIMNETO DE DEPUTADO (JPP)
- PEDIDO DE DOCUMENTAÇÃO

Em referência ao Vosso ofício nº 4960, datado de 06/06/2018, subordinado ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me Sua Excelência o Senhor Secretário Regional de junto remeter a V. Ex^a, a documentação solicitada.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe de Gabinete


(Sara Relvas)

Na resposta indicar a «Nossa Referência». Em cada ofício tratar só de um assunto

/CT



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

CONSULTA

O Governo da Região Autónoma da Madeira solicitou o nosso parecer acerca das seguintes questões:

- a) Da admissibilidade, à luz da Constituição da República, da participação dos eleitores madeirenses residentes fora do território da Região Autónoma da Madeira nas eleições para a Assembleia Legislativa Regional; e

- b) Da conformidade à Constituição, em especial aos princípios de direito eleitoral, da criação de um círculo eleitoral para eleitores madeirenses não residentes na Região Autónoma da Madeira do qual dependa a eleição de dois deputados regionais.

Secretaria Regional
Assuntos Parlamentares e Europeus
Gabinete do Secretário

Entrada

CA 3354 2017/08/14 P: 1.19.0099

ÍNDICE

I) BREVE ENQUADRAMENTO DAS QUESTÕES OBJETO DA CONSULTA

II) PARECER

1. Sentido originário da opção constituinte
2. Direito de voto dos emigrantes madeirenses à luz da autonomia regional
 - 2.1. Fundamento e sentido da autonomia regional
 - 2.2. Limites da autonomia regional
 - 2.2.1. Territorialidade
 - 2.2.1.1. Qualificação constitucional das Regiões Autónomas como pessoas coletivas territoriais
 - 2.2.1.2. Âmbito espacial de aplicação do Direito regional
 - 2.2.2. Unicidade da cidadania
 - 2.2.2.1. Enquanto manifestação do princípio da unidade do Estado
 - 2.2.2.2. Enquanto manifestação do princípio da igualdade
3. Direito de voto dos emigrantes madeirenses à luz dos princípios de direito eleitoral



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

- 3.1. Princípio da unicidade do recenseamento
- 3.2. Princípio da obrigatoriedade do recenseamento
- 3.3. Princípio da representação proporcional

III) CONCLUSÕES



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

I

BREVE ENQUADRAMENTO

DAS QUESTÕES OBJECTO DA CONSULTA

A conformidade à Constituição da participação nas eleições regionais dos eleitores madeirenses residentes fora do território da Região Autónoma da Madeira ou, noutros termos, a admissibilidade constitucional da atribuição do direito de voto aos emigrantes madeirenses nas eleições para a Assembleia Legislativa Regional não é questão inédita e sobre cuja dilucidação não se tenham já pronunciado os órgãos competentes para a fiscalização da constitucionalidade das leis ao longo da vigência da Constituição de 1976, embora em termos que não podemos considerar definitivos e plenamente satisfatórios.

A especial sensibilidade da questão não escapou, aliás, ao próprio labor dos deputados constituintes, que já à época a discutiram *ex professo*, marcando, logo aí, os termos essenciais da disputa que opõe a visão *soberanista* – no sentido de que não é admissível a atribuição do direito de sufrágio nas eleições regionais a cidadãos residentes fora do território das Regiões Autónomas – à posição *autonomista* – no sentido de que razões de justiça reclamam a atribuição do direito de voto aos emigrantes madeirenses ou açorianos nas eleições para os deputados regionais. Na



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

Assembleia Constituinte, deu voz à primeira das posições o deputado VITAL MOREIRA (PCP), tendo defendido a segunda o então deputado JORGE MIRANDA (PPD).

Por ser especialmente impressionante, recordamos os termos do diálogo travado na Assembleia Constituinte a propósito da composição do colégio eleitoral para as Assembleias Regionais, no momento em que o deputado JORGE MIRANDA se insurgiu contra a proposta do PCP de introduzir a referência aos cidadãos residentes nas Regiões Autónomas como os únicos titulares de capacidade eleitoral ativa: *“Nós não podemos concordar com a restrição que consta da proposta do PCP, segundo a qual só seriam eleitores da assembleia regional os cidadãos residentes nessas regiões. Parece-me que isso seria incongruente com o princípio que nós já aprovámos relativamente à Assembleia da República. Parece que não se deveria fazer essa restrição. Na minha opinião pessoal, na opinião do nosso grupo parlamentar, pensando no número, e grande, de emigrantes que quer os Açores que a Madeira têm, seria altamente injusto restringir aos cidadãos residentes nas regiões o direito de voto, para efeitos de eleição da assembleia regional, quando eles têm direito de voto para a Assembleia da República.”* Em reação a isto, o deputado VITAL MOREIRA dirigiu as seguintes perguntas ao deputado JORGE MIRANDA: *“o ponto de referência da autonomia regional é um determinado território, ou o que é? Se é um determinado território, o eleitorado deve ser constituído pelos residentes no território ou não?”*¹.

Como é sabido, obteve vencimento a proposta do PPD no sentido de não incluir, ao contrário do que sucede em relação à composição do

¹ Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 125, I série, 25 de Março de 1976, p. 4162.

eleitorado na eleição para as Assembleias Municipais (cf. o atual art. 239.º n.º 2), qualquer referência à qualidade de residente como condição para a titularidade do direito de sufrágio.

Na sequência disto, a Assembleia da República aprovou, em 1980, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, contendo norma (art.º 17.º) que autorizava os madeirenses não residentes na Região a participar nas eleições regionais². Chamada a pronunciar-se

² Cf. O art. 17.º do Decreto n.º 322/I, de 27 de Junho de 1980, que aprovou o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, que continha a seguinte redação:

Artigo 17.º
(Círculos eleitorais)

- 1 - Os Deputados regionais são eleitos por círculos eleitorais correspondentes a cada um dos concelhos compreendidos na Região e designados pelo respectivo nome.
- 2 - Cada um dos círculos referidos no número anterior elegerá um Deputado por cada 3500 eleitores recenseados ou fração superior a 1750.
- 3 - Os círculos com menos de 3500 eleitores recenseados elegerão sempre um Deputado.
- 4 - Haverá ainda mais dois círculos eleitorais, um abrangendo os madeirenses residentes no restante espaço nacional e outro abrangendo os madeirenses residentes no estrangeiro, o primeiro elegendo um Deputado e o segundo o máximo de quatro deputados.
- 5 - O círculo abrangendo os madeirenses residentes no estrangeiro elegerá um Deputado por cada 5000 eleitores recenseados.
- 6 - Cada um dos círculos referidos no n.º 4 elegerá sempre um Deputado, independentemente do número de eleitores recenseados.
- 7 - As eleições, nos círculos referidos no número anterior, serão ou não realizadas conforme resolução da Assembleia Regional, em função de critérios de viabilidade.

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



sobre a conformidade à Constituição do referido Estatuto Político-Administrativo, a Comissão Constitucional deliberou pela inconstitucionalidade daquela norma, por entender que esta contrariava o princípio de que o recenseamento é único para todas as eleições (art.º 113.º, n.º 2) e o princípio da unicidade da cidadania (art.º 4.º)³.

Mais detidamente e com fundamentação suplementar, a mesma Comissão Constitucional pronunciou-se sobre questão análoga, desta vez colocada a propósito da composição do colégio eleitoral para as eleições regionais na Região Autónoma dos Açores. Com efeito, no Parecer n.º 11/82, a Comissão Constitucional deliberou que a participação nas eleições regionais dos cidadãos açorianos não residentes na Região Autónoma traduzia uma violação da Constituição, por contrariar o princípio da soberania popular, na sua dimensão democrático-representativa, bem como os princípios da unicidade da cidadania (art.º 4.º), da unidade do Estado (art.º 6.º) e da igualdade, por introduzir diferenças de tratamento entre portugueses em função do território de origem (art.º 13.º). Contrariamente ao decidido no Parecer n.º 26/80, a Comissão Constitucional não detetou qualquer infração ao princípio da unicidade do recenseamento⁴.

Já depois da sua criação, o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se, por duas vezes, acerca da admissibilidade da atribuição do

³ Cf. Parecer n.º 26/80 da Comissão Constitucional, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, Vol. 13.º, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1982, pp. 183 e ss.

⁴ Cf. Parecer da Comissão Constitucional n.º 11/82, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, Vol. 18.º, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1982, pp. 61 e ss.

direito de voto nas eleições regionais a emigrantes madeirenses e açorianos.

No Acórdão n.º 1/91 estava em causa a apreciação da constitucionalidade de normas do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, designadamente da norma do artigo 10.º, n.º 4, nos termos da qual se dispunha que *“haverá ainda mais um círculo, compreendendo os cidadãos portugueses nascidos na Região e residentes fora dela, em território nacional ou estrangeiro, o qual elegerá dois Deputados”* e da norma do artigo 11.º, n.º 2, estatuindo que *“são eleitores no círculo referido no n.º 4 do artigo anterior os cidadãos portugueses residentes na área desse círculo e que tenham nascido no território da região.”* Na mesma linha do que fora o entendimento da Comissão Constitucional no Parecer n.º 11/82, o Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização preventiva, verificou a inconstitucionalidade das referidas normas do Estatuto, com fundamento na violação dos artigos 4.º (unicidade da cidadania), 6.º (forma unitária do Estado) e 225.º, n.ºs 1 e 3 (incidência territorial da autonomia, limitação da autonomia pela integridade da soberania do Estado) da Constituição.

Mais tarde, ainda na década de 90 do século passado, o mesmo Tribunal enfrentou questão análoga, desta feita colocada a propósito de normas do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Com efeito, no Acórdão n.º 630/99, o Tribunal apreciou, em sede de fiscalização sucessiva abstrata, a constitucionalidade de normas do Estatuto dos Açores com a seguinte redação: *“haverá ainda mais dois círculos, um compreendendo os açorianos residentes noutras parcelas do território português e outro os açorianos residentes no estrangeiro, cada um dos quais elegerá um Deputado.”* (art. 13.º, n.º 3) e *“são eleitores nos círculos*

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



referidos no n.º 3 do artigo anterior os cidadãos portugueses residentes na área desses círculos e que tenham nascido no território da Região.” O Tribunal não se afastou da sua jurisprudência anterior e declarou inconstitucionais as referidas normas, igualmente com fundamento na violação dos princípios da unicidade da cidadania e da unidade do Estado, tendo em conta a incidência territorial da autonomia e a limitação desta pela integridade da soberania do Estado (artigos 4.º, 6.º e 225.º da Constituição).

Desta digressão sumária (e apenas descritiva) pela jurisprudência constitucional podemos concluir que a Comissão Constitucional, primeiro, e o Tribunal Constitucional, depois, não se deixaram impressionar pela tomada de posição clara da Assembleia Constituinte sobre a questão em apreço – tal como demonstra a leitura dos diálogos das reuniões daquele órgão *supra* citadas –, tendo preferido interpretar *de forma neutral* a omissão de qualquer referência à residência como critério de titularidade do direito de sufrágio nas eleições regionais. Ancorando-se no facto de a proposta vencedora quanto à redação do então artigo 233.º, n.º 2 (atual art.º 231.º, n.º 2), ter sido aprovada por unanimidade e no argumento de que a questão teria sido, em princípio, deixada à lei ordinária, a Comissão Constitucional, no já citado Parecer n.º 11/82, entendeu que “há que fazer assim, numa perspetiva histórica, e quanto à matéria em apreciação, uma interpretação neutral.”

