

PAULO MANUEL ABREU DA SILVA COSTA

**A PARTICIPAÇÃO DOS PORTUGUESES
NÃO RESIDENTES E DOS ESTRANGEIROS
RESIDENTES NAS ELEIÇÕES PORTUGUESAS**

ÍNDICE

Abreviaturas

I. Introdução

II. Enquadramento legal

A) Internacional

- i. Declaração Universal dos Direitos do Homem
- ii. Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- iii. Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial
- iv. Pacto internacional dos direitos Cíveis e Políticos
- v. Tratado da Comunidade Europeia

B) Nacional

- i. Nacionais portugueses residentes no estrangeiro
- ii. Cidadãos comunitários
- iii. Nacionais dos países de língua oficial portuguesa
- iv. Brasileiros titulares do Estatuto especial de igualdade
- v. Outros estrangeiros

III. Análise do quadro legal

A) Participação política dos portugueses não residentes

B) Participação política dos estrangeiros residentes

IV. Conclusões gerais

V. Bibliografia

Abreviaturas:

CRP – Constituição da República Portuguesa

BDDC – *Boletim de Documentação e Direito Comparado*

BMJ – *Boletim do Ministério da Justiça*

ICQL – *The International and Comparative Law Quarterly*

LEAL – Lei Eleitoral das Autarquias Locais (Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, alterado posteriormente por vários diplomas legais)

LEAR – Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, alterado posteriormente por vários diplomas legais)

LEPE – Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu (Lei n.º 14/87, de 29 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/94, de 9 de Março)

LRE – Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 13/99, de 22 de Março)

RDI – *Rivista di Diritto Internazionale*

RDP – *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*

RFDA – *Revue française de droit administratif*

RFDC – *Revue française de droit constitutionnel*

RTDP – *Rivista trimestrale di diritto pubblico*

TCE – Tratado da Comunidade Europeia

I. Introdução

1. O objectivo deste trabalho é verificar se, em face das mudanças que têm ocorrido em termos mundiais, com um número crescente de pessoas a mudarem de residência, não só em procura de melhores condições de vida, mas também para satisfação das necessidades crescentes de mão-de-obra de alguns Estados, o actual sistema eleitoral português responde aos novos desafios que essa e/imigração coloca às sociedades modernas.

A análise irá repousar em dois grupos específicos:

- Os cidadãos de nacionalidade portuguesa residentes no estrangeiro, cuja participação nas eleições presidenciais portuguesas tem sido uma questão muito debatida, mas cuja consagração apenas ocorreu com a última revisão constitucional;
- Os cidadãos estrangeiros residentes em território nacional, cuja participação nas eleições presidenciais e legislativas (com excepção dos cidadãos brasileiros titulares do Estatuto especial de igualdade de direitos e deveres) não é permitida e, cuja participação nas eleições locais, está sujeita ao preenchimento de uma condição da reciprocidade.

A escolha do tratamento destes dois grupos, em simultâneo, repousa nos pontos em comum que os mesmos apresentam, dado que, apesar de terem nacionalidades diversas, estamos em ambas as situações perante emigrantes, num caso residentes fora de Portugal e noutra caso acolhidos em Portugal, em que os problemas de participação política nas sociedades de origem e acolhimento são cada vez mais prementes, resultado de um fenómeno global de aumento da duração de permanência dos imigrantes nas sociedades de acolhi-

mento, com todos os problemas e desafios que tal acarreta em termos de inserção social de grupos cada vez mais numerosos.

Começaremos este trabalho por uma análise do quadro legal internacional e nacional, com a finalidade de apurar em que termos os mesmos permitem fundamentar a participação daqueles dois grupos nas diferentes eleições portuguesas.

Depois procuraremos traçar, procedendo a uma análise das diferentes posições e propostas, um conjunto de pistas para reflexão sobre as alterações que consideramos desejáveis e necessárias introduzir no sistema eleitoral português.

II. Enquadramento legal

A) Internacional

2. A maior parte dos instrumentos internacionais que contêm disposições referentes a eleições surgiram num período em que o Estado-Nação ainda tinha um grande peso, pelo que não surpreende que “reservem” o direito de participação nas eleições aos nacionais. Aparecem-nos, assim, os direitos de cidadania estreitamente associados à titularidade de uma nacionalidade. Como consequência, o princípio internacional da admissão de limitações à participação política dos estrangeiros surge como incontestado e incontestável ¹.

i. Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) ²

A DUDH regula a matéria das eleições no seu artigo 21.º estabelecendo, nomeadamente, os seguintes princípios:

- Toda a pessoa tem o direito de participar nos negócios públicos do seu país (n.º 1);

¹ Nesse sentido, cfr., Alfred Verdross, “Les règles internationales concernant le traitement des étrangers”, in *Recueil des Cours*, tomo 37, pág. 379, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III, pág. 127, R. Plender, “Os Direitos do Homem dos estrangeiros na Europa”, in BDDC, n.º 18, págs. 39-40, A. C. Evans, “The political status of aliens in international law, municipal law and european community law”, in ICLQ, vol. 30, págs. 22-24, Maria Luísa Duarte, *A Liberdade de circulação das pessoas e a ordem pública no direito comunitário*, pág. 49.

² Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948; foi publicada, em Portugal, no *Diário da República*, I Série, de 9 de Março de 1978.

- A vontade do povo deve exprimir-se através de eleições realizadas periodicamente por sufrágio universal e igual (n.º 3).

Logo, não é prevista a participação política dos estrangeiros, dado que se restringe a participação ao “seu país”.

ii. Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) ³

O seu artigo 16.º permite que os Estados-Parte possam impor restrições à actividade política dos estrangeiros, limitando, nomeadamente, os seus direitos de liberdade de expressão (artigo 10.º da CEDH) e liberdade de reunião e associação (artigo 11.º da CEDH). Estas limitações, desde que incidam sobre a participação política, são legítimas e não violam o artigo 14.º da CEDH, que estabelece um princípio geral de proibição de discriminação no gozo de direitos e liberdades previstos na CEDH ⁴.

O artigo 3.º do Protocolo n.º 1 ⁵ estabelece a obrigação dos Estados-Parte de organizarem, regularmente, eleições livres, por escrutínio secreto, para eleição do órgão legislativo.

Dado que a CEDH e os seus Protocolos Adicionais formam um todo ⁶, fica claro que os estrangeiros poderão ser excluídos da participação nos actos eleitorais.

Por outro lado, a Comissão Europeia dos Direitos do Homem pronun-
ciando-se sobre a exclusão do direito de voto dos cidadãos nacionais residentes

³ Assinada, em Roma, em 4 de Novembro de 1950; foi aprovada, por Portugal, através da Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro (nos termos da Declaração de Rectificação publicada no *Diário da República*, I Série, de 14 de Novembro de 1978).

⁴ Pietro Mascagni (“Le restrizioni alle attività politiche degli stranieri consentite dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo”, in RDI, vol. LX, pp. 527-531) chamando a atenção para a particularidade da redacção do artigo 16.º, por comparação com as restantes normas da CEDH que permitem restrições de direitos, considera, no entanto, que esta norma não permite a privação de toda e qualquer liberdade política dos estrangeiros, admitindo-se apenas restrições a alguns desses direitos ou liberdades, estando a margem de discricionariedade dos Estados limitada pela sua necessidade num ordenamento democrático. Defendendo a reapreciação do critério do artigo 16.º, por admitir restrições demasiado largas, cfr., Luís Silveira, “O Acolhimento e Estadia do Estrangeiro”, in BDDC, n.º 18, pág. 223, e Ireneu Cabral Barreto, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, págs. 232-233.

⁵ Assinado, em Paris, em 20 de Março de 1952; publicado, em Portugal, conjuntamente com a CEDH, na Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro

⁶ Nesse sentido, cfr. a jurisprudência do TEDH, nomeadamente, o acórdão Handyside, de 7 de Dezembro de 1976, Série A: *Arrêts et décisions*, vol. 24, pág. 20, § 41.

no estrangeiro, considerou na sua Decisão de 21 de Maio de 1997, que a mesma poderá ser aceitável com a seguinte argumentação, citada por Ireneu Cabral Barreto ⁷:

- Um cidadão não residente poderá ser menos afectado pelos problemas do seu país e não ter deles um conhecimento perfeito;
- Pode ser difícil a apresentação das várias opções de escolha eleitoral;
- A pouca influência do cidadão não residente na selecção dos candidatos e na elaboração dos programas eleitorais.

iii. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CEDR) ⁸

O artigo 1.º, n.º 1, da CEDR qualifica como “discriminação racial” toda a distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na origem nacional que destrua ou comprometa o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos e liberdades no domínio político. Este, nos termos do artigo 5.º, abrange o direito de participar nas eleições (votar e ser eleito) por sufrágio universal e igual, e o direito de tomar parte no governo e na direcção dos assuntos públicos.

No entanto, o n.º 2 do artigo 1.º exclui do âmbito da aplicação da CEDR as diferenciações, exclusões, restrições ou preferências estabelecidas pelos Estados-Parte entre súbditos e não súbditos.

