

**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**

## Assembleia Legislativa

**Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 5/2022/M**

*Sumário:* Requerimento de declaração de inconstitucionalidade sobre normas constantes da Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal, no âmbito do Programa Regressar.

**Pedido de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral do n.º 2 do artigo 1.º, artigo 2.º, alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º e alínea b) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, que procedeu à criação da Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal, no âmbito do Programa Regressar e das suas subseqüentes alterações constantes das Portarias n.ºs 373/2019, de 15 de outubro, 36-A/2020, de 3 de fevereiro, e 23/2021, de 28 de janeiro, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março, e subseqüente renovação na Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2020, de 31 de dezembro, por violação do princípio da igualdade, do direito das regiões autónomas, da deslocação e da imigração, por força da alínea d) do artigo 9.º, artigo 13.º e artigo 44.º da Constituição da República Portuguesa.**

O Programa Regressar, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março, pretendia um programa de apoio ao regresso para Portugal de trabalhadores portugueses que tenham emigrado, bem como dos respetivos descendentes, com menos custos de transição e integração associados a esse regresso.

Para tal efeito, a resolução acima identificada, determinou que o Programa iria incidir nas seguintes áreas estratégicas:

- «a) Divulgação de ofertas de emprego, a implementar em articulação com as áreas governativas dos negócios estrangeiros, economia e trabalho, solidariedade e segurança social;
- b) Educação e formação profissional, a implementar em articulação com as áreas governativas da educação e do trabalho, solidariedade e segurança social;
- c) Reconhecimento de habilitações académicas e qualificações profissionais, a implementar em articulação com as áreas governativas da ciência, tecnologia e ensino superior, da educação e do trabalho, solidariedade e segurança social;
- d) Mobilidade geográfica, a implementar em articulação com as áreas governativas dos negócios estrangeiros e do trabalho, solidariedade e segurança social;
- e) Fiscalidade, a implementar em articulação com a área governativa das finanças;
- f) Investimento, a implementar em articulação com as áreas governativas dos negócios estrangeiros e da economia.»

Acontece que a portaria que veio definir a Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal, no âmbito do Programa Regressar, excluiu as Regiões Autónomas, quando no n.º 2 do artigo 1.º, artigo 2.º, alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º e alínea b) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, e suas alterações, expressamente referem que os emigrantes que pretendam regressar a Portugal e seus familiares deverão, para desfrutar das medidas aprovadas, dar início à sua atividade laboral, à criação de empresas ou do próprio emprego no território de «Portugal Continental».

Esta afirmação, claramente estabelece um tratamento diferenciado àqueles portugueses que decidam regressar a Portugal Continental, em prejuízo dos que decidam regressar às Regiões Autónomas, quer da Madeira, quer dos Açores.

Neste sentido, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos da alínea a) do n.º 1 e da alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, bem como da alínea a) do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 97.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, requer a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória



geral, do n.º 2 do artigo 1.º, artigo 2.º, alínea *a*) do n.º 1 do artigo 3.º e alínea *b*) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, que procedeu à criação da Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal, no âmbito do Programa Regressar e das suas subseqüentes alterações constantes nas Portarias n.ºs 373/2019, de 15 de outubro, 36-A/2020, de 3 de fevereiro, e 23/2021, de 28 de janeiro, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março, e subseqüente renovação na Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2020, de 31 de dezembro, por violação do princípio da igualdade, do direito das regiões autónomas, da deslocação e da imigração, por força da alínea *d*) do artigo 9.º, artigo 13.º e artigo 44.º da Constituição da República Portuguesa. E fá-lo com os seguintes fundamentos:

#### I — Do objeto

Considerando que:

[1.] O Conselho de Ministros pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março, resolveu:

«[...] aprovar o Programa Regressar, enquanto programa estratégico de apoio ao regresso a Portugal de trabalhadores portugueses que tenham emigrado, bem como dos respetivos descendentes, permitindo-lhes regressar ao seu país com menos custos de transição associados, reforçando, assim as condições para a criação de emprego e o conseqüente pagamento de contribuições para a segurança social, bem como mais e melhor investimento e o combate ao envelhecimento demográfico.»