Independentemente da desconsideração a que foi votada a tomada de posição da Assembleia Constituinte e da posição a adotar acerca do lugar que pode desempenhar a *interpretação histórica* na descoberta do sentido das normas jurídicas, em especial, das normas constitucionais,

podemos assentar em que a pretensão das Regiões Autónomas de verem alargado o colégio eleitoral para a eleição das Assembleias Legislativas Regionais aos membros da sua comunidade emigrante tem sido reiteradamente rejeitada com base em dois argumentos essenciais, que importa circunscrever de modo a poder aferir da sua idoneidade para fundar um juízo de inconstitucionalidade.

Alega-se, por um lado, que a atribuição do direito de voto a cidadãos madeirenses ou açorianos não residentes na respetiva Região Autónoma equivaleria a criar um *“vínculo de cidadania regional, em tudo semelhante ao vínculo de cidadania estadual”* e que *“a multiplicação de cidadanias dentro do território do Estado ofenderia não só o princípio da unidade da cidadania, como, reflexamente, o princípio da unidade do Estado.”*⁵. Na mesma linha, diz-se que a criação de novas categorias jurídico-políticas, como as de *“povo madeirense”* ou *“cidadão madeirense”* *“não se enquadram nos limites da autonomia, tal como é constitucionalmente definida”* e que a atribuição de *“capacidade eleitoral ativa aos cidadãos nascidos na Região da Madeira, mas aí não residentes, configuram uma situação idêntica à que liga os cidadãos ao Estado. Trata-se, face à Constituição de um espúrio vínculo de cidadania.”*⁶.

A outra linha forte de argumentação assenta na natureza jurídica das Regiões Autónomas enquanto pessoas coletivas territoriais, cujo substrato humano estaria, deste modo, fatalmente delimitado pela população que habita o respetivo território. É com base nesta ordem de

⁵ Cf. Parecer da Comissão Constitucional n.º 11/82, p. 74.

⁶ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/91.

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



ideias que se afirma que *“parece irrefutável que por virtude do princípio da soberania popular (...) apenas aos indivíduos nelas residentes se reconheça o direito de eleger os respetivos deputados regionais”*⁷ ou que *“a admissão de deputados eleitos para a Assembleia Regional por cidadãos residentes fora da Região Autónoma é incompatível com a sua natureza territorial”*⁸.

Outros argumentos foram esgrimidos no sentido de rejeitar a admissibilidade constitucional da atribuição do direito de voto aos cidadãos madeirenses e açorianos residentes fora do território das respetivas Regiões Autónomas, com destaque para a alegada violação do princípio da unicidade do recenseamento e do princípio da igualdade. Não deixaremos, portanto, de olhar detidamente sobre a sua bondade, embora não ignorando o lugar central que os princípios da unicidade da cidadania, da unidade do Estado e do caráter territorial da autonomia regional desempenham na economia da argumentação que tem, malgrado os termos da discussão havida e da opção tomada na Assembleia Constituinte, obtido vencimento junto dos órgãos de fiscalização da constitucionalidade em Portugal.

É nossa intenção discutir e repensar todos estes argumentos, com a intenção de defender a admissibilidade constitucional da participação nas eleições regionais dos eleitores madeirenses residentes fora do território da Região Autónoma da Madeira. Pois, em nossa opinião, como se defenderá neste parecer, não existe qualquer fundamento de

⁷ Cf. Parecer da Comissão Constitucional n.º 11/82, p. 65.

⁸ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/91.



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

inconstitucionalidade na atribuição do direito de voto aos emigrantes madeirenses nas eleições para a Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma da Madeira, nos termos agora apresentados.

II

PARECER

1.O sentido originário da opção constituinte

A Comissão Constitucional – com destaque para o seu Parecer n.º 11/82 – marcou decisivamente os termos em que, ao longo dos últimos quase 40 anos, se desenvolveu o debate em torno da interpretação da norma do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição (art.º 233.º, n.º 2, na versão originária da Constituição). Um dos aspetos mais significativos da sua argumentação – que é, na verdade, um seu pressuposto – foi a tomada de posição acerca do valor a atribuir ao silêncio do texto constitucional quanto à definição do colégio eleitoral para efeitos de eleição das Assembleias Regionais.

Embora não ignorando – e citando mesmo excertos – os diálogos travados no decurso das reuniões da Assembleia Constituinte, que debateram e fixaram a redação do então artigo 233.º, a Comissão Constitucional entendeu não relevar a circunstância de ter obtido vencimento a proposta de quatro parlamentares do PPD (entre os quais o deputado JORGE MIRANDA) em alternativa à proposta do PCP, a qual pretendia restringir a capacidade eleitoral ativa nas eleições regionais aos cidadãos residentes nas Regiões Autónomas. Esta desconsideração é tanto mais impressionante quanto foram, pela voz do então deputado JORGE MIRANDA, expressamente explicadas as razões subjacentes à proposta e,

LO
FJ

para além disso, igualmente explanadas as respostas às objeções apresentadas pelo então deputado VITAL MOREIRA⁹.

⁹ Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 125, I série, 25 de Março de 1976, pp. 4162 e 4163:

“O Sr. Vital Moreira (PCP): - Sr. Deputado: O ponto de referência da autonomia regional é um determinado território, ou o que é? Se é um determinado território, o eleitoral deve ser constituído pelos residentes no território ou não? A não ser que o Sr. Deputado pretenda que é uma outra entidade, não o território, mas outra realidade que é o ponto de referência de autonomia regional. Esta a primeira pergunta. Será alguma raça?

A segunda pergunta que eu lhe queria fazer era a seguinte: se os emigrantes açorianos, tal como quaisquer outros emigrantes portugueses, não têm o direito de intervir para as eleições da Assembleia da República.

O Sr. Presidente:- Pode responder, tenha a bondade.

O Sr. Jorge Miranda (PPD): - Sr. Presidente, Srs. Deputados: Respondo imediatamente. A segunda pergunta do Sr. Deputado Vital Moreira responde de certo modo à primeira. Precisamente porque os emigrantes açorianos, como quaisquer outros emigrantes de outras regiões portuguesas, têm direito de sufrágio na eleição da Assembleia da República é que me parece que eles deverão ter direito de sufrágio na eleição da assembleia regional.

O Sr. Vital Moreira (PCP): - E para as eleições municipais?

O Orador: - Quanto às eleições municipais, aí não há o conteúdo político que têm as eleições regionais. De qualquer forma, ia imediatamente passar à primeira pergunta.

Quanto à primeira pergunta, é evidente que o elemento território é fundamental na definição da região autónoma, mas não podemos ignorar também outros laços, e um



Segundo a fundamentação avançada pela Comissão Constitucional, a circunstância de a proposta ter sido aprovada por unanimidade e de a questão ter sido relegada para a definição de lei ordinária concorrem no sentido da *interpretação neutral*, do ponto de vista histórico, do preceituado no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição. Salvo o devido respeito, não podemos acompanhar este entendimento acerca da tomada de posição da Assembleia Constituinte sobre a matéria.

Se é verdade que, embora concordando com os termos da proposta do PPD, o então deputado JAIME GAMA (PS) considerou que a matéria do sistema eleitoral regional caberia melhor nos estatutos de cada uma das regiões autónomas, no que foi acompanhado pelo então deputado VITA MOREIRA (PCP), não é legítimo concluir deste passo da discussão não atribuir relevância ou, nas palavras da Comissão Constitucional, fazer uma *interpretação neutral* do sentido histórico da opção da Assembleia Constituinte¹⁰. Com efeito, admitir que a definição do sistema

cidadão natural dos Açores ou da Madeira que se encontre fora do território dos Açores ou da Madeira, eventualmente que se encontre até no continente, pode até ser essa hipótese, um açoriano residente no continente, residente em Lisboa, ou um madeirense residente em Lisboa, eu não vejo porque, de harmonia com os critérios que a lei eleitoral estabelecer, lei eleitoral feita pela Assembleia da República, não vejo porque não deverá ter o direito de voto um elemento de referência ao território, mas o território vai ser completado pela referência a naturalidade no território, por exemplo. Portanto, parece-me que não haveria dificuldade.”

¹⁰ Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 125, I Série, 25 de Março de 1976, p. 4163:

“O Sr. Jaime Gama (PS): - Sr. Presidente, Srs. Deputados: É para dizer que, depois da alteração introduzida pelo Sr. Deputado Jorge Miranda, nós damos a nossa

eleitoral regional caiba na margem de decisão da Assembleia da República e que não deve ser exaustivamente tratada pelo texto constitucional, é bastante diferente de considerar que a matéria é *indiferente* à Constituição.

Consciente dos termos do problema da admissibilidade do voto nas eleições regionais dos emigrantes madeirenses e açorianos, dos argumentos avançados a favor e contra a respetiva consagração, entendeu a Assembleia Constituinte, contrariamente ao sucedido com respeito às Autarquias Locais, deixar ao legislador ordinário a tomada de opção fundamental no sentido da inclusão ou exclusão dos emigrantes do colégio eleitoral regional. Ao proceder deste modo, através do seu silêncio, a Assembleia Constituinte considerou ser, no plano constitucional, admissível a consagração legislativa de um ou de outro modelo. Numa palavra, atribuir liberdade de decisão ao legislador ordinário não significa *indiferença* ou *neutralidade constitucional*, mas antes o sentido de que ambas as soluções têm cabimento no desenho constitucional do regime político-administrativo das Regiões Autónomas.

No nosso entendimento, a leitura enviesada da opção constituinte originária acerca da questão do voto dos emigrantes madeirenses e açorianos condicionou negativamente os termos do debate jurídico-político que se lhe seguiu e marcou, até ao presente, a comum das posições, quer doutrinárias, quer jurisprudenciais, que se têm afirmado no

concordância à proposta de substituição apresentada pelo PPD, embora considerando que ela abrange matérias que melhor caberiam no estatuto de cada uma das regiões autónomas.”

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



sentido da inadmissibilidade constitucional da consagração legislativa do direito de sufrágio daqueles emigrantes. Como se depreende da leitura dos *Diários da Assembleia Constituinte*, não podemos, ao partir para a análise do problema objeto da consulta, desconsiderar o sentido expressamente captável da *mens legislatoris*, como se a questão tivesse sido desconhecida dos deputados constituintes ou sobre ela não tivesse sido formulado um juízo expresso no sentido da sua admissibilidade constitucional.

O que acabamos de dizer não significa, todavia, que entendamos estar já em condições de responder cabalmente à pergunta de partida. Quer dizer, apesar da relevância do elemento histórico da interpretação, não cremos que nele se esgote a tarefa de captação do sentido das normas constitucionais. Não subscrevemos uma visão puramente *subjetivista* da interpretação das normas jurídicas, pelo que devemos considerar outros elementos de natureza objetiva que concorram para a descoberta do sentido a atribuir ao disposto no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição.

Neste empreendimento, desde logo e à cabeça, não podemos deixar de relevar o facto de, independentemente de considerações de natureza histórica, também o elemento *sistemático* da interpretação parecer corroborar a perspetiva de que a Constituição admite a atribuição do direito de voto aos eleitores madeirenses e açorianos não residentes no território da respetiva Região Autónoma. De tal modo é assim que, enfrentando problema análogo a propósito do colégio eleitoral relevante para efeitos de eleições autárquicas, a Constituição não hesitou em fixar-

Ihe o limite dos cidadãos recenseados nas áreas das respetivas autarquias (cf. art. 239.º, n.º 2).