Nestes termos, e em face da CEDR, é admissível aos Estados limitarem a participação nas eleições apenas aos respectivos nacionais.

iv. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) ⁹

Esta matéria está prevista no artigo 25.º do PIDCP, que estabelece que todo o cidadão pode:

- Participar na direcção dos negócios públicos;

⁷ *Op. cit.*, págs. 338-339.

⁸ Adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 21 de Dezembro de 1965; aprovada, por Portugal, através da Lei n.º 7/82, de 29 de Abril.

⁹ Adoptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de Dezembro de 1966; foi aprovado, por Portugal, através da Lei n.º 29/78, de 12 de Junho.

- Votar e ser eleito, através de eleições periódicas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto.

A referência ao “cidadão” tem como consequência a atribuição desses direitos apenas aos nacionais do Estado, pelo que as limitações dos direitos dos estrangeiros são legítimas em face deste instrumento internacional.

v. Tratado da Comunidade Europeia (TCE) ¹⁰

O artigo 17.º do TCE procedeu à institucionalização da cidadania europeia, sendo considerado como cidadão da União Europeia, qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado Membro.

Nos termos do artigo 190.º, os cidadãos europeus participam na eleição dos seus representantes ao Parlamento Europeu, através de sufrágio universal directo. De acordo com o n.º 2 do artigo 19.º, os cidadãos europeus podem exercer o seu direito de eleger e serem eleitos, no Estado Membro da residência, nas mesmas condições em que o fazem os nacionais desse Estado.

O n.º 1 do artigo 19.º atribui a qualquer cidadão da União Europeia residente num outro Estado Membro que não o da sua nacionalidade, o direito de eleger e ser eleito para as eleições municipais do Estado Membro da residência.

Nenhuma disposição comunitária permite a participação dos cidadãos não-comunitários, quer nas eleições para o Parlamento Europeu, quer nas eleições municipais (embora, neste último caso, seja compreensível que o não faça, dado que se trata de matéria interna dos Estados Membros).

3. Em face do quadro apresentado, verificamos que o direito internacional é incapaz de fundamentar o direito dos estrangeiros a participarem nas eleições das sociedades da residência.

Isto é assim, porque o indivíduo aparece como alguém estreitamente ligado ao Estado de que é nacional, só estando sujeito ao poder de outro Estado transitoriamente, logo o direito internacional limita-se a garantir os direitos que os cidadãos podem invocar perante os Estados, atenta a sua condição

¹⁰ Aprovado, em Roma, em 25 de Março de 1957, e alterado, no Luxemburgo, em 28 de Fevereiro de 1986, em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 e, em Amesterdão, em 2 de Outubro de 1997; aprovado, por Portugal, através da Resolução da Assembleia da República n.º 22/85, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Resolução da Assembleia da República n.º 32/86, de 26 de Dezembro, pela Resolução da Assembleia da República n.º 40/92, de 30 de Dezembro e pela Resolução da Assembleia da República, n.º 7/99, de 19 de Fevereiro.

jurídica, pelo que aos estrangeiros apenas são atribuídos os direitos mínimos compatíveis com a sua dignidade humana e com a sua suposta permanência transitória na sociedade de acolhimento, na qual, fruto da ideia da homogeneidade étnica, cultural e social da Nação, aparecem sempre como um corpo estranho e um potencial inimigo.

A única exceção, o Tratado da Comunidade Europeia, é o resultado do aprofundamento de um processo regional de integração económica e política, sendo a atribuição do direito de participar nas eleições municipais e para o Parlamento Europeu limitada, no entanto, aos nacionais dos Estados membros, pelo que os cidadãos não-comunitários continuam excluídos do gozo desses direitos.

B) Nacional

4. A legislação portuguesa permite, com diferente amplitude, a participação dos nacionais portugueses residentes no estrangeiro, e dos nacionais estrangeiros residentes em Portugal, nas eleições portuguesas.

Para uma melhor compreensão dos diferentes níveis de participação admitidos, iremos traçar um breve quadro exemplificativo, procedendo a uma divisão nas seguintes categorias:

- i. Portugueses residentes no estrangeiro;
- ii. Cidadãos comunitários;
- iii. Nacionais dos países de língua oficial portuguesa;
- iv. Brasileiros titulares do Estatuto especial de igualdade;
- v. Outros estrangeiros.

i. Portugueses residentes no estrangeiro

Nos termos do artigo 14.º da Constituição da República (CRP) os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a sua ausência do país.

No que respeita à eleição do Presidente da República, o artigo 121.º da CRP veio permitir a participação dos portugueses residentes no estrangeiro, em consequência da alteração verificada na última revisão constitucional, dado que até essa altura na eleição presidencial apenas participavam os cidadãos portugueses “recenseados no território nacional” e o direito de voto era “exercido presencialmente no território nacional” (anterior artigo 124.º).

A CRP estabelece no artigo 121.º que a regulamentação do exercício do direito de voto ¹¹ deverá ter em conta, na definição dos cidadãos eleitores, a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional. No entanto, o artigo 297.º dispensa desta exigência todos aqueles “que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a Assembleia da República em 31 de Dezembro de 1996, dependendo as inscrições posteriores” da lei que regula o exercício do seu direito de voto.

A Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto, que procedeu a alterações ao regime jurídico da eleição do Presidente da República, modificou o artigo 1.º, passando a nova redacção a ser a seguinte:

“São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data da publicação da presente lei.”

Ou seja, alargou-se o corpo eleitoral para a eleição do Presidente da República, relativamente ao previsto na CRP, sem recorrer ao critério material da “existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional” que, aliás, não é referido, em nenhum momento, pela Lei Orgânica n.º 3/2000.

Nas eleições para a Assembleia da República, a participação dos portugueses residentes no estrangeiro também é admitida, dado que aquela “é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses” (artigo 147.º/CRP) ¹².

Nos termos do artigo 3.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República (LEAR), os portugueses inscritos nos postos de recenseamento no estrangeiro são considerados como eleitores para a Assembleia da República, sendo também elegíveis (artigo 4.º). Estes eleitores estão agrupados em dois círculos eleitorais (artigo 12.º, n.º 4/LEAR): o círculo da Europa e o círculo de fora da Europa. Cada um destes círculos eleitorais elege dois deputados (artigo 13.º, n.º 3/LEAR).

¹¹ Nos termos do artigo 168.º, n.º 6, a lei que regula o exercício deste direito terá de ser aprovada “por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções”.

¹² O que de acordo com o princípio democrático implica que na sua eleição possam participar todos os cidadãos, cfr. nesse sentido Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, pág. 619.

Já no que respeita às eleições locais (artigo 239.º, n.º 2/CRP) e regionais, a participação dos nacionais residentes no estrangeiro não é permitida, dado que as eleições para as assembleias municipais e para as assembleias regionais estão limitadas aos cidadãos recenseados na respectiva área territorial, uma vez que, em ambos os casos, estamos perante entes territoriais infra-estaduais, que exercem as suas competências apenas no âmbito desse território¹³.

Quanto às eleições para o Parlamento Europeu, dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, apenas poderão participar aqueles que tenham a sua residência noutro Estado membro¹⁴, votando nas eleições portuguesas, ou nas do Estado membro da residência, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, do TCE.

Dado que, nos termos do artigo 2.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu (LEPE), existe um círculo eleitoral único, estes portugueses, se optarem por exercer o seu direito de voto nas eleições realizadas em território nacional, só podem fazê-lo votando por correspondência (artigo 3.º, n.º 2/LEPE).

O recenseamento eleitoral é voluntário para os portugueses residentes no estrangeiro (artigo 4.º, alínea *a*), da Lei do Recenseamento Eleitoral – LRE), devendo ser efectuado, quando o pretendam fazer, na embaixada ou posto consular da área da residência (artigo 8.º, *b*)/LRE). No caso das inscrições efectuadas até 31 de Dezembro de 1996, devem ser, nos termos do artigo 42.º/LRE, anotadas no caderno de recenseamento a menção “eleitor do Presidente da República”.

Por outro lado, os portugueses que promovam a sua inscrição num posto de recenseamento situado num Estado membro da União Europeia, deverão fazer uma declaração formal em que manifestem a vontade de, nas eleições para o Parlamento Europeu, votarem nos deputados do país da residência ou nos deputados portugueses.

¹³ Nesse sentido, cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, págs. 873 e 892, Jorge Miranda, “O Direito Eleitoral na Constituição”, in *Estudos de Direito Eleitoral*, pág. 84, João Caupers, *Breves Reflexões Sobre o Estatuto Eleitoral dos Emigrantes*, pág. 10.