[1.1.] Que por esta resolução, procedeu-se à aprovação do Programa Regressar enquanto programa de apoio ao regresso a Portugal de trabalhadores portugueses que tenham emigrado, bem como suas famílias; à determinação das suas áreas de intervenção; estabeleceu-se os objetivos e medidas a prosseguir; determinaram-se os critérios de elegibilidade; criaram-se três entidades para acompanharem a sua execução, as quais são: a comissão de coordenação interministerial, a rede de pontos focais, o Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante (PCRE); determinou-se o seu funcionamento; estabeleceu-se o regime de reunião; estipulou-se as missões do Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante (PCRE); determinou-se a composição do Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante (PCRE); estabeleceu-se as remunerações dos membros do Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante (PCRE); determinou-se o mandato do Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante (PCRE).

[2.] Que posteriormente, o Governo, pela Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, pela pessoa do Secretário de Estado do Emprego, mandou que se procedesse à criação da Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal, no âmbito do Programa Regressar, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março.

[2.1.] Que por essa portaria, e em relação à Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal, no âmbito do Programa Regressar definiu-se o seu objeto; designou-se os seus destinatários; elegeram-se os requisitos dos seus destinatários; indicou-se os apoios financeiros a que estes últimos teriam direito; estipulou-se a elegibilidade das despesas; apontou-se os apoios em sede de políticas ativas; qualificou-se o seu regime de acesso; denominou-se o termo de aceitação; estipulou-se a forma de pagamento; elegeram-se as conseqüências do incumprimento; determinou-se a possibilidade de cumulação de apoios; previu-se a realização de acompanhamento, verificação ou auditoria; estabeleceu-se a responsabilidade pela execução, regulamentação e avaliação.

[3.] Que subseqüentemente, pela Portaria n.º 373/2019, de 15 de outubro, procedeu-se à primeira alteração da Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, enquanto a alteração do artigo 8.º da supramencionada portaria, mantendo-se intactos os demais articulados.

[4.] Que *a posteriori*, pela Portaria n.º 36-A/2020, de 3 de fevereiro, procedeu-se à segunda alteração da Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, em que o Governo ordenou, pelo Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional, e no uso da competência delegada pelo Despacho n.º 892/2020, de 14 de janeiro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 15, de



22 de janeiro de 2020, que se procedesse à alteração da redação dos artigos 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 10.º e 11.º

[5.] Que sucessivamente, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2020, de 31 de dezembro de 2020, procedeu-se ao prolongamento e renovação do Programa Regressar.

[5.1.] Que, por essa mesma resolução, anteriormente indicada, o Conselho de Ministros resolveu reforçar os instrumentos de política pública integrados nesse Programa; alterar os n.ºs 2, 3, 6 e 12 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março, e promover as iniciativas legislativas adequadas à prorrogação até 2023, do regime fiscal integrado nesse Programa.

[6.] Que, mais tarde, pela Portaria n.º 23/2021, de 28 de janeiro, procedeu-se à terceira e mais recente alteração à Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, por demanda do Governo, através do Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional, no uso da competência delegada pelo Despacho n.º 892/2020, de 14 de janeiro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 15, de 22 de janeiro de 2020, procedendo-se à modificação dos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 12.º da Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, alterada pela Portaria n.º 373/2019, de 15 de outubro, e pela Portaria n.º 36-A/2020, de 3 de fevereiro.

[7.] Concerne consignar que, nas redações das resoluções e das portarias acima referidas, surgem vocábulos e conceções claramente discriminatórias. As quais, manifestamente, ferem os princípios da igualdade, da coesão e da continuidade territorial ora *vide*:

«[...] o Governo vem através da presente resolução aprovar o Programa Regressar [...] regresso para *Portugal* de trabalhadores portugueses [...] permitindo-lhe regressar ao seu *país* [...]»

(In *Diário da República*, 1.ª série, n.º 62, de 28 de março de 2019, Resolução n.º 60/2019, de 28 de março, 1757.)

«[...] através da adoção de medidas tendentes à *eliminação de obstáculos ao regresso e à circulação de portugueses emigrados.*»

(In *Diário da República*, 1.ª série, n.º 62, de 28 de março de 2019, Resolução n.º 60/2019, de 28 de março, 1757.)

«[...] incentivar o *regresso e a fixação* de emigrantes em *Portugal* [...] que celebração de um contrato de trabalho em *Portugal Continental* [...] que iniciem atividade laboral em *Portugal Continental* [...]»