Uma vez mais, fica demonstrado que a Constituição não desconhece este problema e que, quando entendeu sobre ele tomar posição restritiva, fê-lo expressamente e sem margem para dúvidas. O mesmo sucedeu, aliás, com respeito à eleição do Presidente da República, em termos já objeto de revisão constitucional. Diz-se, no atual artigo 121.º, n.ºs 1 e 2, que o Presidente da República é eleito pelos cidadãos eleitores recenseados no território nacional, bem como pelos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, nos termos da lei e tendo em conta a *"existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional."* Não encontramos semelhante limitação para efeitos de eleição da Assembleia da República, pelo que se entende, pacificamente, que todos os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro podem participar na respetiva eleição.

Se, até agora, os dados históricos e normativos apontam no sentido da admissibilidade constitucional do direito de voto dos emigrantes madeirenses nas eleições regionais, cumpre ainda analisar se os argumentos suplementares consistentemente avançados pela *tese soberanista* são de molde a justificar uma resposta em sentido negativo. Na economia desta argumentação, vimos já ocupar lugar de destaque a invocação dos princípios da unicidade da cidadania e, reflexamente, da unidade do Estado, bem como do carácter territorial da autonomia regional. Na nossa perspetiva, a consideração destes argumentos e o seu verdadeiro alcance não podem deixar de ser compreendidos à luz do

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



princípio constitucional da autonomia regional, do seu fundamento, sentido e limites. É o que faremos nos números seguintes.

2. O direito de voto dos emigrantes madeirenses à luz da autonomia regional

2.1. Fundamento e sentido da autonomia regional

A resposta à primeira das questões objeto da consulta reclama que investiguemos o fundamento e o sentido da consagração constitucional das autonomias regionais, com vista a conhecer as razões que inspiraram a opção do legislador constituinte pela configuração da República portuguesa como Estado unitário parcialmente regional¹¹. Com efeito, só

¹¹ No sentido de que a Constituição da República forjou um compromisso entre o princípio da unidade do Estado e o seu caráter regional, criando um Estado parcialmente regional ou “Estado unitário regional periférico”, cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *La Décentralisation au Portugal*, in SYLVIA CALMES-BRUNET/ARUN SAGAR (Orgs.), *Fédéralisme, Décentralisation et Régionalisation de l’Europe – Perspectives Comparatives*, Editions L’Epitoge, 2017, p. 66. No sentido da qualificação de Portugal como Estado unitário regional, cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pp. 301 e ss.; *idem*, *Anotação ao artigo 6.º*, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, 2010, Coimbra Editora, Coimbra, p. 140; em sentido diferente, cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 235, sustentando que não se afigura apropriado falar de Estado Regional, uma vez que a regionalização política não é um princípio geral de organização do Estado e abrange apenas uma parte pequena do



a captação do fundamento da autonomia regional permite conhecer o seu sentido e os seus limites, designadamente com o propósito de compreender se a atribuição do direito de voto aos emigrantes madeirenses ultrapassa o sentido constitucional daquela autonomia, ofendendo o princípio da unidade do Estado, ou é ainda manifestação e decorrência da autonomia regional constitucionalmente fundada.

De forma original na história constitucional portuguesa, a criação das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira correspondeu, por um lado, à afirmação de que o Estado português é unitário e fundado num só poder constituinte, com a inerente rejeição de soluções federalistas, como também, por outro lado e de forma decisiva, ao reconhecimento de que os Arquipélagos atlânticos não poderiam ser relegados ao mero estatuto de autarquia local, em resultado de um processo de descentralização administrativa do Estado¹².

É justamente por tomar consciência da existência de um *quid specificum* daquela realidade insular – nos planos político, económico, social e cultural – em comparação com o resto da comunidade nacional, que a Constituição optou por um modelo exclusivo de autonomia regional para os arquipélagos dos Açores da Madeira, não extensível a outra qualquer parcela do território nacional, instituindo ali um modelo de descentralização, não apenas administrativa, mas também política¹³.

território nacional.

¹² Neste sentido, cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *op. cit.*, p. 68.

¹³ Nas palavras de JORGE PEREIRA DA SILVA, *Região Autónoma*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VII, p. 131: “não há descentralização política sem

Atesta o que dissemos, de forma bastante impressionante – sem paralelo, aliás, na redação de outras normas constitucionais definidoras da organização do poder político –, a fundamentação avançada pela própria Constituição para a instituição do regime político-administrativo dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira. Com efeito, no artigo 225.º, n.º 1, afirma-se perentoriamente que a consagração deste regime se fundamenta nas características “*geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares.*”

Como é bom de ver, o sentido desta norma, ao contrário do que pretendem algumas interpretações abusivamente restritivas, não é o de cingir a autonomia regional a um fenómeno com raízes puramente geográficas ou atinente às particularidades de um determinado território. Se é verdade que a especial circunstância geográfica dos Arquipélagos atlânticos justifica, em parte, o seu tratamento diferenciado no contexto da Constituição, não o é menos o facto de as especificidades “*económicas, sociais e culturais*”, expressamente mencionadas no texto da Lei Fundamental, se referirem necessariamente a uma determinada comunidade política, cuja diversidade cultural e social é expressamente reconhecida, bem como as suas “*históricas aspirações autonomistas*”¹⁴.

que lhe esteja subjacente, em maior ou menor grau, uma qualquer diversidade no seio da comunidade estadual, seja ela do tipo económico, índole cultural, étnica, linguística, ou, pura e simplesmente, de natureza geográfica (as designadas «regiões naturais»)". Em face da norma do artigo 225.º, n.º 1, da Constituição portuguesa, não é possível sustentar que o fenómeno regionalizador português tenha na sua origem apenas o reconhecimento das chamadas “regiões naturais”.

¹⁴ Sobre as raízes históricas da autonomia, cf. ÁLVARO MONJARDINO, *Raízes da autonomia constitucional*, Angra do Heroísmo, 1989, onde se lê que a autonomia

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convocado da Universidade Católica Portuguesa



Antes de serem uma mera realidade territorial, as Regiões Autónomas correspondem ao reconhecimento de uma comunidade política *diversa* do todo da comunidade nacional, à qual, em razão das suas especificidades, é atribuída autonomia política, quer dizer, uma “certa autonomia legislativa e «governamental», com órgãos legislativos e de direção política próprios”¹⁵, orientados à prossecução dos interesses específicos da comunidade que lhe é subjacente¹⁶.

A norma do artigo 225.º, n.º 1, da Constituição – apesar de carregada de significado histórico-político – não constitui uma simples declaração preambular, meramente contextualizadora da opção constituinte, sem conteúdo normativo específico¹⁷. Bem ao invés, ela ocupa, no nosso entendimento, o lugar central para a compreensão adequada do fundamento e do sentido da autonomia regional dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores, enquanto manifestação do reconhecimento pelo Estado da diversidade e das características próprias

regional, agora reconhecida constitucionalmente, tem raízes bem fundas na história dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira.

¹⁵ Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, *op. cit.*, p. 235.

¹⁶ Sobre a extensão dos poderes das Regiões Autónomas, cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *op. cit.*, p. 67.

¹⁷ Neste sentido, cf. ÁLVARO MONJARDINO, *O voto dos não residentes*, in *Autonomia Regional como Fenómeno Cultural e Político*, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, p. 128.

de uma determinada comunidade regional existente no contexto do todo da comunidade nacional¹⁸.

Estamos, portanto, em condições de afirmar que existe, com relevância jurídico-constitucional, uma comunidade *madeirense* (e, obviamente, também *açoriana*) com especificidades sociais, culturais e económicas, que a distinguem do todo da comunidade nacional. Não se trata aqui, evidentemente, de procurar diferenças étnicas ou religiosas de pretensas *minorias* regionais, que, no caso português, não se verificam, embora não se possa ignorar sem mais uma especificidade cultural e social das *populações insulares*, que é expressamente reconhecida pela Constituição enquanto traço definidor do fundamento e do sentido da autonomia regional.

É a esta luz – colhidos os fundamentos avançados pela Constituição para a criação das Regiões Autónomas com um estatuto político-administrativo próprio – que dificilmente se pode aceitar uma leitura amputada do artigo 225.º, n.º 1, da Constituição, no sentido de aí fazer sobressair somente as especificidades geográficas dos Arquipélagos

¹⁸ No sentido de que a autonomia se funda em raízes fortes, “*físicas e ao mesmo tempo culturais*”, sendo redutor reconduzir a autonomia a uma mera concessão estadual, cf. FRANCISCO LUCAS PIRES/PAULO CASTRO RANGEL, *Autonomia e soberania (Os poderes de conformação da Assembleia da República na aprovação dos projectos de estatutos das Regiões Autónomas)*, in *Juris et de Jure – Nos Vinte Anos da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto*, Coimbra Editora, Porto, 1998, p. 422; RUI MEDEIROS, *Anotação ao artigo 225.º*, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 275.



atlânticos enquanto fundamento da autonomia regional¹⁹. Parece ter sido esta leitura *estreita* do alcance do artigo 225.º, n.º 1, que inspirou designadamente o Tribunal Constitucional, quando, no Acórdão n.º 630/99, se referiu ao regime político-administrativo dos Açores e da Madeira como fundado “em razões específicas atinentes à realidade económica, social e cultural do respetivo território”.

2.2. Limites da autonomia regional

2.2.1. Territorialidade

2.2.1.1. A qualificação constitucional das Regiões Autónomas como pessoas coletivas territoriais

¹⁹ Neste sentido, na doutrina, referindo-se apenas às particularidades geográficas, cf. JORGE MIRANDA, *Anotação ao artigo 6.º*, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, *op. cit.* p. 146. Praticamente ignorando o fundamento económico, social e cultural da consagração constitucional da autonomia regional, cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2010, p. 643, embora, na nota prévia aos títulos VII e VIII, os mesmos autores, pronunciando-se a propósito do impacto das sucessivas revisões constitucionais no regime político-administrativo das Regiões Autónomas, não deixem de sublinhar que “a invocação de características geográficas, económicas, sociais e culturais específicas, aliada a um apelo a «aspirações autonomistas das populações insulares» alimenta a acentuação da ideia de estatuto especial normativamente conformador de «autonomia progressiva».

Afirmada que está a existência de comunidades regionais - *madeirense* e *açoriana* - cultural e socialmente diversas do todo da comunidade política nacional, questiona-se agora se elas se acham confinadas aos limites territoriais das Regiões Autónomas. Em apoio desta limitação, diz-se que ela decorre necessariamente da qualificação constitucional das Regiões Autónomas como "*peçoas coletivas territoriais*" (cf. art.º 227.º, n.º 1), à semelhança do que sucede com respeito às Autarquias Locais (cf. art.º 235.º, n.º 1), o que determinaria que o respetivo substrato pessoal fosse apenas constituído pela população residente no território dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores²⁰.