¹⁴ Quando o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se sobre a possibilidade de os portugueses residentes no estrangeiro em países não-comunitários participarem nas eleições europeias, considerou, no acórdão n.º 320/89, de 20 de Março de 1989, publicado no BMJ, n.º 385 (1989), que “não é conforme à Constituição a atribuição de capacidade eleitoral activa, nas eleições para o Parlamento Europeu, a todos os nacionais não residentes em termos indiscriminados e além disso sem garantia de respeito pelas regras constitucionais em matéria de exercício de direito de voto (e noutras)” (pág. 250). Está bom de ver que a argumentação não é muito feliz, como aliás chamam a atenção, em declaração de voto, os juízes conselheiros Raul Mateus (especialmente págs. 260-261) e Messias Bento (especialmente págs. 262-263).

ii. Cidadãos comunitários

O artigo 15.º, n.º 5/CRP, atribui aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia o direito de, em condições de reciprocidade, votarem e serem eleitos para deputados ao Parlamento Europeu. O n.º 4 do referido artigo que, evidentemente, também abrange os cidadãos comunitários, permite que estes possam, em condições de reciprocidade, votar e ser eleitos para titulares de órgãos de autarquias locais.

O artigo 19.º, n.ºs 1 e 2/TC consagra também o direito dos cidadãos comunitários elegerem e serem eleitos para as eleições municipais do Estado membro da residência, bem como, o direito de eleger e de serem eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado membro da residência. Em qualquer uma das situações, o TCE prevê a possibilidade de disposições derogatórias a que os Estados membros podem recorrer para fazer face a problemas específicos que as justifiquem.

Nos termos dos artigos 1.º e 2.º da Lei Eleitoral para as Autarquias Locais (LEAL), têm capacidade eleitoral activa e passiva os cidadãos comunitários não-nacionais recenseados na área da respectiva autarquia, desde que o mesmo direito seja concedido aos portugueses residentes no respectivo Estado de origem.

O artigo 18.º-A/LEAL especifica que, para além do preenchimento dos requisitos formais de apresentação das respectivas candidaturas, os cidadãos comunitários não-nacionais deverão apresentar uma declaração formal na qual especifiquem: a sua nacionalidade, a residência habitual no território português, a última residência no Estado de origem e que não está privado do direito de ser eleito no Estado de origem. As autoridades portuguesas podem exigir a apresentação de um atestado comprovativo emitido pelas autoridades competentes do Estado de origem. A privação do exercício do direito de voto no país de origem implica a sua inelegibilidade para as eleições autárquicas portuguesas (artigo 4.º, n.º 1, alínea g)/LEAL).

As assembleias de voto não podem ser compostas exclusivamente por cidadãos estrangeiros (artigo 30.º, n.º 5/LEAL).

Os artigos 3.º, n.º 1, alínea c), e 4.º/LEPE atribuem capacidade eleitoral activa e passiva, nas eleições para o Parlamento Europeu, aos cidadãos comunitários não-nacionais recenseados em Portugal.

Na apresentação da sua candidatura, tem de juntar, nos termos do artigo 9.º-A/LEPE, uma declaração formal na qual especifique a sua nacionalidade, a sua residência em território português, que não é simultaneamente candidato noutro Estado membro e a indicação da sua última inscrição nos cadernos eleitorais da autarquia ou círculo eleitoral do Estado de origem.

Deverá fazer acompanhar esta declaração de um atestado comprovativo de não estar privado da capacidade eleitoral passiva no Estado de origem, ou de que as autoridades deste último Estado não têm conhecimento de qualquer incapacidade.

Por outro lado, o artigo 9.º-B/LEPE interdita a composição de secções de voto exclusivamente por eleitores estrangeiros.

De acordo com o artigo 113.º, n.º 2/CRP e o artigo 4.º, alínea *b*)/LRE o recenseamento é voluntário para os cidadãos comunitários não-nacionais residentes em Portugal. Quando pretendam proceder ao seu recenseamento, deverão fazê-lo no local de funcionamento da entidade recenseadora correspondente ao domicílio indicado no título de residência (artigo 9.º, n.º 1, e 27.º, n.º 3/LRE), devendo apresentar, para o efeito, o respectivo passaporte e preencher o correspondente verbete de inscrição (artigo 34.º, n.º 2/LRE), que deverá ser acompanhado de uma declaração formal na qual manifestem a sua opção de exercer em Portugal o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu e que não se encontram privados desse direito no Estado membro de origem (artigo 37.º, n.º 5/LRE).

As inscrições dos cidadãos eleitores estrangeiros que deixem de residir em Portugal ou que o solicitem, por escrito, devem ser oficiosamente eliminadas (artigo 49.º, n.º 1, alínea *e*)/LRE).

iii. Nacionais dos Países de Língua Oficial Portuguesa

Nos termos do artigo 15.º, n.º 3/CRP, podem ser atribuídos aos nacionais dos países de língua oficial portuguesa, direitos que não sejam conferidos a outros estrangeiros, desde que essa atribuição se faça através de convenção internacional e por reciprocidade. Estão, no entanto, excluídos a titularidade dos órgãos de soberania e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática.

O n.º 4 do mesmo artigo permite a atribuição de capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, em condições de reciprocidade. Salvo melhor opinião, defendemos que esta norma também se aplica aos nacionais dos países de língua oficial portuguesa, pois se estes têm um tratamento constitucional privilegiado ¹⁵, em face do n.º 3,

¹⁵ Francisco Lucas Pires defende que os nacionais dos países de língua oficial portuguesa gozam, a par dos cidadãos comunitários, do “estatuto de estrangeiros privilegiados”, cfr. Schengen e a Comunidade de Países Lusófonos, pág. 42. Para Jorge Miranda (Manual ..., pág. 144) este tratamento justifica-se em face do artigo 7.º, n.º 3, da CRP e na relevância da língua portuguesa como factor de independência nacional.

não se compreende que este direito não lhes fosse atribuído nos casos em que, apesar de não existir uma convenção internacional, está preenchida a condição da reciprocidade ¹⁶.

Os nacionais dos países de língua oficial portuguesa dispõem de capacidade eleitoral activa para as autarquias locais, desde que residam legalmente em Portugal há mais de dois anos (artigo 1.º, alínea c)/LEAL), sendo elegíveis aqueles que residam legalmente em Portugal há mais de quatro anos, desde que não estejam privados do exercício do direito de voto no país de origem (artigo 4.º, n.º 1, alínea g)/LEAL).

Nos termos do artigo 18.º-A/LEAL, no acto de apresentação da sua candidatura, o interessado deverá entregar uma declaração formal na qual especifique a sua nacionalidade, o local da residência habitual em Portugal, a sua última residência no país de origem e de que neste não está privado do direito de ser eleito. Deve fazer acompanhar esta declaração de um documento emitido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras comprovativo do período de residência em Portugal.

O artigo 30.º, n.º 5/LEAL não permite a constituição de assembleias de voto compostas exclusivamente por eleitores não nacionais.

Nos termos do artigo 113.º, n.º 2/CRP e do artigo 4.º, alínea c)/LRE, o recenseamento eleitoral é voluntário, devendo o interessado inscrever-se na entidade recenseadora cujo local de funcionamento corresponda ao domicílio indicado no respectivo título de residência (artigo 27.º, n.º 3/LRE). No acto da inscrição, o interessado deve apresentar uma declaração na qual conste a sua nacionalidade, endereço da sua residência em território nacional, o caderno eleitoral do círculo ou autarquia local do Estado de origem em que tenha estado inscrito em último lugar e de que não se encontra privado do direito de voto no Estado de origem (artigo 37.º, n.º 4/LRE).

Com excepção dos brasileiros titulares do estatuto especial de igualdade, que veremos de seguida, a participação dos nacionais de língua oficial portuguesa apenas se verifica nas eleições para as autarquias locais, encontrando-se preenchida a condição da reciprocidade somente no caso dos nacionais cabo-verdianos ^{17, 18}.

¹⁶ Por contraposição com o n.º 3 do artigo 15.º, somos de opinião que a exigência de reciprocidade que aqui é feita, basta-se com a consagração desse direito na legislação do outro Estado, desde que abranja os portugueses.

¹⁷ Cfr. Declaração n.º 2-A/97, de 11 de Abril, dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna.

¹⁸ Cfr. artigo 23.º, n.ºs 3 e 4, da Lei Constitucional da República de Cabo Verde (Lei n.º 12/III/92, de 25 de Setembro): “3 – Poderão ser atribuídos aos cidadãos dos países de língua oficial portuguesa

iv. Brasileiros titulares do Estatuto especial de igualdade

Por força da Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses ¹⁹, os cidadãos brasileiros residentes legal e permanentemente em Portugal há mais de cinco anos, podem ser titulares de direitos políticos (estatuto especial de igualdade), desde que não estejam privados desses direitos no Brasil (artigos 4.º e 7.º). Para obterem este estatuto, os interessados deverão já ter pedido o estatuto geral de igualdade ou, então, deverão pedi-lo simultaneamente, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 126/72, de 22 de Abril ²⁰.

O estatuto especial de igualdade extingue-se pela cessação da autorização de residência, pela perda da nacionalidade brasileira ou pela privação dos direitos políticos no Brasil. Podendo, ainda, suspender-se com a suspensão destes mesmos direitos no Brasil (artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 126/72).