(In *Diário da República*, 1.ª série, n.º 127, de 5 de julho de 2019, Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, 3370 e 3371.)

«[...] mediante a celebração de um contrato de trabalho em *Portugal Continental* [...] que iniciem atividade laboral em *Portugal Continental* [...] inscrição como desempregado no *IEFP, I. P.*, é *garantido o acesso às respostas de política ativa* [...]»

(In *Diário da República*, 1.ª série, n.º 198, de 15 de outubro de 2019, Portaria n.º 373/2019, de 15 de outubro, p. 60.)

«[...] mediante a celebração de um contrato de trabalho em *Portugal Continental* [...] reforçar as condições de *equidade no acesso à medida* e para simplificar o procedimento de candidatura. [...] tendo em conta o desígnio da coesão territorial, prevê-se uma *majoração* [...] situados no interior do país.»

[In *Diário da República*, 1.ª série, n.º 23, de 3 de fevereiro de 2020, Portaria n.º 36-A/2020, de 3 de fevereiro, p. 19-(10).]



«[...] promover e facilitar o retorno de emigrantes e lusodescendentes a *Portugal* e o de valorizar as comunidades portuguesas e as suas ligações com o *País* [...] tiveram de sair do País e querem agora regressar as condições de segurança, de estabilidade e de conforto no regresso a Portugal.»

(In *Diário da República*, 1.ª série, n.º 253, de 31 de dezembro de 2020, Resolução n.º 124/2020, de 31 de dezembro, p. 20.)

[8.] No que a este assunto diz respeito, é de conhecimento geral pelo cidadão comum que, em termos de território, o país, entenda-se Portugal, encontra-se dividido numa parte continental e em dois arquipélagos (Regiões Autónomas), os quais consagram o todo num único e só território, pertencente a um único e só país, ou seja, Portugal.

[9.] Que o Programa, na sua conceção, pretendia claramente a criação de apoios para o regresso a Portugal, de portugueses emigrados e suas famílias. Contudo, aquando da sua materialização e sucessiva alteração, foram expressamente discriminados aqueles que pretendessem regressar às duas Regiões Autónomas, embora, partes integrantes do todo nacional, quando refere expressamente em todos os diplomas «Portugal Continental».

## II — Das tarefas fundamentais do Estado

[10.] Nos termos do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa são tarefas fundamentais do Estado:

a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;

b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;

c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;

d) *Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses*, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;

e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;

f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;

g) *Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;*

h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.»

[11.] Acontece que, o Governo da República, parece ter esquecido que as suas funções de Estado são: proporcionar um clima de confiança e de segurança para todos os seus cidadãos «de todo o território nacional». Que não existem portugueses de primeira ou de segunda classe. Que os portugueses das Regiões Autónomas e da Diáspora são tão portugueses como os portugueses de Portugal Continental.

## III — Do princípio da igualdade

[12.] De facto, a nossa Constituição da República Portuguesa consagra o princípio de igualdade, no seu artigo 13.º, que expressamente refere:

«1 — Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

2 — Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião,

convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.»

[13.] O princípio da igualdade consubstancia três dimensões: a liberal, a democrática e a social. Face a este enquadramento, interessa evidenciar as dimensões que, *in casu*, se desrespeitam, nomeadamente as dimensões liberal e social.

[14.] A dimensão liberal materializa-se numa ideologia de igualdade na posição de todos os cidadãos, independentemente do seu nascimento e condição, perante a lei enquanto geral e abstrata.

[15.] A dimensão social evidencia a função social do princípio da igualdade plasmado neste artigo, promovendo a «igualdade real entre todos os portugueses» postulada na alínea d) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa.

«Com estas três dimensões, o princípio da igualdade é estruturante do Estado de direito democrático e social, em virtude de que:

a) Impõe a igualdade na aplicação de direito, fundamentalmente assegurada pela tendencial universalidade da lei e pela *proibição de diferenciação de cidadãos com base em condições meramente subjetivas*;

b) Exige a *eliminação das desigualdades de facto para se assegurar uma igualdade material no plano económico, social* [...]