Não cremos, todavia, que seja assim, pelas razões que expomos de seguida:

- a) À cabeça, porque a qualificação de uma entidade como "territorial" não é, do ponto de vista da Teoria Geral do Estado, atributo exclusivo das Regiões Autónomas ou das Autarquias Locais. De uma certa perspetiva, ao lado destas, também o Estado é comumente designado como *pessoa coletiva de população e território* ou apenas *pessoa coletiva de tipo territorial* e ninguém contesta que a população do Estado não está

²⁰ Neste sentido, cf. JORGE MIRANDA, *O Direito eleitoral na Constituição*, in *Estudos Sobre a Constituição*, Vol. II, Livraria Petrony, Lisboa, 1978, p. 484; *idem*, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Tomo III, *op. cit.*, p. 139; *ibidem*, *Anotação ao artigo 6.º*, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, *op. cit.*, p. 147; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, *op. cit.*, p. 643.

necessariamente confinada àqueles que residam dentro das suas fronteiras²¹.

- b) Depois, porque a referência ao território, enquanto elemento constitutivo das Regiões Autónomas, significa, antes de tudo, que o poder político dos órgãos de governo próprio das Regiões se exerce nos limites espacialmente definidos de um determinado território e que o território é o elemento espacial definidor do *interesse público regional*.
- c) Enfim, porque o reconhecimento constitucional da existência de uma *comunidade madeirense e açoriana*, com especificidades sociais, culturais e económicas nos termos *supra* analisados (cf. art.º 225.º, n.º 1), não autoriza a conclusão de que aqueles traços específicos – verdadeira massa aglutinadora de pertença a uma determinada comunidade – se quebrem pela mera ausência do território da Região, nem a conclusão suplementar de que os membros de uma determinada comunidade regional se achem constitucionalmente impedidos de participar nas eleições regionais pelo facto de não residirem no espaço físico da Região Autónoma.

²¹ Cf., por todos, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição (7ª reimpressão), Almedina, Coimbra, 2001, p. 185; FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª edição, com a colaboração de Luís Fábrika, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha, Almedina, Coimbra, 2015, p. 201.

Para além disto, com respeito à questão que agora nos ocupa - a admissibilidade do direito de voto dos eleitores madeirenses não residentes no território da Região Autónoma - e partindo dos dados normativos fornecidos pelo texto da Constituição, parece *forçado* pretender responder-lhe cabalmente com apoio no disposto no artigo 227.º, n.º 1, promovendo uma assimilação entre os fenómenos da autonomia regional e autárquica, ignorando ou, pelo menos, desvalorizando a circunstância de a Constituição, quando chamada a definir em sede própria o colégio eleitoral das Assembleias representativas das Regiões e das Autarquias, ter optado expressamente por consagrar soluções diferenciadas. Com efeito, se, em relação a estas, impôs expressamente um colégio eleitoral composto pelos residentes *“recenseados na área da respetiva autarquia”* (cf. art.º 239.º, n.º 2), com respeito àquelas, limitou-se a afirmar a eleição por *“sufrágio universal, direto e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional”* (cf. art.º 231.º, n.º 2).

A dessincronização das duas formulações não resulta, como vimos, do mero acaso, antes é produto de uma opção consciente do legislador constituinte. Esta opção, tomada aquando da feitura da Constituição, não se acha diminuída ou ultrapassada pela substituição, ocorrida na revisão constitucional de 1997, da qualificação das Regiões Autónomas de *“pessoas coletivas de direito público”* por *“pessoas coletivas territoriais”*. Se acaso a vontade do legislador de revisão tivesse sido a de resolver a dúvida suscitada a propósito da interpretação da norma do artigo 231.º, n.º 2, que certamente não desconhecia, teria, como parece óbvio,

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



procurado alterar a redação deste preceito, designadamente para o aproximar do conteúdo plasmado na norma do artigo 239.º, n.º 2. Não foi assim que procedeu o legislador de revisão, mantendo intacta a opção originária do legislador constituinte.

O que acabamos de dizer vale, aliás, com o mesmo alcance, para a nova redação do artigo 232.º, n.º 2, igualmente introduzida na revisão constitucional de 1997. Diz-se aí que *“compete à Assembleia Legislativa da região autónoma apresentar propostas de referendo regional, através do qual os cidadãos eleitores recenseados no respetivo território possam, por decisão do Presidente da República, ser chamados a pronunciar-se diretamente, a título vinculativo, acerca de questões de relevante interesse específico regional, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 115.º”*. Este regime não deve surpreender, nem permite tirar conclusões precipitadas acerca da participação dos eleitores residentes no estrangeiro nas eleições regionais, uma vez que decalca, para o plano regional, o disposto no n.º 1 do artigo 115.º, para o plano nacional²². Ou seja, em matéria de referendo,

²²Em sentido contrário, em termos que não podemos acompanhar, cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Tomo III, *op. cit.*, p. 139, nota 3; RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, Principia, Lisboa, 1997, pp. 58 e 59. Estes últimos autores sustentam, *“por identidade de razão”*, que, se os açorianos não residentes estão impedidos de se pronunciarem em referendos regionais, *“não poderão tomar parte nas eleições para a Assembleia Legislativa Regional”*. No nosso entendimento, não há qualquer identidade de razão, pelo simples facto de que também os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro estão impedidos de participar nos referendos nacionais e ninguém pretende que essa proibição se estenda ao direito de participar nas eleições para a Assembleia da República. Não é, portanto, possível buscar analogias entre a

a opção constitucional foi a de limitar, por princípio, o universo de eleitores aos cidadãos recenseados no território nacional e, conseqüentemente, no caso do referendo regional, aos eleitores recenseados no território das Regiões Autónomas. Ainda assim, a Constituição admite a participação de cidadãos residentes no estrangeiro quando o referendo recaia sobre matéria que lhes diga especificamente respeito (cf. art.º 115.º, n.º 12), exceção que parece dever aplicar-se “*com as necessárias adaptações*” também ao referendo regional, por remissão expressa do disposto no artigo 232.º, n.º 2.

Repetimos, portanto, o que dissemos a propósito da nova redação do artigo 227.º, n.º 1: se a intenção do legislador de revisão tivesse sido a de resolver a disputa travada - no plano político e jurisdicional - acerca da configuração do colégio eleitoral relevante para efeitos de eleições regionais, tê-lo-ia feito, sem margem para dúvidas, a propósito do artigo dedicado especificamente a esta questão, leia-se, alterando o disposto no artigo 231º, n.º 2.

Mas a *objeção da territorialidade* ou da natureza jurídica das Regiões Autónomas enquanto entes coletivos de carácter territorial desempenhou um lugar decisivo, logo na argumentação da Comissão Constitucional - mesmo antes de o legislador de revisão constitucional ter introduzido, na revisão de 1997, a referência à natureza das Regiões como “*peças coletivas territoriais*” (cf. art.º 227.º, n.º 1) -, no sentido de justificar a

solução constitucional relevante para efeitos de democracia direta e de democracia representativa, quer no plano das eleições nacionais para os órgãos de soberania, quer no plano das eleições regionais.

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



impossibilidade da atribuição aos emigrantes madeirenses e açorianos da condição de eleitores nas eleições regionais. Com efeito, segundo a Comissão Constitucional, apoiada em alguma doutrina, a Constituição nada disse sobre a composição do colégio eleitoral regional, porque ela decorre necessariamente da natureza jurídica das Regiões Autónomas enquanto entes territoriais²³.

Já explicámos atrás as razões pelas quais não concordamos com esta *fatalidade*, que parece decorrer de uma visão restritiva acerca do alcance da autonomia regional, sem arrimo no texto da nossa Lei Fundamental, como se existisse apenas um modelo de autonomia regional do qual se pudesse extrair a resposta a todas as interrogações, designadamente as relativas à participação dos emigrantes nas eleições regionais.²⁴ Ora, a experiência do Direito Comparado demonstra que não é assim. Com efeito, o exemplo espanhol é bem elucidativo de como um Estado Regional ou autonómico pode consagrar, através de lei ordinária, o direito de participação nas eleições regionais dos seus cidadãos emigrantes, sem que tenha sido posta em causa a constitucionalidade

²³ Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, *op. cit.*, p. 698, sustentando que: “a Constituição não define o colégio eleitoral regional, nem o âmbito de representação política da assembleia regional. Mas não precisava de dizê-lo: a assembleia representa, a nível regional, os cidadãos da região autónoma e, sendo esta uma pessoa coletiva territorial infraestadual, os cidadãos da região autónoma são os cidadãos aí residentes, independentemente do seu tempo de residência. O colégio eleitoral é, portanto, constituído pelos cidadãos recenseados nas freguesias das regiões autónomas.”.

²⁴ Cf., neste sentido, ÁLVARO MONJARDINO, *O voto dos não residentes*, *op. cit.*, pp. 137 e ss.

desta solução com fundamento na pretensa violação do carácter territorial das autonomias²⁵.

2.2.1.2. Âmbito espacial de aplicação do Direito regional

Finalmente, resta ainda confrontar um derradeiro argumento que serve de base à tese *soberanista*, igualmente ancorado no limite da territorialidade das Regiões Autónomas. Para além do que já expusemos, alega-se ainda que traço decorrente da natureza das Regiões Autónomas como entes territoriais seria também a *territorialidade* do Direito regional, no sentido em que os atos legislativos e regulamentares dimanados dos órgãos de governo próprio das Regiões teriam sempre um âmbito espacialmente circunscrito ao território das Regiões e levariam como âmbito de aplicação subjetivo os cidadãos aí residentes. Consequência disto seria, uma vez mais, a afirmação de que só a estes cidadãos – domiciliados ou residentes – caberia o direito de participar,

²⁵ Cf., entre outras disposições, o artigo 2.º da Ley Orgánica 5/1985, sobre o regime eleitoral geral, que reconhece o direito de sufrágio a todos os espanhóis maiores de idade, apenas limitando a participação eleitoral a um critério de residência em Espanha para efeitos de eleições municipais, e o artigo 4.º da Ley 40/2006, sobre o estatuto da cidadania espanhola no estrangeiro, que dispõe que: “*Los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación.*”.

designadamente através do exercício do direito de voto, na definição dos termos do Direito regional.

Em termos simples, desta condição do Direito regional decorreria não ter cabimento atribuir direitos de participação política a madeirenses (ou açorianos) residentes no estrangeiro, quando a eles nunca se aplicaria o resultado das decisões dos órgãos de governo próprio das Regiões que aquela participação poderia influenciar ou determinar²⁶. Portanto, uma vez que os madeirenses (ou açorianos) emigrantes não se encontram no território da Região Autónoma, seria inútil atribuir-lhes direitos de participação política para condicionar ou influenciar decisões que não se lhes aplicariam.

O argumento não convence, desde logo, porque se, em termos de aplicação no espaço, o Direito Regional é marcado pela territorialidade, em termos de aplicação subjetiva, não é correto reduzir o seu alcance aos residentes no território da Região. Com efeito, mesmo aqueles cidadãos – nacionais ou estrangeiros – que se encontrem no território da Região, ainda que aí não tenham residência estável, não deixam de estar sujeitos ao ordenamento jurídico regional.

Por outro lado, mais decisivamente, o argumento improcede porque desvaloriza as ligações que os emigrantes madeirenses na diáspora mantêm com o território da Região Autónoma, ainda que aí não tenham residência estável. Com efeito, os destinos da condução política da Região não lhes são indiferentes, porque, para uns, existe a perspetiva

²⁶ Cf., neste sentido, JORGE MIRANDA, *Anotação ao artigo 6.º*, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, *op. cit.*, p. 147.