De acordo com o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 126/72, os brasileiros titulares do estatuto especial poderão exercer funções públicas nos mesmos termos que os portugueses, incluindo funções de carácter governativo, com excepção das seguintes (artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 126/72): Presidente da República, Conselheiro de Estado, Deputado, membro do Governo, Juiz dos tribunais supremos, Procurador-Geral da República, agente diplomático e oficial general das forças armadas, bem como a titularidade dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (artigo 15.º, n.º 3/CRP).

Dado que não é admitido o gozo de direitos políticos em simultâneo no país de origem e em Portugal, o seu gozo em território nacional implicará a suspensão do seu exercício no Brasil (artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 126/72).

O registo da atribuição e da extinção do estatuto especial de igualdade, a realizar na Conservatória dos Registos Centrais, é comunicado à autoridade administrativa local para que esta promova a inscrição oficiosa do interessado

direitos não conferidos aos estrangeiros e apátridas, excepto o acesso à titularidade dos órgãos de soberania, o serviço nas Forças Armadas e a carreira diplomática. 4 – Aos estrangeiros e apátridas residentes no território nacional poderá ser atribuída por lei capacidade eleitoral activa e passiva para eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais.”, e o artigo 3.º da Lei eleitoral para os órgãos dos municípios (Lei n.º 118/IV/94, de 30 de Dezembro): “1 – São igualmente eleitores os estrangeiros e apátridas com residência habitual em Cabo Verde há mais de três anos. 2 – São ainda elegíveis os estrangeiros e apátridas com residência habitual em Cabo Verde há mais de cinco anos”.

¹⁹ Assinada pelo Brasil e por Portugal, em Brasília, em 7 de Setembro de 1971, tendo sido aprovada, por Portugal, através da Resolução da Assembleia Nacional n.º 29, de 20 de Dezembro de 1971.

²⁰ Este decreto-lei regula a execução da Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses.

nos cadernos eleitorais ou o seu cancelamento, respectivamente (artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 126/72).

A titularidade do estatuto especial ou do estatuto geral de igualdade não implica a perda da nacionalidade de origem, continuando o seu detentor no exercício de todos os direitos e deveres inerentes à respectiva nacionalidade, desde que não ofendam a soberania nacional e a ordem pública do Estado da residência (artigos 2.º e 3.º da Convenção).

Do que fica dito, resulta que os brasileiros residentes em Portugal titulares do estatuto especial de direitos dispõem de capacidade eleitoral activa para as eleições autárquicas, regionais e legislativas. Dispõem, ainda, de capacidade eleitoral passiva nas eleições autárquicas. Em face do artigo 121, n.º 1/CRP, não dispõem de capacidade eleitoral activa nas eleições presidenciais, dado que este restringe o corpo eleitoral aos “cidadãos portugueses eleitores”, nem de capacidade eleitoral passiva, dado que o artigo 122.º apenas considera elegíveis os “portugueses de origem”.

No que respeita ao recenseamento eleitoral, deverá considerar-se que, em face do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 126/72, o qual manda proceder à inscrição oficiosa nos cadernos eleitorais dos titulares do estatuto especial de igualdade, o recenseamento é obrigatório, até porque o artigo 113.º, n.º 2/CRP e o artigo 1.º/LRE apenas excluem dessa obrigatoriedade, as situações previstas no artigo 15.º, n.ºs 4 e 5/CRP e no artigo 121.º, n.º 2/CRP.

Questão que tem merecido alguma discussão, respeita à capacidade eleitoral dos brasileiros titulares do estatuto especial de igualdade nas eleições europeias. No entanto, parece-nos que em face do Tratado da Comunidade Europeia, muito dificilmente é defensável a capacidade eleitoral activa e passiva dos brasileiros, dado que o artigo 17.º é muito claro ao ligar a titularidade da cidadania europeia à posse da nacionalidade de um Estado membro, e o artigo 19.º, n.º 2, atribui o direito de eleger e ser eleito aos cidadãos da União Europeia. Ora, como já se referiu, a titularidade do estatuto especial de igualdade não tem qualquer implicação em termos de nacionalidade, dado que o seu titular mantém a nacionalidade de origem²¹.

²¹ No mesmo sentido se pronunciam Francisco Lucas Pires, *op. cit.*, pág. 44, e Maria Luísa Duarte, *op. cit.*, págs. 144-145, que chama a atenção para o facto da própria Convenção não garantir o direito de entrada e permanência em território nacional aos brasileiros, os quais estão, à semelhança dos outros estrangeiros, obrigados à obtenção de uma autorização de residência. Por seu lado, Gilles Sébastien, “La citoyenneté de l’Union européenne”, in RDP, n.º 5-1993, págs. 1271-1272, chama a atenção para o facto de a cidadania europeia criar uma nova distinção no seio das populações dos Estados membros entre “não europeus” e “europeus”.

v. Outros estrangeiros

Todos os outros estrangeiros apenas têm capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos órgãos das autarquias locais, em condições de reciprocidade, e desde que tenham residência em território nacional (artigo 15.º, n.º 4/CRP).

Nos termos do artigo 1.º, alínea d)/LEAL podem ser eleitores aqueles que residam legalmente há mais de três anos em Portugal, sendo exigível uma permanência superior a cinco anos para poderem ser eleitos para os órgãos das autarquias locais (artigo 2.º, alínea d)/LEAL).

As matérias das ineligibilidades, composição das mesas de voto, requisitos especiais de apresentação de candidaturas e recenseamento (o qual é voluntário nos termos do artigo 4.º, alínea d)/LRE) são idênticas às já referidas a propósito dos nacionais de países de língua oficial portuguesa.

Nos termos do artigo 15.º, n.º 4/CRP, e conforme a Declaração n.º 2-A/ /97, de 11 de Abril, dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna, dispõem de capacidade eleitoral activa e passiva os nacionais do Peru e do Uruguai. Dispõem, apenas, de capacidade eleitoral activa os nacionais da Argentina, Israel e Noruega.

III – Análise do quadro legal

a) Participação política dos portugueses não residentes

5. Como vimos a participação eleitoral dos portugueses residentes no estrangeiro é permitida nas eleições para a Assembleia da República e nas eleições para o Presidente da República.

Para justificar a sua participação nas eleições portuguesas podem ser avançados vários argumentos:

- A titularidade da nacionalidade portuguesa;
- a ligação à comunidade nacional;
- a participação na tomada de decisões que os podem afectar;
- a defesa dos seus interesses.

Se estes são, a nosso ver, os pontos delimitadores da discussão, verificamos, no entanto, que a mesma tem subjacente em Portugal, pelo menos no plano político, considerações oportunistas, de que são exemplo, as especula-

ções sobre a orientação política deste segmento do eleitorado, em termos dos ganhos/perdas que podem trazer para certas forças partidárias.

6. Mas dado que a possibilidade dos portugueses residentes no estrangeiro votarem nas eleições presidenciais só foi, como atrás referido, permitido pela última revisão constitucional, vejamos quais os argumentos que eram (são) invocados para justificar essa impossibilidade:

- O desconhecimento por esses portugueses da situação política do país;
- A falta de condições adequadas para o exercício desse direito, em termos de igualdade de condições para todas as candidaturas, nomeadamente, de apresentação e discussão das suas propostas;
- A possibilidade de fraude através do voto por correspondência, nomeadamente, a possibilidade do voto ser exercido por outra pessoa que não o titular do direito;
- A possibilidade de, em função do seu número, terem um peso decisivo nos resultados finais;
- O princípio da independência nacional ²²;
- A especificidade do cargo de Presidente da República ²³.

Logo à primeira vista, com excepção deste último, vemos que os mesmos argumentos podem ser também invocados para defender a não participação destes portugueses nas eleições legislativas. E logo esta constatação coloca um problema sério de coerência argumentativa, dado que não podemos recusar a participação eleitoral nas presidenciais com base em certas asserções e, depois, ignorá-las quando nos referimos às eleições legislativas ²⁴.

7. Mas vejamos a validade de cada um dos argumentos utilizados.

Desde logo, o desconhecimento da situação política do país, não nos parece que possa assumir uma importância decisiva, dado que, como muito bem nota Manuel Filipe Correia de Jesus ²⁵, uma vez que o recenseamento eleitoral é facultativo, o facto de alguém se recensear é indicativo de que a mesma se

²² Cfr. Jorge Miranda, *Manual ...*, pág. 123.

²³ Vital Moreira, citado por João Caupers, *op. cit.*, pág. 15, invoca as condições particulares de elegibilidade do Presidente da República, como a nacionalidade de origem e a idade, como podendo fundamentar exigências especiais de participação como eleitor.

²⁴ João Caupers defende que dificilmente se pode justificar a exclusão de participação nas eleições presidenciais, sem colocar em causa o voto dos emigrantes nas eleições legislativas, *op. cit.*, pág. 24.