O princípio da igualdade realiza-se como direito subjetivo específico e autónomo e como direito, liberdade e garantia *de natureza defensiva assegurando aos cidadãos a devida proteção contra formas de atuação dos poderes públicos impositivas de tratamento desigual sem motivo justificado*, [...] sem esquecer a sua *dimensão corretiva através de medidas de ação afirmativa de modo a atenuar ou corrigir desigualdades reais no exercício de certos direitos* [...]

(Canotilho Gomes, J. J., e Moreira, Vital, in *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, vol. I, 6.ª edição revista, artigos 1.º a 170.º, p. 337.)

[14.] Face a este enquadramento, não se compreende a possibilidade de um Estado, que se consagra como paternalista, democrático e social, preveja um tratamento desigual, sem motivo justificado, que ocasiona uma flagrante discriminação dos emigrantes que, no seu regresso a Portugal, tenham elegido a Região Autónoma da Madeira — (RAM) para fixar-se.

[15.] O preceito constitucional proíbe estritamente a prática de quaisquer formas de discriminação por tratamentos infundados, de acordo com critérios meramente subjetivos, como *in casu*, em que se diferenciam os emigrantes portugueses que regressem a Portugal Continental e os emigrantes portugueses que regressem às Regiões Autónomas, sem quaisquer fundos de razão, assim como refere o seguinte acórdão:

«É sabido que o princípio da igualdade, tal como tem sido entendido na jurisprudência deste Tribunal, não proíbe ao legislador que faça distinções — proíbe apenas diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, sem uma justificação razoável, segundo critérios objetivos e relevantes. [...] Como princípio de proibição do arbítrio no estabelecimento da distinção, tolera, pois, o princípio da igualdade a previsão de diferenciações no tratamento jurídico de situações que se afigurem, sob um ou mais pontos de vista, idênticas, desde que, por outro lado, apoiadas numa justificação ou fundamento razoável, sob um ponto de vista que possa ser considerado relevante.

Ao impor ao legislador que trate de forma igual o que é igual e desigualmente o que é desigual, esse princípio supõe, assim, uma comparação de situações, a realizar a partir de determinado ponto de vista. E, justamente, a perspetiva pela qual se fundamenta essa desigualdade, e, conseqüentemente, a justificação para o tratamento desigual, não podem ser arbitrarias. Antes tem de se poder considerar tal justificação para a distinção como razoável, constitucionalmente relevante.»

(In Ac. TC n.º 187/2001, proc. n.º 120/95.)



[16.] Evidencia-se que, a Região Autónoma da Madeira — (RAM), é onde muitos dos emigrantes portugueses encontram condições de segurança, de estabilidade e de conforto que tanto ambicionam, devido às peripécias que surgiram nas suas vidas, por esse mundo fora, e de que todos temos conhecimento. Regressando à sua «terra mãe» para desenvolver a sua atividade quer seja a nível profissional, comercial e empresarial ou ainda para prosseguir com os seus estudos, por exemplo.

[17.] Nas resoluções do Conselho de Ministros e portarias supracitadas, por inúmeras vezes surgem os vocábulos «Portugal» e «Portugal Continental», o que sugere uma rígida diferença entre Portugal enquanto território português, incluindo as Região Autónomas e, por outro lado, Portugal Continental enquanto território português, com a exclusão das Região Autónomas.

[18.] Ora, tais termos demonstram-se discriminatórios, dado que vigora a continuidade territorial, pois, o território português consagra Portugal Continental e Regiões Autónomas. No entanto, e mais uma vez em serventia de certos e determinados interesses, se realiza tal discriminação injustificada.

Ora *vide*:

«O XXI Governo Constitucional comprometeu-se, no seu programa, a adotar uma política que favoreça o retorno de emigrantes que foram, nos últimos anos, forçados a abandonar o país, nomeadamente através da adoção de medidas tendentes à eliminação de obstáculos ao regresso e à circulação de portugueses emigrados.»

E:

«Neste âmbito, a *mobilidade geográfica* surge como uma das áreas estratégicas de intervenção em que assenta o Programa Regressar, comprometendo-se o Governo, neste domínio, a *incentivar o regresso e a fixação de emigrantes em Portugal*, através da implementação de uma medida de apoio financeiro a conceder aos emigrantes ou lusodescendentes que iniciem a atividade laboral em *Portugal Continental* [...]»