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



de regressar um dia, de modo definitivo, à Região; porque, para outros, realizaram investimentos ou são titulares de património na Região; ainda para uma parte, porque, apesar de residirem fora do território da Região, não deixam de ter família que aí permaneceu e que visitam com regularidade; para todos, porque o sentimento de pertença a uma comunidade com traços culturais e sociais próprios não lhes permite olhar com indiferença ou desinteresse para o rumo político da comunidade a que pertencem, apesar de se encontrarem fisicamente distantes²⁷.

De certo modo, são estas as razões que inspiraram a atribuição do direito de voto nas eleições para a Assembleia da República e para o Presidente da República aos emigrantes portugueses em geral e que se mantêm plenamente válidas para o caso dos emigrantes madeirenses (ou açorianos).

²⁷ Na Declaração de voto que apôs ao Parecer n.º 11/82 da Comissão Constitucional, ressoam de forma baste significativa as palavras de MESSIAS BENTO: *“De facto, para credenciar aquele regime como regime constitucional-regra, nesta matéria, poderia, antes de mais, invocar-se a circunstância de – ao menos em grande número – os cidadãos não residentes continuarem profundamente ligados à sua terra, aí investindo as suas economias, aí passando as suas férias e aí também projetando acabar os seus dias. E isto levaria, naturalmente, a reconhecer-lhes um interesse semelhante ao dos residentes na escolha de quem haja que governar o País.”*



2.2.2. Unicidade da cidadania

2.2.2.1. Enquanto manifestação do princípio da unidade do Estado

Segundo a tese *soberanista*, a atribuição do direito de voto a cidadãos madeirenses (ou açorianos) a residir fora do território da Região Autónoma esbarra ainda num outro limite, filiado no carácter unitário do Estado português, que só consentiria – de acordo com esta perspetiva – a existência de um único e exclusivo vínculo de cidadania. O Estado unitário – alega-se – não admite no seu seio a existência de “*sub-cidadanias regionais*” ou a criação de novas categorias jurídico-políticas de “*cidadão madeirense*” ou de “*cidadão açoriano*”, às quais não se pode reconhecer mais do que um relevo meramente sociológico ou cultural, mas nunca jurídico-constitucional²⁸. Numa palavra, o Estado unitário tem um só povo e esse não pode ser fragmentado em diversos “*povos*” com estatutos políticos diversos daquele que é atribuído ao povo português em geral.

Não podemos subscrever esta perspetiva, uma vez que ela parte de uma visão arcaica do conceito de cidadania, por um lado, e porque ignora, por outro, a natureza parcialmente regional do Estado português. Começando pelo fim: ao assumir a regionalização, no sentido político-

²⁸ Cf., por todos, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, *op. cit.*, p. 224, no sentido de que “*a cidadania portuguesa não consente cidadanias regionais com relevância jurídica*”.

administrativo, dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores, o legislador constituinte aceitou, de certo modo, comprimir o princípio da unidade do Estado, razão pela qual a melhor qualificação para a República portuguesa é a de Estado unitário regional ou parcialmente regional. Com efeito, a criação de entidades com órgãos de governo próprio, dotados de poder político e legislativo, no seio do Estado português, implica necessariamente uma compressão do poder político dos órgãos de soberania²⁹. Depois, porque aqueles órgãos de governo próprio das Regiões representam, no plano político, uma determinada comunidade regional, à qual, em democracia, não podem deixar de ser atribuídos direitos de participação política.

É justamente nesse sentido, no da participação política, que se pode falar em *cidadania regional*, sem ferir o carácter unitário da cidadania portuguesa ou, reflexamente, do Estado português. É claro que, na lógica de compromisso inerente à criação do Estado regional – simultaneamente unitário e regional (ainda que, no caso português, apenas parcialmente) –, os cidadãos madeirenses ou açorianos são plenamente cidadãos portugueses, com todos os direitos e deveres inerentes a esse estatuto.

Neste sentido, a *cidadania regional* não se confunde nem diminui a *cidadania portuguesa*, que continua a ser unitária. Não se confunde, porque

²⁹ Cf. JORGE PEREIRA DA SILVA, *op. cit.*, p. 132, em termos impressionantes: “ao reconhecimento de interesses próprios de determinadas comunidades integradas no Estado, junta-se a constituição de órgãos representativos que possam definir com fidelidade esses mesmos interesses e os possam prosseguir por si. Ora, a construção destas democracias regionais tem um efeito limitador do princípio democrático nacional, desde logo pela possibilidade de não coincidência entre a maioria regional e a maioria nacional.”.

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa



diz respeito a uma comunidade não dotada *de poder constituinte*, ao contrário da totalidade do povo português, nem a diminui, porque não prejudica nenhuma dos atributos inerentes à condição de cidadão português. Trata-se, portanto, de um estatuto que acresce ao de cidadão português, sendo relevante apenas para efeitos regionais e nada mais.

Também não subscrevemos a tese da irrelevância jurídico-constitucional da *cidadania regional* – dissemo-lo há pouco –, porque ela parte de uma visão arcaica do conceito de cidadania, enquanto expressão apenas de um vínculo que liga uma determinada pessoa a um Estado. Ora, este entendimento, que fazia coincidir o conceito de cidadania ao de nacionalidade, assentava bem a um determinado período histórico, dominado pela criação dos Estados-nação, fortemente marcado pela dinâmica de homogeneização das diferenças regionais dentro da comunidade nacional e, simultaneamente, pela quebra de laços da comunidade nacional com realidades políticas complexas, que a integravam em Estados compostos, amputando parte da sua soberania³⁰.

É certo que Portugal é o Estado-nação com fronteiras definidas mais antigo da Europa, não tendo atravessado muitas das contingências que determinaram o curso de várias *nacionalidades* ao longo da história europeia, mas aquele conceito de cidadania (exclusivista e unitário) é tributário de um tempo sem correspondência na atual realidade

³⁰ Sobre a evolução dos conceitos de nacionalidade e de cidadania, cf. RUI MOURA RAMOS, *Nacionalidade*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VI, p. 104.

européia³¹. Com efeito, o fenómeno político-jurídico da integração europeia trouxe consigo a consagração, desde o Tratado de Maastricht, do conceito de *cidadania europeia*, como realidade diferente da cidadania nacional, demonstrando bem a elasticidade do conceito de cidadania para albergar diferentes tipos de vínculos das pessoas a entidades políticas com natureza diferente³². Assim como a criação de um estatuto político dos cidadãos da União Europeia, que abrange os cidadãos portugueses, não afeta o princípio da unicidade da cidadania, também o reconhecimento de cidadanias regionais, em resultado de processos de descentralização política no seio do Estado, não ameaçam a sua integridade³³.

A configuração *multinível*³⁴ do ordenamento jurídico atual, penetrado por influências regionais, nacionais, europeias e, até mesmo,

³¹ Sobre os processos federativos contemporâneos e a construção de organizações supranacionais, cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República – Uma Introdução ao Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 342 e ss.

³² Sobre o conceito de cidadania europeia, cf. RUI MOURA RAMOS, *op. cit.*, p. 110.

³³ No sentido de que o conceito de cidadania obedece, cada vez mais, a critérios de “*geometria variável*”, destacando a existência de cidadanias de sobreposição, de cidadanias de segundo grau e de duplas cidadanias, cf. JORGE PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), Lisboa, 2004, p. 58.

³⁴ A expressão “constitucionalismo multinível” deve-se a INGOLF PERNICE, cf. *Global Constitutionalism and the Internet: Taking People Seriously*, in R. Hofmann & S. Kadelbach. (Eds.), *Law Beyond The State. Pasts and Futures* (pp. 151-205), Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2016; INGOLF PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, Humboldt-Universität zu Berlin, WHI-Paper 2/09, <http://www.whiberlin.de/documents/whi-paper0209.pdf>.

globais, não pode deixar de refletir-se no estatuto jurídico-político das pessoas, enquanto titulares de diferentes vínculos de pertença a entidades políticas diversas, pelo que não pode impressionar, neste contexto, a atribuição de direitos de participação política ou de um estatuto jurídico-político aos membros de uma determinada comunidade regional, cujas especificidades são, como vimos, expressamente reconhecidas pela Constituição, com vista à prossecução de um interesse próprio. Não se pode contestar, portanto, a existência de uma cidadania regional com relevância jurídico-constitucional.

Da mesma maneira como se deve considerar que o cidadão nacional é, simultaneamente, também cidadão europeu e cidadão global (ainda que, neste último caso, de forma limitada ou «parcial»³⁵, no plano da proteção internacional dos Direitos Humanos, pelo menos sempre que existam mecanismos jurisdicionais suscetíveis de proteger os cidadãos nacionais contra o seu próprio Estado), não há qualquer razão para considerar que ele não possa ainda ser igualmente cidadão regional (madeirense, como no caso em apreço, ou açoriano).

Tal como se deve considerar a existência de distintos níveis de constitucionalismo³⁶, deve-se igualmente admitir a existência de uma

³⁵ PETER HÄBERLE, *El Constitucionalismo Universal desde las Constituciones Parciales Nacionales - Siete Tesis*, in *Direito Público*, Revista do Instituto de Direito Público de Brasília, nº 54, 2013, p. 9 e ss.

³⁶ Sobre o constitucionalismo nacional, europeu e global, cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Na Senda de Häberle: à Procura do Direito Constitucional e do Direito Administrativo Europeus*, in VASCO PEREIRA DA SILVA / FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, *O Constitucionalismo do Séc. XXI na sua Dimensão Estadual, Supranacional e Global* (e-book),

Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

“cidadania multinível”, englobando designadamente a cidadania regional, a cidadania nacional e a cidadania global. Todas estas modalidades de cidadania se somam e se combinam, sem que exista qualquer contradição no estatuto jurídico-constitucional do cidadão português, até porque todos esses distintos níveis de cidadania decorrem da sua condição de cidadão nacional.

Questão diferente é a de saber quem beneficia desse estatuto particular, ou seja, se apenas os cidadãos portugueses residentes no território da Região Autónoma ou se, para além destes, também aqueles que, apesar de residirem fora daquele território, partilham um laço de ligação efetiva à comunidade regional. Vimos já que, atendendo aos fundamentos da autonomia regional constitucionalmente consagrada, é reconhecida à comunidade madeirense (e açoriana) uma especificidade cultural e social (cf. art.º 225.º, n.º 1) não geograficamente delimitada, pelo que não está constitucionalmente excluída a hipótese de serem atribuídos

ICJP, Lisboa, 2015, <http://icjp.pt/publicacoes/1/5103>; VASCO PEREIRA DA SILVA, *Le Gout de Diderot et la Constitution Européenne*, in FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN / STÉPHANE PINON / ALEXANDRE VIALA, *Le Droit Constitutionnel Européen à l'Épreuve de la Crise Économique et Démocratique de l'Europe*, Institut Universitaire de Varenne, 2015, p. 27 e ss.; VASCO PEREIRA DA SILVA, «Introduction», «Portugal, Europe and the Globalization of the Law - Celebration of the Centenary - Law Faculty of the University of Lisbon - International Conference (27th September 2013)», ICJP, Lisboa, 2013, <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/4986>; VASCO PEREIRA DA SILVA, *Una Reflexión desde Granada sobre la Constitución Europea*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 11, nº 22, julio-diciembre de 2014 (http://www.ugr.es/~redce/REDCE22/articulos/11_pereira.htm).

direitos de participação política a madeirenses (e açorianos) residentes fora do território da Região Autónoma.