²⁵ Cfr. Presidenciais: o voto dos portugueses residentes no estrangeiro, pág. 22.

pretende manter ligada politicamente a Portugal. Por outro lado, existe um conjunto alargado de fontes de informação (televisão por cabo e satélite, *internet*, jornais ...) que permitem um acompanhamento próximo da evolução política, económica, cultural e social do país. Não podemos, no entanto, ignorar que a ligação aos problemas concretos do dia-a-dia é, naturalmente, percebido de uma forma diferente por quem está sempre em contacto com eles e os vive experiencialmente e por quem tem deles um conhecimento mediatizado (indirecto).

A falta de condições para o exercício do direito de sufrágio, em termos de igualdade das candidaturas, não nos parece que deva ser aqui invocada, dado que se elas não existem, então devem ser criadas, uma vez que a resolução desse problema não pode passar por “tirar” o direito de participar nas eleições, para esconder debilidades do sistema. E, como já foi referido, não só existem, neste momento, mais e melhores meios de transmissão de informação e contacto directo com os eleitores, como também meios de transporte, cada vez mais rápidos e baratos, que facilitam os contactos pessoais.

O elevado número de portugueses residentes no estrangeiro, que correspondem a cerca de metade da população portuguesa, é um argumento importante a ter em conta no equacionar da sua participação eleitoral nas eleições presidenciais, uma vez que, tratando-se de uma eleição unipessoal, realizada num único círculo eleitoral ²⁶, a possibilidade hipotética dos resultados eleitorais reflectirem uma menos correcta percepção dos problemas fundamentais do país é bastante maior ²⁷. No entanto, o peso deste argumento aparece diminuído quando verificamos que apenas um número reduzido de portugueses residentes no estrangeiro está efectivamente recenseado e um número ainda menor participa nas eleições.

A invocação do princípio da independência nacional parece-nos aqui um pouco deslocado, desde logo, porque estamos perante indivíduos titulares da nacionalidade portuguesa, logo com um vínculo jurídico especial com o país, depois porque, sendo certo que o essencial da sua vivência ocorre no país da residência, resultante do próprio facto de terem aí estabelecida a sua vida privada e profissional, o que poderá condicionar a sua percepção dos problemas e ter reflexos na sua opção eleitoral, não se pode ignorar que para colocarem em

²⁶ Cfr. artigo 7.º da Lei Eleitoral do Presidente da República (Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, alterado posteriormente por vários diplomas).

²⁷ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, pág. 559, invocam também as perturbações que um grande número de eleitores residentes no estrangeiro, sem um conhecimento directo dos problemas, podem introduzir na eleição do Presidente da República, embora pareçam justificar esta restrição sobretudo pela defesa da independência e unidade do Estado.

causa a independência nacional, não só teriam de estabelecer uma grande concertação entre todos, como necessitavam da “convivência” activa dos portugueses residentes em território nacional.

Por fim, os requisitos estabelecidos para a apresentação da candidatura para Presidente da República, justificam-se em função da responsabilidade do cargo e da necessidade de encontrar alguém com capacidade e experiência para o seu exercício, pelo que não nos parece que devam servir para fundamentar a exclusão de determinados indivíduos da participação na escolha do melhor candidato, que reúna os requisitos exigidos.

8. Na nossa opinião, verdadeiramente essencial é a participação dos portugueses residentes no estrangeiro nas eleições legislativas, dado que é através delas que estes têm a possibilidade de eleger os representantes que, tendo um melhor conhecimento da sua situação e dos problemas concretos com que se defrontam, podem defender os seus interesses e expectativas. Logo, e nestes termos, as eleições presidenciais aparecem-nos como eleições “menos importantes” para estes portugueses²⁸, dado que, sendo verdade que o Presidente da República é o órgão de soberania supremo no ordenamento jurídico português²⁹, ele é, sobretudo, um órgão que, não estando empenhado necessariamente na luta política diária, assegura que o sistema funcione normalmente.

No entanto, e tendo o legislador constitucional optado por permitir a sua participação nas eleições presidenciais, parece-nos acertado o critério constitucional da “existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional”^{30, 31} como critério delimitador destes eleitores, apesar de todas as dificuldades na concretização daquele critério, pois, desta forma, assegura-se que só sejam eleitores aqueles que mantêm um relacionamento de tal forma estreito com o país, que a sua participação é, não só importante, mas também essencial para as opções a serem tomadas, e não apenas uma mera consequência da titularidade formal da nacionalidade portuguesa.

²⁸ Em sentido contrário, cfr. Manuel Filipe Correia de Jesus, *op. cit.*, págs. 11-12, que defende a prevalência da eleição presidencial sobre as eleições legislativas.

²⁹ Artigo 120.º/CRP: “O Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas”.

³⁰ Artigo 121.º, n.º 2.

³¹ O artigo 297.º/CRP introduz, desde logo, um desvio a este critério ao considerar que todos aqueles que estavam inscritos nos cadernos eleitorais para a Assembleia da República em 31 de Dezembro de 1996, se consideram inscritos no recenseamento eleitoral para a eleição do Presidente da República.

Parece-nos que vários elementos poderão permitir, isolada ou conjuntamente, concretizar esta “efectiva ligação”:

- O período de ausência do país (ex. aqueles que tiverem saído de Portugal há menos de 6 anos, poderiam, desde logo, participar nas eleições presidenciais, dado que se presumia a efectiva ligação à comunidade nacional);
- a frequência de contactos que mantêm com o país; ou,
- a participação eleitoral em anteriores eleições.

9. Por outro lado, atenta a situação particular destes portugueses, o Estado português deverá garantir, pelos meios ao seu alcance, nomeadamente diplomáticos, as condições que permitam a sua participação nas eleições dos países da residência, quer através da celebração de convenções bilaterais ou multilaterais, quer através da sensibilização dos portugueses para as vantagens dessa participação, nos países em que essa possibilidade já é reconhecida.

b) Participação política dos estrangeiros residentes

10. No que respeita à participação política, os conceitos de cidadania e nacionalidade têm andado estreitamente associados, de tal forma que, muitas vezes, são utilizados como sinónimos. Esta situação decorre do facto de, tradicionalmente, os direitos políticos, nomeadamente os eleitorais, serem atribuídos exclusivamente aos nacionais.

No entanto, estamos perante realidades diversas, traduzindo-se a cidadania num vínculo jurídico-político, caracterizado por um conjunto de direitos e deveres que um determinado indivíduo pode exercer perante um Estado, e a nacionalidade num vínculo jurídico que liga um indivíduo a uma determinada entidade política estadual ³², fruto do seu nascimento no território desse Estado ou da descendência de nacionais seus, permitindo delimitar o conjunto de indivíduos que, integrando o conceito de povo ³³, são um dos alicerces do Estado.

³² Jorge Miranda defende que, neste domínio, a palavra nacionalidade deve ser afastada, dado que revela a pertença a uma nação e não a um Estado, embora reconheça que a sua utilização está associada à ideia do Estado-Nação, *Manual ...*, pág. 88.

³³ Do “povo” deve distinguir-se a “população” de um Estado, a qual engloba quer os nacionais, quer os estrangeiros.

Ora, como afirma Kelsen ³⁴, é possível a existência de um Estado sem que existam cidadãos, dado que aquele apenas depende da existência de indivíduos que sejam, simultaneamente, o fundamento e os destinatários do ordenamento jurídico estadual ³⁵.

A justificação da associação entre a cidadania e a nacionalidade está no facto da soberania residir na nação, logo, o cidadão detém uma parcela dessa soberania e tem o direito de participar na formação da vontade geral. Como tal, reconhecer ao estrangeiro a qualidade de eleitor significa reconhecer-lhe a qualidade de representante da nação; no entanto, pela sua própria condição, o estrangeiro não pode falar em nome da nação, dado que não consegue sentir e não tende ao bem comum desta, o que está apenas ao alcance do nacional ³⁶.

A reserva da cidadania para os nacionais decorre, como nota Michel Miaille ³⁷, da lógica da formação e defesa do Estado-Nação, ou seja, apenas os nacionais têm a correcta percepção dos problemas e estão interessados na subsistência do respectivo Estado, enquanto os estrangeiros, apenas transitivamente aí a residir, são encarados como uma potencial ameaça à unidade nacional e ao próprio Estado, dado que mantêm a sua fidelidade a um outro Estado, nomeadamente, porque têm a respectiva nacionalidade.

11. Mas os argumentos avançados contra a participação eleitoral dos estrangeiros têm sido muitos e variados:

- Os estrangeiros têm um conhecimento distorcido da realidade nacional por não conhecerem suficientemente a língua do país, a sua cultura e aspirações;
- Serem originários de países com regimes políticos não democráticos, pelo que não têm experiência de participação democrática;
- O perigo de intervenção de Estados estrangeiros na política nacional;
- Em função do seu número, podem decidir uma eleição;
- Residem temporariamente no país de acolhimento, pelo que o seu interesse pelos respectivos problemas e o seu grau de responsabilidade é menor.

³⁴ Em *Teoria generale del diritto e dello stato*, pág. 246, citado por Andrea Piraino, “Appunto sulla condizione giuridica degli ‘stranieri’...”, RTDP, n.º 3, 1984, pág. 994, nota 6.