E:

«A presente portaria vem assim criar a Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a *Portugal*, que consiste num apoio direto a conceder ao destinatário que inicie atividade laboral em *Portugal* [...]»

E:

«Artigo 1.º

#### Objeto

1 — A presente portaria define a Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal, no âmbito do Programa Regressar, criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março, adiante designada por 'medida'.

2 — A presente medida consiste na atribuição de um apoio financeiro a conceder pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P., adiante designado por IEF, I. P., aos emigrantes ou familiares de emigrantes que iniciem atividade laboral por conta de outrem no território de *Portugal Continental*, bem como na comparticipação das despesas inerentes ao seu regresso e do seu agregado familiar.

Artigo 2.º

#### Objetivos

A presente medida tem como objetivo incentivar o regresso e a fixação de emigrantes ou familiares de emigrantes em Portugal, através de um apoio financeiro a conceder diretamente aos destinatários, bem como da comparticipação em custos de transporte de bens e nos custos de viagem dos destinatários e respetivos membros do agregado familiar, mediante a celebração de um contrato de trabalho em *Portugal Continental*.



Artigo 3.º

**Destinatários**

1 — São destinatários dos apoios previstos na presente medida os cidadãos que reúnam, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) Iniciem atividade laboral em *Portugal Continental*, entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2020, mediante a celebração de contrato de trabalho por conta de outrem;
- b) Sejam emigrantes que tenham saído de Portugal até 31 de dezembro de 2015;
- c) Não se encontrem em situação de incumprimento no que respeita a apoios financeiros concedidos pelo IEFP, I. P.»

(In Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho.)

«Artigo 4.º

**Requisitos dos destinatários**

1 — Para efeitos da alínea a) do n.º 1 do artigo anterior, são elegíveis as seguintes modalidades de atividade laboral:

a) Contratos de trabalho que reúnam os seguintes requisitos:

- i) Tenham início entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2023;
- ii) Garantam a observância do previsto em termos de retribuição mínima mensal garantida e, quando aplicável, do respetivo instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, nomeadamente na determinação da remuneração prevista no contrato de trabalho, bem como das restantes condições laborais exigíveis por lei;
- iii) Sejam celebrados a tempo completo ou parcial;

b) Criação de empresas ou do próprio emprego em *Portugal Continental*, com início entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2023, e que se enquadre numa das seguintes formas:

- i) Desenvolvimento de atividade como trabalhador independente, com rendimentos comerciais ou profissionais;
- ii) Constituição de entidades privadas com fins lucrativos, independentemente da respetiva forma jurídica;
- iii) Constituição de cooperativas;
- iv) Aquisição e cessão de estabelecimento, ou a aquisição de capital social de empresa pre-existente, que decorra de aumento do capital social.

2 — Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, são elegíveis as seguintes modalidades de contrato de trabalho:

- a) Contratos de trabalho por tempo indeterminado;
- b) Contratos de trabalho a termo resolutivo certo com duração inicial igual ou superior a seis meses;
- c) Contratos de trabalho a termo resolutivo incerto com duração previsível igual ou superior a seis meses.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, são elegíveis as seguintes modalidades de contrato de trabalho:

- a) Contratos de trabalho por tempo indeterminado;
- b) Contratos de trabalho a termo resolutivo certo com duração inicial igual ou superior a seis meses;



c) Contratos de trabalho a termo resolutivo incerto com duração previsível igual ou superior a seis meses.

4 — Para efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo anterior, considera-se emigrante o cidadão nacional que tenha residido durante, pelo menos, 12 meses, com caráter permanente, em país estrangeiro e onde tenha exercido atividade remunerada por conta própria ou por conta de outrem.

5 — Não são elegíveis contratos de trabalho celebrados com entidades que não possuam atividade registada em *Portugal Continental*.

6 — Para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1, o destinatário deve criar, pelo menos, o respetivo posto de trabalho a tempo completo.

7 — Nas situações previstas nas subalíneas ii), iii) e iv) da alínea b) do n.º 1, o destinatário deve possuir mais de 50 % do capital social e dos direitos de voto, nos casos aplicáveis.