2.2.2.2. Enquanto manifestação do princípio da igualdade

A rejeição da *cidadania regional* assenta também na invocação de que o reconhecimento jurídico-constitucional de semelhante estatuto implicaria violação do princípio da igualdade, por introduzir “*privilégios, privação de direitos ou isenção de deveres com base no território de origem*” entre os cidadãos portugueses³⁷.

Não podemos acompanhar este modo de entender, pelas razões que expomos de seguida:

- a) Em primeiro lugar, porque a consagração do direito de voto nas eleições regionais aos emigrantes madeirenses (ou açorianos) não os isenta do cumprimento de qualquer dever ou da titularidade de qualquer direito associados ao estatuto de cidadãos portugueses, que continuam a ser de pleno direito e para todos os efeitos. Como dissemos atrás, a cidadania madeirense acresce à cidadania portuguesa, mas não se confunde com ela, nem a diminui.

³⁷ Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, *op. cit.*, p. 224. Também neste sentido se pronunciou o Parecer da Comissão Constitucional n.º 11/82.

b) Depois, porque a atribuição do direito de sufrágio aos emigrantes madeirenses não configura um privilégio injustificado ou arbitrário assente numa discriminação com base no território de origem. Trata-se, ao invés, do reconhecimento de uma diferença inevitável entre os membros da comunidade nacional, necessariamente decorrente da existência no seu seio de comunidades regionais com especificidades sociais e culturais que a Constituição não ignorou (cf. art.º 225.º, n.º 1). Como vimos *supra*, a atribuição do direito de sufrágio aos emigrantes madeirenses funda-se em razões de justiça material, ancoradas na ligação efetiva que as comunidades madeirenses na diáspora mantêm com o território da Região Autónoma. Este interesse subjacente à participação política regional inexistente, aliás, para os restantes membros da comunidade nacional, pelo que, em algum momento, se poderia falar em discriminação e em violação do princípio da igualdade, uma vez que a violação do princípio da igualdade pressupõe o tratamento discriminatório de pessoas colocadas na mesma situação material, através de um critério arbitrário ou desrazoável, o que não se verifica manifestamente aqui³⁸. Por outro lado, também não deve impressionar o facto de o tratamento diferenciado assentar no “território de origem” e de

³⁸ Sobre o princípio da igualdade, cf., por todos, MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Princípio da igualdade, fórmula vazia ou carregada de sentido*, in Boletim do Ministério da Justiça, n.º 358, pp. 26 e ss.; JORGE REIS NOVAIS, *Os princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 101 e ss.

este critério estar expressamente mencionado no artigo 13.º, n.º 2, da Constituição. Há muito que a dogmática do princípio da igualdade esclareceu que os critérios enunciados expressamente na Constituição constituem apenas indícios de *discriminações constitucionalmente vedadas*, mas não excluem a elaboração de um juízo sobre a bondade das razões – à luz dos princípios da proibição do arbítrio e da proporcionalidade – que inspiraram a tomada de decisão do legislador³⁹. Numa palavra, nem todas as diferenças de tratamento dos portugueses com base no território de origem são constitucionalmente ilegítimas, desde que existam razões que as justifiquem, que não procedam da adoção de medidas arbitrárias ou desproporcionais. Mesmo em relação às chamadas discriminações assentes nas *categorias suspeitas* (como o sexo, a raça ou a religião), existe apenas uma presunção de inconstitucionalidade, que pode bem ser ilidida com a demonstração das razões de interesse público que as justificam⁴⁰.

- c) Enfim, porque, no nosso entendimento, a condição de emigrante madeirense não tem de ser privativa dos cidadãos portugueses nascidos no território da Região Autónoma, podendo englobar, para além destes, todos os cidadãos

³⁹ Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Anotação ao artigo 13.º*, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, *op. cit.*, p. 231.

⁴⁰ Sobre as chamadas categorias suspeitas, cf. JORGE REIS NOVAIS, *op. cit.*, pp. 112 a 114.

portugueses que, tendo residido no território da Região, integraram a comunidade regional e participaram na construção do seu futuro coletivo⁴¹. Com efeito, tal como a condição de madeirense, para efeitos de cidadania regional, inclui necessariamente todos os cidadãos portugueses que residam no território da Região Autónoma, também a condição de emigrante madeirense pode englobar os cidadãos nacionais que, embora residindo no estrangeiro, tiveram a sua última residência estável em solo nacional no território da Região, tendo integrado a comunidade madeirense para efeitos políticos e estabelecido, como tal, laços de ligação efetiva à Região Autónoma da Madeira. Bem vistas as coisas, também estas pessoas adquiriram a condição de madeirense e apreenderam os traços culturais e sociais que distinguem a

⁴¹ No ordenamento jurídico espanhol, o estatuto de cidadão das Comunidades Autónomas abrange, não apenas os cidadãos residentes na respetivo território, mas também os cidadãos espanhóis que, embora residentes no estrangeiro, tiveram a sua última residência administrativa no território da Região. Por exemplo, cf. Estatuto de Autonomia da Andaluzia, cujo artigo 5.º, n.º 2, dispõe que : *“Como andaluces y andaluzas, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado.”*; ou o Estatuto de Autonomia da Catalunha, cujo artigo 7.º, n.º 2, prevê que: *“Gozan, como catalanes, de los derechos políticos definidos por el presente Estatuto los españoles residentes en el extranjero que han tenido en Cataluña la última vecindad administrativa, así como sus descendientes que mantienen esta ciudadanía, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley.”*

comunidade política que passaram a integrar. Como tal, as mesmas razões de justiça material que justificam o alargamento do direito de voto aos madeirenses a residir no estrangeiro – possibilidade de regresso definitivo à Região; manutenção de interesses económicos na Região; sentimento de pertença à Comunidade madeirense – são aqui plenamente válidas e autorizam que o legislador inclua, se assim pretender, estes cidadãos no âmbito do colégio eleitoral relevante para efeitos de eleição da Assembleia Legislativa Regional. Sendo assim, qualquer cidadão português pode aceder à condição de madeirense, desde que opte por ter residência no território da Região Autónoma. Também por esta razão, não se vê como a atribuição do direito de sufrágio aos emigrantes madeirenses possa configurar uma violação do princípio da igualdade⁴².

⁴² Questão diferente é a de saber se, à luz do princípio da igualdade, também os madeirenses residentes noutras parcelas do território nacional – no Continente ou nos Açores – devem beneficiar do direito de sufrágio nas eleições regionais. Estamos em crer que, quanto a estes cidadãos, não se colocam os obstáculos de participação na vida política regional de que sofrem os emigrantes, podendo conservar, se assim entenderem, a possibilidade de exercício do direito de voto, deslocando-se à Região, pelo que não se justifica, quanto a estes, a extensão do direito de voto.

3. Direito de voto dos emigrantes madeirenses à luz dos princípios de direito eleitoral

3.1. Princípio da unicidade do recenseamento

A circunstância de a Constituição afirmar, no seu artigo 113.º, n.º 2, o carácter oficioso, obrigatório, permanente e único do recenseamento eleitoral determinou que, logo em 1980, no Parecer n.º 26/80, a Comissão Constitucional se tenha pronunciado no sentido em que, “segundo certa perspectiva”, a atribuição do direito de voto aos emigrantes madeirenses violava o princípio da unicidade do recenseamento, uma vez que “a eleição de deputados à Assembleia Regional exigiria a elaboração de um recenseamento próprio segundo o território de origem.”.

Mais tarde, no Parecer n.º 11/82, a mesma Comissão Constitucional, colocada perante questão análoga, chegou a conclusão diversa, ou seja, sustentou, através de fundamentação sólida, não ocorrer violação do princípio da unicidade do recenseamento, pelo simples facto de se pretender alargar o universo dos cidadãos com capacidade eleitoral ativa nas eleições regionais. Seguindo a linha de argumentação da Comissão Constitucional, o recenseamento não deixa de ser único pela circunstância de, em diferentes eleições, não existir sempre o mesmo universo de eleitores, como é manifestamente o caso nas eleições para os órgãos de soberania, por uma banda, e nas eleições regionais e autárquicas, por outra.

Continuando a seguir o entendimento exposto no Parecer n.º 11/82, o princípio da unicidade do recenseamento *“não quer, nem pode querer significar um só recenseamento válido e imutável para todo o sempre. O princípio consente não só uma periódica atualização do recenseamento, como mesmo a sua reformulação global.”*. Noutro passo, alude-se à necessidade de proceder, por exemplo, a *“alterações de ordem repartitiva, ao nível do recenseamento (...) sempre que se modifique a divisão autárquica”*, sem que nenhuma destas operações implique a multiplicação dos recenseamentos.

Estamos, portanto, seguros de que o alargamento do colégio eleitoral regional, através da criação de um círculo eleitoral composto pelos madeirenses residentes no estrangeiro, não traduz violação do princípio da unicidade do recenseamento, apesar de implicar, tendo por base o recenseamento já existente, uma tarefa destinada a incluir, nos cadernos eleitorais pertinentes para efeitos de eleição da Assembleia Legislativa Regional, os emigrantes madeirenses residentes no estrangeiro. Esta operação de atualização dos cadernos eleitorais não acarreta, logicamente, um segundo recenseamento.

3.2. Princípio da obrigatoriedade do recenseamento

Vimos já que, nos termos do artigo 113.º, n.º 2, da Constituição, o recenseamento é oficioso e obrigatório. Apesar da consagração deste princípio, sempre se admitiu a previsão de exceções, designadamente para os eleitores residentes no estrangeiro. Nestes termos, dispõe o artigo

4.º da Lei n.º 13/99, de 22 de março, que aprova o regime jurídico do recenseamento eleitoral, no sentido em que o recenseamento é voluntário para os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro. Por identidade de razões, não vemos como possa ser diferente para os madeirenses residentes no estrangeiro. Aliás, como vimos a propósito da unicidade do recenseamento, a introdução do direito de voto dos emigrantes madeirenses não implicará a realização de um novo recenseamento e o alargamento dos cadernos eleitorais terá por base o conjunto de cidadãos nacionais madeirenses residentes no estrangeiro já recenseados, o que, naturalmente, não exclui que outros cidadãos nacionais ainda não recenseados o possam vir a fazer depois de uma eventual alteração legislativa que contemple o respetivo direito de participação nas eleições regionais.

Dito isto, admitir a voluntariedade do recenseamento de qualquer cidadão nacional residente no estrangeiro não se confunde com a atribuição da possibilidade de escolha seletiva dos atos eleitorais para os quais se está recenseado, uma vez que, como vimos, o recenseamento é único. Portanto, tendo optado por se recensear ou estando já recenseado, o cidadão madeirense residente no estrangeiro integra os cadernos eleitorais pertinentes para todas as eleições para as quais está habilitado a participar, de carácter nacional ou regional.

3.3.Princípio da representação proporcional

É sabido que, nos termos da Constituição, a conversão dos votos em mandatos “*far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional.*” (cf. art.º 113.º, n.º 5). Este princípio geral de direito eleitoral é reafirmado a propósito da eleição da Assembleia Legislativa Regional (cf. art.º 231.º, n.º 2), embora sem imposição constitucional do método de Hondt, tal como sucede para efeitos de eleição da Assembleia da República (cf. art.º 149.º, n.º 1).