³⁵ Segundo Jorge Xifra Heras, “Ciudadano”, NEJ, tomo IV, pág. 164, apenas faz sentido falar em cidadãos no Estado de Direito pois, apenas neste, os indivíduos gozam de liberdade política e podem participar no poder.

³⁶ Cfr. Eric Peuchot, “Droit de vote et condition de nationalité”, in RDP, n.º 2, 1991, págs. 493-496.

³⁷ “Droit et politique à propos des immigrés”, in *Le Droit et les Immigrés*, pag. 120.

Se bem repararmos, estes argumentos têm como ponto de partida a ideia do estrangeiro como um corpo estranho à comunidade nacional, como uma ameaça potencial aos interesses e à independência nacional. Ou seja, a não atribuição de direitos de participação política aos estrangeiros é uma atitude preventiva de defesa contra possíveis ingerências e ameaças de outros Estados, encontrando-se plenamente justificada pela sobrevivência e manutenção da comunidade nacional ³⁸.

12. Se esta construção teórica negadora da participação eleitoral dos não-nacionais, pode aparecer como historicamente justificada, por estar estreitamente associada à afirmação do Estado-Nação, em que a nação aparece como um grupo homogêneo de indivíduos com características culturais, religiosas e sociais próprias que a distinguem doutra nação e, portanto, de outro Estado-Nação, actualmente não nos parece que deva continuar a ser defendida, fundamentalmente, pelas seguintes razões:

- Uma maior estabilidade e afirmação dos Estados, dentro de fronteiras claramente definidas;
- Uma melhor convivência interestadual, em que o outro deixa de ser um potencial inimigo para ser um potencial parceiro;
- Uma maior circulação das pessoas entre os Estados, o que permite um melhor conhecimento mútuo e a eliminação ou atenuação dos receios de potenciais ameaças;
- O aumento do período de permanência dos estrangeiros nos estados de acolhimento, com tendência a tornar-se definitiva e envolvendo os vários elementos do agregado familiar, alguns deles já nascidos no estado da residência.

Estes factores justificam, a nosso ver, a atribuição de uma nova dimensão à cidadania, pelo que não podemos deixar de concordar com Catherine Withol de Wenden ³⁹, quando esta autora defende a substituição de um conceito de

³⁸ Catherine Withol de Wenden (“Les conditions posées à l’exercice des droits politiques des étrangers”, in *Le Droit et les Immigrés*, p. 49) salienta o facto de se colocarem aos imigrantes um conjunto de questões que não se colocam ao nacional como, por exemplo, se residem há tempo suficiente no seu país, se estão suficientemente formados, se merecem esse direito. E, por exemplo, não se questiona a participação dos nacionais nas eleições locais com base numa sua possível permanência transitória, sendo certo que, como refere Marcos Francisco Massó Garrote (Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional, págs. 95-96), é mais fácil ao nacional mudar de município do que ao estrangeiro regressar ao seu próprio país.

³⁹ *Op. cit.*, pág. 47.

cidadania afectivo, sentimental e voluntarista de ligação ao Estado-Nação, por um sentido mais funcional, que deverá fundar-se, nomeadamente, na residência e no papel económico do cidadão, visto como alguém que está numa situação em que dá e pede algo ao Estado-Nação. E, no caso concreto, os imigrantes cumprem um conjunto de deveres como, por exemplo, o pagamento de impostos, sem que tenham a correspondente contrapartida, em termos de participação política na tomada de decisões. Evidentemente, que este argumento não pretende ressuscitar ideias de sufrágio censitário ⁴⁰, mas apenas mostrar que aos deveres exigidos aos estrangeiros e ao efectivo papel que desempenham no desenvolvimento dos estados de acolhimento, não correspondem direitos elementares de participação na vida desses estados ⁴¹.

13. É de notar que a associação estreita entre nacionalidade e cidadania, tem vindo progressivamente a ser posta em causa pelos próprios Estados, segundo várias modalidades:

- O aprofundamento de processos de integração política e económica regional, como é o caso da União Europeia, com a consagração de uma cidadania europeia, que se traduz, nomeadamente, no direito de qualquer cidadão de um Estado Membro poder votar e ser eleito para as eleições municipais do Estado Membro da residência;
- A consagração de cláusulas de reciprocidade ⁴², que se traduzem na possibilidade de reconhecer direitos alargados aos estrangeiros resi-

⁴⁰ Como afirma Francis Delpéréé, *Les droits politiques des étrangers*, pág. 13.

⁴¹ Juan Rodríguez-Drincourt Alvarez (*Los derechos políticos de los extranjeros*, págs. 110-111) chama a atenção para a importância que o argumento “função” desempenhou no debate sobre a participação eleitoral das mulheres, dado que foi o papel desempenhado por estas na Primeira Guerra Mundial que acelerou, na Grã-Bretanha, o reconhecimento dos seus direitos de participação, pelo que do mesmo modo, a contribuição bem visível dos imigrantes para o desenvolvimento das sociedades de acolhimento, deverá levar à substituição do cidadão-nacional pelo cidadão-trabalhador, como fundamento da participação política no constitucionalismo moderno.

⁴² A exigência de reciprocidade tem implícita, antes de mais, uma ideia de protecção dos nacionais, pelo que sendo um caminho para a atribuição de direitos políticos aos estrangeiros não nos parece o mais desejável, dado que muitos dos Estados de origem dos estrangeiros não reconhecem direitos políticos aos seus próprios cidadãos, pelo que o não irão reconhecer aos estrangeiros aí residentes, o que cria sérios problemas de igualdade de direitos entre os estrangeiros no Estado de acolhimento com alguns a gozarem de direitos políticos e outros não. Como nota Moura Ramos, através da reciprocidade procura-se um equilíbrio entre os Estados, mais do que a tutela de valores considerados universais, pelo que em matéria de direitos do Homem não faz sentido falar em reciprocidade (“A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – sua posição face ao ordenamento jurídico português”, in BDDC n.º 5, 1981, pp. 146-147, nota 103). Evidentemente que não se pretende,

dentos, se os mesmos direitos forem atribuídos aos nacionais que residam nos países donde esses estrangeiros são originários, como é o caso do artigo 15.º, n.ºs 3 e 4, da CRP;

- O reconhecimento do direito dos estrangeiros votarem e serem eleitos para as eleições locais ⁴³, independentemente de uma cláusula de reciprocidade;
- A atribuição de um estatuto especial a certos estrangeiros, como é o caso dos brasileiros que em Portugal sejam titulares do estatuto especial de igualdade ⁴⁴.

Todas estas mudanças estão na base do surgimento de novos conceitos, que pretendem incluir e justificar novas dimensões de participação política: cidadania de geometria variável (Stefano Rodota, Juan Rodríguez-Drincourt Alvarez), cidadania multidimensional, multicidadania e nova cidadania (Francis Delpérée), cidadania múltipla (Francisco Lucas Pires) ou comunidade inclusiva (Gomes Canotilho).

com o que fica dito, ignorar a importância da reciprocidade como instrumento de “pressão” sobre os outros Estados, embora se reconheça também que a reciprocidade prevista no artigo 15.º, n.º 4, da CRP não produziu até hoje grandes resultados na atribuição de direitos eleitorais aos portugueses residentes no estrangeiro.

⁴³ Aliás, a participação dos estrangeiros nas eleições locais tem servido para mostrar as debilidades das teorias que pretendem estabelecer uma ligação estreita entre a cidadania e a nacionalidade, ao obrigar os defensores desta a estabelecer uma distinção entre eleições locais e eleições gerais (legislativas), em que as primeiras aparecem como eleições administrativas e as segundas como eleições políticas, parecendo ignorar esses autores as funções crescentes que são atribuídas às entidades locais, que assumem um cada vez maior protagonismo político, que será tanto mais relevante, quanto maior for o aprofundamento dos processos de integração supranacional. Como refere Michel Miaille, *op. cit.*, págs. 123-124, se é verdade que as colectividades locais não participam em sentido estrito em matérias de soberania, como a segurança, a justiça, a diplomacia, não deixa de ser também verdade que a repartição de competências associa-as directamente a matérias relevantes para a comunidade. Referência merecem também duas decisões do Tribunal Constitucional alemão, de 31 de Outubro de 1990, em que este declarou inconstitucionais duas leis eleitorais que permitiam a participação dos estrangeiros nas eleições municipais de Hamburgo e de Schleswing-Holstein, argumentado com a identidade de legitimidade democrática entre os poderes estaduais e municipais e com a identidade dos dois poderes, dado que ambos exercem poderes públicos, cfr. Olivier Beaud, “Le droit de vote des étrangers: l’apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage”, in RFDA, 8 (3), Maio-Junho 1992, págs. 409 e seguintes e Albrecht Weber, “Jurisprudence constitutionnelle étrangère Allemagne: Le droit de vote communal des étrangers”, in RFDC, n.º 7, 1991, pág. 553 e seguintes.