Apesar da afirmação geral do princípio da representação proporcional, erigido em limite material de revisão constitucional (cf. art.º 288.º, alínea h)), a Constituição não deixa de admitir exceções ao seu alcance. Com efeito, a propósito da eleição dos deputados à Assembleia da República, a Constituição só exige a proporcionalidade nos círculos plurinominais do território nacional, excetuando o círculo nacional. Portanto, a Constituição prevê não se aplicar a exigência de proporcionalidade à eleição dos deputados pelos círculos compostos por eleitores residentes no estrangeiro⁴³.

São conhecidas as razões subjacentes a esta limitação, fundadas na percepção de que a existência de quase cinco milhões de portugueses residentes no estrangeiro determinaria, a aplicar-se a regra da proporcionalidade, que praticamente metade dos deputados à Assembleia da República fosse eleita por cidadãos residentes no

⁴³ Neste sentido, cf. JORGE MIRANDA, *Anotação ao artigo 149.º*, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 448.

estrangeiro, o que ultrapassaria a finalidade que esteve na base da consagração do direito de voto daqueles cidadãos⁴⁴.

Questão pertinente é, portanto, a de saber se a eleição de dois deputados à Assembleia Legislativa Regional pode ficar dependente de um círculo eleitoral composto pelos madeirenses na diáspora, cujo número de eleitores potencial implicaria, certamente, se aplicado aquele princípio de proporcionalidade, a eleição de mais do que dois deputados.

No nosso entendimento, as mesmas razões que levaram o legislador constitucional a prever a não aplicação do princípio da representação proporcional no artigo 149.º, n.º 2, mantêm-se plenamente válidas para a participação eleitoral dos madeirenses residentes no estrangeiro nas eleições regionais. Com efeito, também aqui, a aplicação estrita da proporcionalidade acarretaria o perigo de a comunidade madeirense residente no estrangeiro determinar a eleição de um número bastante significativo (eventualmente maioritário) de deputados regionais, desvirtuando a intenção originária subjacente à consagração do respetivo direito de sufrágio nas eleições regionais, a qual, orientada pela vontade de integrar a comunidade madeirense residente na diáspora na definição do futuro coletivo da Região, não deixa de ter presente as limitações que o afastamento geográfico do Arquipélago implica na

⁴⁴ Cf. LAURA LOPES COSTA, *O voto dos portugueses residentes no estrangeiro no actual ordenamento jurídico português*, in *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, n.ºs 18/21 (2012), p. 194. Apesar dos receios expressos no texto, apenas estão inscritos no recenseamento eleitoral, segundo os dados fornecidos pela Secretaria Geral da Administração Interna, cerca de 300 000 cidadãos portugueses residentes fora do território nacional.



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

LA
F/

formação da vontade política, tal como sucede, aliás, em relação a todos os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro com respeito às eleições para a Assembleia da República.

Neste sentido, havendo razões ponderosas que a justificam e apoiada na abertura constitucional indicada pela norma do artigo 149.º, n.º 2, da Constituição, não viola o princípio da representação proporcional a limitação de o círculo de eleitores madeirenses residentes no estrangeiro eleger apenas dois deputados à Assembleia Legislativa Regional.



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

III

CONCLUSÕES

1. A questão da admissibilidade constitucional do direito de voto dos emigrantes madeirenses e açorianos nas eleições regionais foi abundantemente discutida na Assembleia Constituinte, tendo prevalecido a posição de que, por razões de justiça material, o legislador democrático está constitucionalmente autorizado a incluir aqueles emigrantes no colégio eleitoral relevante para efeitos de eleições regionais;
2. Tanto é assim que, ao contrário do que dispõe relativamente à eleição das Assembleias Municipais (cf. art.º 239.º, n.º 2), a Constituição não limita a capacidade eleitoral ativa na eleição das Assembleias Legislativas Regionais aos cidadãos residentes no território das Regiões Autónomas (cf. art.º 231.º, n.º 2);
3. Para além da força dos argumentos histórico e sistemático da interpretação, à mesma conclusão se chega através da leitura adequada do fundamento e do sentido da consagração constitucional da autonomia regional dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores, enquanto reconhecimento pelo Estado da existência de comunidades regionais com especificidades *sociais, culturais e económicas*, que as distinguem do todo



da comunidade nacional, e que não são reconduzíveis a uma realidade política meramente territorial ou geográfica (cf. art.º 225.º, n.º 1);

4. Nem a circunstância de a Constituição qualificar as Regiões Autónomas, desde a revisão constitucional de 1997, como “*peças coletivas territoriais*” (cf. art.º 227.º, n.º 1) permite chegar a conclusão diversa, na medida em que esta qualificação não é, na perspetiva da Teoria Geral do Estado, atributo exclusivo das Regiões Autónomas ou das Autarquias Locais, estando igualmente reservada ao Estado e, em relação a este, ninguém contesta que a sua população não está confinada àqueles que residam no respetivo território;

5. Para além disto, o substrato humano das Regiões Autónomas não se acha necessariamente delimitado pelo respetivo território, porque a Constituição reconheceu a existência de comunidades *madeirense* e *açoriana* com traços sociais e culturais específicos (cf. art.º 225.º, n.º 1), que não se quebram pela mera ausência do território da Região;

6. Mais: se, em 1997, a intenção do legislador de revisão tivesse sido a resolver as dúvidas doutrinárias e jurisprudenciais, que certamente não desconhecia, a propósito do direito de voto dos emigrantes madeirenses e açorianos, teria, obviamente, procurado alterar a redação do artigo 231.º, n.º 2, ao invés de ter optado por mantê-la intacta, com respeito pela vontade originária do legislador constituinte;

7. O mesmo se diga a propósito da nova redação do artigo 232.º, n.º 2, da Constituição, que circunscreve a possibilidade de participar nos referendos regionais aos cidadãos recenseados no território das Regiões Autónomas. Também aqui, a Constituição não pretendeu resolver as

dúvidas colocadas relativamente à interpretação do artigo 231.º, n.º 2, tendo-se limitado a reproduzir, para o plano regional, a norma do artigo 115.º, n.º 1, aplicável ao referendo nacional, não excluindo a participação de cidadãos recenseados no estrangeiro quando o referendo (nacional ou regional) recaia sobre matéria que lhes diga especificamente respeito (cf. art.º 115.º, n.º 12, por remissão do art.º 232.º, n.º 2);

8. Por outro lado, o Direito Comparado demonstra, *maxime* o caso espanhol, não existir qualquer incompatibilidade, ligada à natureza das Regiões como entes territoriais, entre a consagração do Estado Regional ou Autónimo e a previsão legal do direito de voto dos respetivos cidadãos residentes no estrangeiro;

9. Também não impressiona a invocação de que o Direito regional se acha limitado nos seus efeitos ao território da Região, pelo que seria inútil atribuir direito de voto a cidadãos residentes no estrangeiro, os quais não seriam destinatários das normas jurídicas e das políticas resultantes do exercício do seu direito de voto. Não é assim, porque aos madeirenses residentes no estrangeiro não são indiferentes os destinos da condução política da Região. Se, para uns, existe a perspetiva de regressar um dia, de modo definitivo, à Região, para outros, liga-os à Região a realização de investimentos ou a titularidade de património no respetivo território, como também e decisivamente o sentimento de pertença a uma comunidade com traços culturais e sociais próprios constitucionalmente reconhecidos;

10. O reconhecimento do direito de sufrágio aos madeirenses residentes no estrangeiro acha-se, portanto, plenamente ancorado na leitura

constitucionalmente adequada do fundamento da autonomia regional, dos dados históricos e sistemáticos colhidos da interpretação da Constituição e não pode ser negado com base na invocação do carácter territorial das autonomias regionais;

11. Do mesmo modo, não tem cabimento pretender que a consagração do direito de sufrágio dos emigrantes madeirenses esbarra no princípio da unicidade da cidadania e, reflexamente, no princípio da unidade do Estado;

12. Com efeito, o reconhecimento da cidadania regional é uma decorrência natural da natureza parcialmente regional do Estado português. Se os órgãos de governo próprio das Regiões representam, no plano político, uma determinada comunidade regional, não podem deixar de ser atribuídos aos seus membros, em democracia, direitos de participação política. É neste sentido que se fala de cidadania regional, a qual não se confunde, nem diminui a cidadania portuguesa, que continua a ser unitária. Os cidadãos madeirenses são, para todos os efeitos, cidadãos portugueses;

13. Como demonstra o fenómeno de integração europeia, com a consagração, desde o Tratado de Maastricht, da cidadania europeia, o conceito de cidadania não é mais privativo da ligação de uma pessoa a um Estado, acompanhando a integração das pessoas em espaços jurídico-políticos plurais e marcados pelo carácter *multinível* do respetivo ordenamento jurídico. Pretender excluir a dimensão regional da cidadania assenta, portanto, numa visão arcaica sobre o seu alcance, sem correspondência na atual realidade política europeia e global;

14. Estamos, assim, seguros da existência de uma cidadania regional, que acresce à condição da cidadania portuguesa, sem comprometer a sua unidade, nem introduzir diferenças de estatuto entre os portugueses, que possam configurar uma violação do princípio da igualdade;

15. A consagração do direito de voto dos emigrantes madeirenses nas eleições regionais não viola o princípio da igualdade, porque:

a) não os isenta do cumprimento de qualquer dever ou da titularidade de qualquer direito associados ao estatuto de cidadãos portugueses;

b) não constitui um privilégio injustificado ou arbitrário assente numa discriminação com base no território de origem, mas, ao invés, no reconhecimento de uma diferença inevitável, entre os membros da comunidade nacional, necessariamente decorrente da existência, no seu seio, de comunidades regionais com especificidades sociais e culturais que a Constituição não ignorou (cf. art. 225.º, n.º 1);

c) a condição de emigrante madeirense não tem de ser privativa dos cidadãos portugueses nascidos no território da Região Autónoma, podendo englobar, para além destes, todos os cidadãos portugueses que, tendo residido no território da Região, integraram a comunidade regional e participaram na construção do seu futuro coletivo. Com efeito, tal como a condição de madeirense, para efeitos de cidadania regional, inclui necessariamente todos os cidadãos portugueses que residam no território da Região Autónoma, também a condição de emigrante madeirense pode

englobar os cidadãos nacionais que, embora residindo no estrangeiro, tiveram a sua última residência estável em solo nacional no território da Região, tendo integrado a comunidade madeirense para efeitos políticos e estabelecido, como tal, laços de ligação efetiva à Região Autónoma da Madeira;

16. Questão diferente é a de saber se, à luz do princípio da igualdade, também os madeirenses residentes noutras parcelas do território nacional - no Continente ou nos Açores - devem beneficiar do direito de sufrágio nas eleições regionais. Estamos em crer que, quanto a estes cidadãos, não se colocam os obstáculos de participação na vida política regional de que sofrem os emigrantes, podendo conservar, se assim entenderem, a possibilidade de exercício do direito de voto, deslocando-se à Região, pelo que não se justifica, quanto a estes, a extensão do direito de voto;

17. Resulta do exposto ser conforme com a Constituição a consagração legal do direito de sufrágio dos emigrantes madeirenses nas eleições para a Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma da Madeira;

18. A eventual consagração legal do direito de sufrágio respeita também os princípios de direito eleitoral constitucionalmente consagrados, com relevo para os princípios da unicidade e da obrigatoriedade do recenseamento e da representação proporcional;

19. Não ocorre violação do princípio da unicidade do recenseamento, porque a criação de um círculo eleitoral composto pelos madeirenses residentes no estrangeiro implica, somente, tendo por base o recenseamento já existente, uma tarefa destinada a incluir, nos cadernos eleitorais pertinentes para efeitos de eleição da Assembleia Legislativa



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

Regional, os emigrantes madeirenses residentes no estrangeiro. Esta operação de atualização dos cadernos eleitorais não acarreta, logicamente, um segundo recenseamento;

20. Não sai comprometido o princípio da obrigatoriedade do recenseamento, porque sempre se admitiu não se aplicar as suas exigências aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro. Dito isto, uma vez optando pelo recenseamento, o madeirense residente no estrangeiro integra todos os cadernos eleitorais relevantes para todas as eleições, não havendo lugar a recenseamento seletivo, atendendo ao seu carácter unitário;

21. A eleição de dois deputados à Assembleia Legislativa Regional pelo círculo dos madeirenses residentes no estrangeiro não configura violação do princípio da representação proporcional, uma vez que a Constituição admite prescindir da aplicação estrita desse princípio quando se trata da participação eleitoral de cidadãos residentes no estrangeiro (cf. art.º 149.º, n.º 2).



Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva
Doutor e Agregado em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professor Catedrático Convidado da Universidade Católica Portuguesa

Tal é, salvo melhor opinião, o parecer de

Vasco Pereira da Silva

(Doutor e Agregado em Direito

Professor Catedrático

da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

e Professor Catedrático Convidado

da Universidade Católica Portuguesa)

Tiago Macieirinha

(Mestre em Direito

Assistente da Faculdade de Direito da

Universidade Católica Portuguesa)



Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 31/91, de 5 de junho, com as alterações introduzidas pela Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto e 12/2000, de 21 de junho, apresenta à Assembleia da República a seguinte Proposta de Lei Orgânica:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei orgânica procede à segunda alteração à Lei eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro, republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2009, de 19 de janeiro.

Artigo 2.º

Alteração à Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro

Os artigos 3.º, 11.º a 14.º, 16.º e 84.º da Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro, republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2009, de 19 de janeiro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

(...)

São eleitores da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira os cidadãos madeirenses, nos termos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.¹»

«Artigo 11.º

(...)

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira é composta por 49 deputados eleitos mediante sufrágio universal, direto e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional, e por dois círculos eleitorais, nos termos da presente lei.

Artigo 12.º

¹ A proposta de alteração ao EPARAM ora apresentada estabelece que “São cidadãos madeirenses os cidadãos portugueses residentes na Região, bem como aqueles que, sendo residentes no estrangeiro, sejam naturais da Região.” No entanto, e conforme referido no local próprio, trata-se de matéria a decidir politicamente.



Proposta de alteração à

Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º

Proposta de Lei à Assembleia da República - Altera a Lei eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro, republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2009, de 19 de janeiro

Desde cedo - e porque foi essa a solução discutida e apontada pela Assembleia Constituinte que aprovou a Constituição de 1976 - se considerou importante a participação do povo madeirense, ainda que não residente no território da Região, na escolha dos seus representantes na Assembleia Legislativa Regional.

Aos madeirenses residentes fora da Região não são indiferentes os destinos da condução política da Região. Se, para uns, existe a perspetiva de regressar um dia, de modo definitivo, à Região, para outros, liga-os à Região a realização de investimentos ou a titularidade de património no respetivo território, bem como, em relação a todos, um sentimento de pertença a uma comunidade com traços culturais e sociais próprios.

A solução constitucionalmente encontrada para a autonomia regional constituiu o reconhecimento pelo Estado da existência de comunidades regionais com especificidades sociais, culturais e económicas, que as distinguem do todo da comunidade nacional, e que não são reconduzíveis a uma realidade política meramente territorial ou geográfica que, por esse motivo, não só permitem, como aconselham a consagração, nas Regiões Autónomas, de um regime eleitoral idêntico ao que encontramos previsto para as eleições dos Deputados à Assembleia da República.

Por tudo isto, e por ser esta uma solução jurídico-constitucionalmente aceite, é da mais elementar justiça a extensão do direito de voto aos cidadãos madeirenses residentes fora do território da Região, através da criação de um novo círculo eleitoral, composto por dois deputados.

É o que se faz com o presente projeto de alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, bem como com a proposta de alteração ao Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, que consagra expressamente a qualidade de cidadão madeirense, e que nesta data igualmente se apresenta.

Assim, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 226.º e na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa, bem como da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º do Estatuto



Território eleitoral

O território eleitoral, para efeitos de eleição dos deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, é constituído por dois círculos eleitorais:

- a) O círculo eleitoral correspondente aos eleitores residentes na Região Autónoma da Madeira, coincidente com o território da Região, com 47 mandatos; → 45
- b) O círculo eleitoral correspondente aos eleitores residentes fora do território da Região, com dois mandatos.

Artigo 13.º

Colégios eleitorais

A cada um dos círculos eleitorais corresponde um colégio eleitoral.

Artigo 14.º

Modo de eleição

Os deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira são eleitos por listas plurinominais apresentadas pelos respetivos colégios eleitorais, dispondo o eleitor de um voto singular de lista.»

«Artigo 16.º

(...)

(...)

- a) Apura-se em separado o número de votos recebidos por cada lista em cada um dos colégios eleitorais;
- b) O número de votos apurados por cada lista será dividido sucessivamente por 1, 2, 3, 4, 5, etc., e alinhados os quocientes pela ordem decrescente da sua grandeza, numa série de tantos termos quantos os mandatos atribuídos ao colégio eleitoral respetivo;
- c) (...)
- d) (...)

«Artigo 84.º

Voto antecipado

1 - Podem votar antecipadamente:



- a) Os cidadãos eleitores residentes no estrangeiro.²
- b) [anterior alínea a)]
- c) [anterior alínea b)]
- d) [anterior alínea c)]
- e) [anterior alínea d)]
- f) [anterior alínea e)]
- g) [anterior alínea f)]
- (...))»

Artigo 3.º

Aditamento à Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro

É aditado à Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro, republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2009, de 19 de janeiro, um artigo 84.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 84.º-A

Modo de exercício do direito de voto por eleitores residentes no estrangeiro

É aplicável ao exercício do direito de voto por eleitores residentes no estrangeiro, com as devidas adaptações, o disposto no Capítulo III do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, alterado pela Lei n.º 10/95, de 7 de abril.»³

² Artigo a alterar em função das opções tomadas em relação ao Artigo 3.º

³ Chama-se a atenção para o facto de que o regime citado está construído especificamente para as eleições à Assembleia da República, podendo a respetiva aplicação ao caso em apreço levantar algumas questões de adaptação. Poderá assim ser aconselhável a transposição, já revista e depurada, deste regime para a presente lei.



Proposta de alteração ao

Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º

Proposta de Lei à Assembleia da República - Altera o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho

A qualidade de cidadão nacional – os direitos e os deveres associados a este estatuto – pertence, na mesma medida, aos portugueses nascidos e residentes nas Regiões Autónomas e aos portugueses nascidos e residentes no território do Continente. Só existe uma cidadania portuguesa, tal como determina o princípio da unicidade da cidadania, refração do princípio constitucional da unidade do Estado.

O carácter unitário do Estado e da cidadania nacional não prejudica, no entanto, o reconhecimento jurídico-político de outras realidades institucionais e das respetivas comunidades, tal como sucedeu com a consagração, pelo Tratado de Maastricht, da cidadania europeia, bem como, no plano interno, das Regiões Autónomas e do respetivo regime político autónomico pela Constituição da República.

A solução constitucionalmente encontrada para a autonomia regional constitui o reconhecimento pelo Estado da existência de comunidades regionais com especificidades sociais, culturais e económicas, que as distinguem do todo da comunidade nacional, e que não são reconduzíveis a uma realidade política meramente territorial ou geográfica e que, por esse motivo, não só permitem, como aconselham a consagração expressa, nas Regiões Autónomas, da qualidade de cidadão regional, bem como, em consequência, da previsão de um regime eleitoral idêntico ao que encontramos previsto para as eleições dos Deputados à Assembleia da República.

A existência de uma cidadania madeirense, que complementa e acresce às cidadanias portuguesa e europeia, é, assim, uma manifestação incontornável da autonomia regional constitucionalmente consagrada. Corolário dessa cidadania é a participação do povo madeirense, ainda que não residente no território da Região, na escolha dos seus representantes na Assembleia Legislativa Regional.

Urge, desta forma, consagrar a qualidade de cidadão madeirense, o que se faz com a presente alteração ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

Importa ainda, ao mesmo tempo, revogar expressamente – na medida em que já se encontram tacitamente revogadas – as disposições do referido Estatuto que constituem



normas de direito eleitoral respeitantes às eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, cuja sede própria é, precisamente, a lei eleitoral respetiva.

Por tudo isto, e por ser esta uma solução jurídico-constitucionalmente aceite, é da mais elementar justiça a consagração expressa da cidadania madeirense, o que se faz com a presente alteração, bem como a extensão do direito de voto, nas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, aos cidadãos madeirenses residentes fora do território da Região, através da proposta de alteração à respetiva Lei Eleitoral, que nesta data igualmente se apresenta.

Assim, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 226.º e na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa e da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 31/91, de 5 de junho, com as alterações introduzidas pela Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto e 12/2000, de 21 de junho, apresenta à Assembleia da República a seguinte Proposta de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à terceira alteração ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho.

Artigo 2.º

Aditamento à Lei n.º 13/91, de 5 de junho

É aditado à Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho, o artigo 3.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 3.º-A

Cidadania Regional



1 - São cidadãos madeirenses os cidadãos portugueses residentes na Região, bem como aqueles que, sendo residentes no estrangeiro, sejam naturais da Região.¹

2 - Os cidadãos madeirenses são eleitores da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos previstos na respetiva lei eleitoral.

Artigo 3.º

Norma revogatória

São revogados os artigos 15.º a 19.º da Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho.

Artigo 4.º

Republicação

É republicada em anexo à presente Lei, da qual faz parte integrante, a Lei n.º 13/91, de 5 de junho, com a redação atual.

¹ A redação aqui proposta assume uma natureza minimalista no que concerne à atribuição da cidadania madeirense. A extensão concreta desta nova qualidade depende de opções políticas a definir pelo proponente da alteração legislativa.

É possível, caso assim se entenda, a modulação desta qualidade - e consequentes direitos - de forma distinta à acima proposta, com base na sugestão de redação alternativa que se faz de seguida, a qual admite, naturalmente, a manutenção ou eliminação de qualquer das suas alíneas e, bem assim, dos incisos colocados entre parêntesis retos. Qualquer das formulações que venha a ser preferida encontra, embora nem sempre com o mesmo grau, eco nas conclusões a que chega o parecer que instrui a presente proposta. Proposta de redação alternativa:

«Artigo 3.º-Aº Cidadania Regional

1 - São titulares de cidadania regional madeirense os cidadãos portugueses, salvas as restrições que a lei estabelecer, desde que se encontrem em pelo menos uma das seguintes circunstâncias:

- a) Sejam residentes na Região;
- b) Sendo residentes no estrangeiro, sejam naturais da Região;
- c) Sendo residentes no estrangeiro, sejam parentes na linha reta de cidadãos naturais da Região;

2 - (...)



ANEXO

Republicação da Lei n.º 13/91, de 5 de junho

[...]