⁴⁴ Isto mesmo reconhece José Francisco Resek (“Aspectos elementares do estatuto da igualdade”, in BMJ, n.º 277, Junho-1978, pág. 5) ao afirmar que a convenção celebrada entre Portugal e o Brasil altera a “clássica noção da nacionalidade como pressuposto necessário da cidadania”.

14. Os argumentos a favor da participação dos estrangeiros na vida política são também vários, uns mais relevantes do que outros, como é evidente:

- A contribuição dos imigrantes para o desenvolvimento dos países de acolhimento;
- A promoção da integração social de grupos cada vez mais numerosos de indivíduos pondo fim à sua exclusão na sociedade de acolhimento;
- A pressão sobre os partidos de modo a terem em conta os problemas específicos que se colocam aos estrangeiros, quer nos seus programas eleitorais, quer na adopção de medidas concretas que os permitam resolver;
- O princípio “no taxation without representation”⁴⁵;
- O país de origem não lhes permitir, em alguns casos, participar nas eleições nacionais por residirem no estrangeiro, com o que ficam privados do direito de participar em qualquer acto eleitoral.

15. Em nossa opinião, a exclusão de um número crescente de pessoas que participam activamente no desenvolvimento económico, mas também, deve dizer-se, cultural e social das sociedades de residência, afigura-se como algo que deve ser combatido por, a médio e longo prazo, poder ter sérias consequências em termos de coesão e unidade societária, sendo desejável que indivíduos que se estabelecem, muitas vezes definitivamente, noutro país que não o da sua nacionalidade, possam sentir uma ligação estreita e intensa com este, sendo vistos no país de acolhimento como iguais e não como inimigos, dos quais se desconfia e se marginaliza.

⁴⁵ A ideia subjacente a este argumento é que o estrangeiro ao pagar impostos está a cumprir um dos tradicionais deveres de cidadania, pelo que é da mais elementar justiça que tenha também direitos de cidadania, nos quais, o direito de participar na formação e tomada das decisões que o afectam, apresenta uma importância fundamental. Éric Peuchot, *op. cit.*, págs. 505 e 506, contesta esta ideia invocando que o referido princípio foi formulado, não para responder ao problema do direito de voto dos estrangeiros, mas sim para permitir a participação dos súbditos do rei na tomada de decisões (com o que manifestamente revela não perceber o argumento utilizado), considerando ainda que o dever de pagar impostos se impõe a todos os membros da sociedade como uma contrapartida pelo direito à protecção do Estado, de que os estrangeiros beneficiam do mesmo modo que todos os outros membros da população (o que parece revelar o desconhecimento da situação dos estrangeiros nas sociedades de acolhimento). Com mais relevância para a discussão, Giuseppe Biscottini (“Cittadinanza”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, pág. 159) chama a atenção para o facto da qualidade de sujeito tributário se adquirir com base num pressuposto diverso do da cidadania, ou seja, a residência, o lugar da situação do bem ou o lugar da produção dos rendimentos.

Deste modo, como nota Gomes Canotilho, o princípio da universalidade do sufrágio deverá hoje ter em atenção a “construção de comunidades inclusivas, onde as comunidades migrantes dispõem de direitos políticos”⁴⁶. Com efeito, para Juan Rodríguez-Drincourt Alvarez, um “demos inclusivo” impõe a participação política de todos os seus membros adultos, dado que a experiência demonstra que a defesa dos interesses dos grupos excluídos fica necessariamente debilitada, pelo que na opinião deste autor se justifica a superação da nacionalidade como fundamento da participação, substituída pelo conceito do interesse⁴⁷.

16. Alguns autores, reconhecendo a importância da integração social dos estrangeiros, apontam como alternativa ao reconhecimento de direitos políticos, a aquisição da nacionalidade do Estado de residência, que deverá mesmo ser facilitada⁴⁸. Isto porque a manutenção da nacionalidade de origem, significa que o estrangeiro se mantém fiel ao Estado de nascimento, sendo paradoxal atribuir direitos a quem recusa a assimilação, não adoptando a nacionalidade do Estado de residência⁴⁹.

Não podemos deixar de expressar as nossas reticências perante esta solução. Em primeiro lugar, esquece a importância da manutenção da sua nacionalidade originária para muitos estrangeiros, em termos identitários, parecendo ignorar que muitos Estados “punem” a aquisição de outra nacionalidade, com a perda automática da sua nacionalidade. Em segundo lugar, parece desvalorizar o próprio conceito de nacionalidade, sendo desejável salientar que a nacionalidade é uma realidade que vai muito além dos direitos políticos, atribuindo ao nacional um estatuto especial de que fazem parte muitos outros direitos, nomeadamente, o direito a protecção diplomática e consular, o direito de entrada no país, o direito a não ser expulso do país, o direito a não ser extraditado e deveres como a prestação do serviço militar.

17. Com algum relevo para a apreciação da questão da participação dos estrangeiros nas eleições dos Estados de residência, podemos indicar as se-

⁴⁶ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, pág. 295.

⁴⁷ *Op. cit.*, págs. 70-71, de acordo com o autor, a participação política só não deverá ser permitida aos incapazes e aos residentes temporários.

⁴⁸ Um exemplo desta defesa é feito por Dominique Turpin, “Les solutions françaises: rapport général”, in *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales*, págs. 46-47.

⁴⁹ Dominique Turpin, *op. cit.*, pág. 46-47.

guintes conclusões a que chegou Dominique Breillat⁵⁰, ao proceder à análise da participação dos estrangeiros nas eleições locais em alguns Estados da Europa do Norte (Dinamarca, Finlândia, Noruega, Países Baixos, Suécia):

- A taxa de participação dos imigrantes é menor do que a dos nacionais;
- O número de estrangeiros eleitos é pequeno;
- O número de candidatos que se apresentam às eleições foram aumentando com a realização de eleições, especialmente entre os imigrantes residentes há mais tempo no país;
- As listas compostas exclusivamente por estrangeiros tiveram pouco sucesso;
- Quanto maior é a duração da permanência no país, maior é a taxa de participação dos estrangeiros, aproximando-se das taxas de participação da população local.

Em função destes dados, parece-nos que alguns dos receios manifestados quanto ao direito de voto dos estrangeiros podem ser já afastados, tornando-se claro, desde logo, que a respectiva participação está muito associada à ligação efectiva que o estrangeiro tem com a sociedade de acolhimento, ao conhecimento e à identificação que ele consegue ter com os seus anseios e as suas aspirações, pelo que a sua participação tem por finalidade não apenas a defesa dos seus interesses, e muito menos a defesa dos interesses de outras potências estaduais, mas antes a defesa dos interesses gerais da colectividade, com os quais se identifica e sente como seus.

18. Pelo que fica dito, somos defensores do direito dos estrangeiros participarem nas eleições locais, parlamentares e presidenciais do Estado da residência, estando perfeitamente conscientes, como lembra Michel Miaille⁵¹, que essa defesa vem colocar em causa as noções e as soluções adoptadas e que pareciam ser definitivas e, como tal, desestabilizar o consenso político alcançado. Mas, como refere Gomes Canotilho⁵², “a função integradora da constituição carece hoje de uma profunda revisão originada pelos fenómenos do pluralismo jurídico e do multiculturalismo social”.

⁵⁰ “Le vote des étrangers en Europe du Nord”, in *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales*, pág. 137 e seguintes.

⁵¹ *Op. cit.*, págs. 116-117.

⁵² *Op. cit.*, pág. 1346.

Essa concessão do direito de voto, em Portugal, deverá ter em atenção, a nosso ver, algumas exigências relativas aos estrangeiros, tais como:

- Um período mínimo de residência ⁵³, variável conforme a eleição em causa ⁵⁴;
- O conhecimento da língua portuguesa;
- A existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional;
- A cessação dos direitos políticos com a cessação da autorização de residência e, conseqüente, saída do país;
- A privação dos direitos políticos em certas circunstâncias como, por exemplo, condenações por crimes de terrorismo, contra a independência e a integridade nacional ou o exercício de funções públicas para outro Estado.

IV – Conclusões gerais

1 – O sistema político, em geral, e o sistema eleitoral, em especial, têm de ser capazes de responder aos novos desafios que são colocados às sociedades contemporâneas, fruto do aumento da mobilidade dos indivíduos e do aumento do período de residência dos estrangeiros nelas estabelecidos, tendo em vista a promoção da sua integração social.

2 – Estas novas exigências impõem a reformulação de conceitos jurídico-constitucionais e jurídico-políticos dados como definitivamente consagrados, bem como a criação de novos conceitos.

3 – Algumas destas mudanças impõem uma revisão das normas constitucionais e outra legislação relevante.

⁵³ Esta exigência justifica-se por supor da parte do estrangeiro um mínimo conhecimento do sistema político-administrativo do país e uma plena inserção social; neste sentido, cfr. Michel Miaille, *op. cit.*, pág. 126.

⁵⁴ Por exemplo:

- Dois anos, para votar, e quatro anos, para ser eleito, para as eleições locais (conforme o regime actual para os nacionais dos países de língua oficial portuguesa);
- Seis anos (período mínimo de residência para a aquisição da nacionalidade por naturalização para os nacionais dos países de língua oficial portuguesa) para votar, e oito anos, para ser eleito, para as eleições legislativas;
- Dez anos (período mínimo de residência para a concessão de uma autorização de residência permanente) para votar nas eleições presidenciais.

4 – O critério da nacionalidade deverá ser substituído, tendencialmente, pelo critério da residência na definição dos titulares dos direitos de participação eleitoral.

5 – Tendencialmente, as exigências de reciprocidade deverão ser eliminadas, embora se reconheça a sua importância na obtenção de idênticas contrapartidas para os portugueses residentes no estrangeiro.

6 – Apesar da adopção do critério da residência, os portugueses residentes no estrangeiro deverão participar nas eleições legislativas, nos mesmos termos actualmente previstos, e tendo em vista a defesa dos seus interesses.

7 – Os portugueses residentes no estrangeiro deverão poder votar nas eleições presidenciais se, preenchidas determinadas condições comprovativas de uma efectiva ligação a Portugal, exercerem presencialmente o seu direito de voto.

8 – Os estrangeiros residentes em Portugal deverão poder participar nas eleições locais, legislativas e presidenciais portuguesas, verificados determinados requisitos, nomeadamente, períodos mínimos de residência e efectiva ligação a Portugal.

9 – Portugal deverá celebrar convenções multilaterais e bilaterais (especialmente com os países de destino da emigração portuguesa) que garantam aos portugueses o direito de voto nas eleições locais, legislativas e presidenciais dos estados de residência.

V – Bibliografia

– Alonso, Gonzalo del Castillo, “Ciudadanía”, *Enciclopedia Jurídica Española*, tomo V, Francisco Seix, Editor, pp. 843 e seguintes.

– Alvarez, Juan Rodríguez-Drincourt, *Los derechos políticos de los extranjeros*, 1997, Editorial Civitas.

– Baptista, Eduardo Correia, *Ius Cogens em Direito Internacional*, 1997, Lex.

– Barreto, Ireneu Cabral, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Anotada*, 2.^a edição, 1999, Coimbra Editora.

– Beaud, Olivier, “Le droit de vote des étrangers: l’apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage”, *Revue française de droit administratif*, 8 (3), Maio-Junho 1992, pp. 409 e seguintes.

– Biscottini, Giuseppe, “Cittadinanza”, *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Giuffré Editore, pp. 140 e seguintes.

– Bockel, Alain, “Droits politiques et libertés fondamentales”, *Le Droit et les immigrés*, 1983, Édisud, pp. 37 e seguintes.

– Breillat, Dominique, “Le vote des étrangers en Europe du Nord”, *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales – défis et solutions*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, pp. 137 e seguintes.

– Brownlie, Ian, *Princípios de Direito Internacional Público*, 4.^a edição, 1997, Fundação Calouste Gulbenkian.

– Canotilho, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.^a edição, 1999, Almedina.

– Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a edição revista, 1993, Coimbra Editora.

– Carrasco, Manuel, “Nacionalidad”, *Enciclopedia Jurídica Española*, tomo XXIII, Francisco Seix, Editor, pp. 316 e seguintes.

- Castorina, Emilio, *Introduzione allo studio della cittadinanza: profili ricostruttivi di un diritto*, 1997, Giuffrè Editore.
- Caupers, João, *Breves Reflexões Sobre o Estatuto Eleitoral dos Emigrantes*, 1988, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Costa-Lascoux, Jacqueline, “Réflexions sur l’égalité des droits”, *Le Droit et les immigrés*, vol. II, 1981-1985, Édisud, pp. 17 e seguintes.
- Delpérée, Francis, *Les droits politiques des étrangers*, 1995, Presses Universitaires de France.
- Delpérée, Francis, “La Citoyenneté multiple”, *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 anos da Constituição de 1976*, 1997, Coimbra Editora, págs. 213 e seguintes.
- Dinh, Nguyen Quoc, Daillier, Patrick e Pellet, Alain, *Direito Internacional Público*, 4.ª edição, 1999, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Duarte, Maria Luísa, *A Convenção de Brasília e o Mercado Interno de 1993*, 1990, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Duarte, Maria Luísa, *A liberdade de circulação de pessoas e a ordem pública no direito comunitário*, 1992, Coimbra Editora.
- Drzemczewski, Andrew, *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*, 1985, Council of Europe – Directorate of Human Rights.
- Evans, A. C., “The political status of aliens in international law, municipal law and european community law”, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 30, 1981, pp. 20 e seguintes.
- Fernandes, Mário João Brito, “A Representação Proporcional na Constituição da República Portuguesa”, *Estudos vários de Direito Eleitoral*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1996, pp. 103 e seguintes.
- Garrote, Marcos Francisco Massó, *Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional: los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, 1997, Colex.

– Heras, Jorge Xifra, “Ciudadano”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo IV, 1952, Francisco Seix, Editor, pp. 163 e seguintes.

– Jesus, Manuel Filipe Correia de, *Presidenciais: o voto dos portugueses residentes no estrangeiro*, 1993, Imprensa Nacional da Madeira.

– Lobkowicz, Wenceslas de, “Europe des citoyens et politique à l’égard des réfugiés”, *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales – défis et solutions*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, pp. 267 e seguintes.

– Mascagni, Pietro, “Le restrizioni alle attività politiche degli stranieri consentite dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LX, fasc. 3-4, 1977, pp. 526 e seguintes.

– Miaille, Michel, “Droit et politique à propos des immigrés”, *Le Droit et les immigrés*, vol. II, 1981-1985, Édisud, pp. 116 e seguintes.

– Miranda, Jorge, Manual de Direito Constitucional, tomo III, *Estrutura Constitucional do Estado*, 2.^a edição revista, 1987, Coimbra Editora.

– Miranda, Jorge, *Estudos de Direito Eleitoral*, 1995, Lex.

– Moderne, Franck, “Note sur les problèmes posés par les immigrés et les réfugiés dans l’Espagne contemporaine”, *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales – défis et solutions*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, pp. 79 e seguintes.

– Moreira, Vital, “Cidadania lusófona”, jornal *Público*, de 14 de Dezembro de 1999.

– Orazio, Giustino d’, *Lo straniero nella costituzione italiana*, 1992, CEDAM.

– Özsunay, E., “Participação do estrangeiro na vida política e associativa da comunidade”, *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, n.º 18, 1984, Lisboa, pág. 83 e seguintes.

– Peuchot, Éric, “Droit de vote et condition de nationalité”, *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l’étranger*, n.º 2, 1991, pp. 481 e seguintes.

– Piraino, Andrea, “Appunto sulla condizione giuridica degli stranieri nell’ordinamento italiano”, *Revista trimestrale di diritto pubblico*, fascículo n.º 4, n.º 3, 1084, pág. 989 e seguintes.

– Pires, Francisco Lucas, *Schengen e a Comunidade de Países Lusófonos*, 1997, Coimbra Editora.

– Plender, Richard, “Os direitos do homem dos estrangeiros na Europa”, *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, n.º 18, 1984, pág. 7 e seguintes.

– Ramos, Rui Moura, “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Sua posição face ao ordenamento jurídico português”, *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, n.º 5, 1981, pág. 91 e seguintes.

– Resek, José Francisco, “Aspectos elementares do estatuto de igualdade”, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 277, Junho, 1978, pág. 5 e seguintes.

– Sébastien, Gilles, “La citoyenneté de l’Union européenne”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, n.º 5, 1993, pág. 1263 e seguintes.

– Silveira, Luís, “O Acolhimento e estadia do estrangeiro”, *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, n.º 18, 1984, pág. 165 e seguintes.

– Touret, Corinne, “L’exercice du droit de suffrage des citoyens de l’Union aux élections européennes”, *Revue française de droit constitutionnel*, n.º 23, 1995, pág. 503 e seguintes.

– Trias, Eduard Sagarra I, “El vot dels estrangers en les eleccions municipals”, *Revista Jurídica de Catalunya*, ano XC, n.º 3, 1991, pág. 289 e seguintes.

– Turpin, Dominique, “Les solutions françaises: rapport général”, *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales – défis et solutions*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, pág. 19 e seguintes.

– Verdross, Alfred, “Les règles internationales concernant le traitement des étrangers”, *Recueil des Cours*, tomo 37, 1931, Académie de Droit International, pág. 323 e seguintes.

– Weber, Albrecht, “Allemagne: Le droit de vote communal des étrangers”, *Revue de droit constitutionnel*, n.º 7, 1991, pág. 553 e seguintes.

– Wenden, Catherine Withol de, “Les conditions posées à l’exercice des droits politiques des étrangers”, *Le Droit et les immigrés*, 1983, Édisud, pág. 45 e seguintes.

– Wenden, Catherine Withol de, “Les collectivités locales et le cadre juridique relatif aux immigrés”, *Le Droit et les immigrés*, vol. II, 1981-1985, Édisud, pág. 137 e seguintes.

– *Le droit de vote des étrangers aux élections locales dans les pays européens*, s/a, 1989, Senat.