8 — Para efeitos do disposto na subalínea iv) da alínea b) do n.º 1, a empresa transmitente ou cedente do estabelecimento e a empresa cujo capital social é adquirido não podem ser detidas em 25 % ou mais por cônjuge, unido de facto ou familiar do destinatário até ao 2.º grau da linha reta ou colateral, nem detidas em 25 % ou mais por outra empresa na qual os mesmos detenham 25 % ou mais do respetivo capital.»

[19.] As medidas do Programa Regressar incluem todos os emigrantes que tenham saído de Portugal, ou seja, Portugal Continental e Regiões Autónomas, mas, contraditoriamente, não abrangem todos os emigrantes que tenham regressado a Portugal, ou seja, Portugal Continental e Regiões Autónomas incluídas, mas apenas a Portugal Continental.

[20.] Como poderá o XXIII Governo Constitucional referenciar que, neste âmbito, estará a atuar como área estratégica na mobilidade geográfica? Se na execução do Programa Regressar realiza o oposto? Pois, assim, acaba por limitar o direito de deslocação e fixação dos seus cidadãos emigrantes?

[21.] Jamais se deverá permitir que existam benefícios e prejuízos deste cariz, especialmente no que se refere aos emigrantes Portugueses que chegam a Portugal (Continental e Regiões Autónomas), em condições exatamente iguais, frágeis e penosas.

[22.] Circunstâncias essas que se proporcionaram e se mantêm com a aprovação e execução do Programa Regressar, nos moldes em que se encontra estipulado, uma vez que se limitam as possibilidades de escolha do local no qual se querem fixar estes cidadãos, por força da beneficiação de se fixarem em Portugal Continental, prejudicando aqueles que se fixarem nas Regiões Autónomas, nomeadamente na Região Autónoma da Madeira — (RAM), sucedendo-se uma infração, de forma notória e severa, do direito fundamental previsto no artigo 44.º da Constituição da República Portuguesa.

#### IV — Do direito de deslocação e de emigração

[23.] Esse direito de deslocação e de emigração encontra-se constitucionalmente garantido no artigo 44.º, estando inserido na parte I, «Direitos e deveres fundamentais», no título II, «Direitos, liberdades e garantias», no capítulo I, «Direitos, liberdades e garantias pessoais», em que a todos os cidadãos lhes é garantido o direito de se deslocarem ou se fixarem livremente em qualquer parte do território nacional.

[24.] E que, sem sombra de dúvidas, deve e tem de ser respeitado como assim o ordena a Constituição da República Portuguesa, uma vez que se trata de um direito, liberdade e garantia (DLG) e, por sua vez, de um direito fundamental, que *in casu* se encontra em causa pelo Programa Regressar.

[25.] De tal forma, somos colocados na posição de verificar se não se estará perante uma restrição ao direito contido no artigo 44.º da Constituição da República Portuguesa, essa restrição constitucionalmente ilícita, recorrendo aos critérios consagrados no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.



Ora vejamos, algumas considerações a esse respeito:

«A restrição de direitos, liberdades e garantias consiste na afetação desfavorável operada por ato legislativo ao exercício dessa categoria de direitos fundamentais, titulada por pessoas individuais e coletivas.

1 — O regime jurídico estruturante da restrição dos direitos em epígrafes encontra-se previsto no artigo 18.º da Constituição (CRP).

2 — Decorre do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º, conjugado com o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, que restrições inovadoras a direitos, liberdades e garantias só podem ser efetuadas mediante lei da Assembleia da República ou decreto-lei do Governo autorizado pela mesma Assembleia.

3 — De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 18.º da CRP, a lei restritiva deve ser geral e abstrata (sendo proibidas leis de conteúdo singular atenta a sua potencialidade discriminatória); não pode ter efeito retroativo (vedando-se atos legislativos que, projetados desfavoravelmente para o passado, abalem a segurança jurídica); e não pode diminuir a extensão e alcance do conteúdo essencial da norma que declara o direito (sendo inadmissíveis leis cuja intensidade restritiva retire sentido útil ao exercício do direito).

4 — O n.º 2 do artigo 18.º determina que a lei só possa restringir direitos nos casos expressamente previstos na Constituição (o que ocorre quando norma constitucional consagradora de um direito procede a uma remissão legal que não se limite à conformação do direito) mas, contudo, encontra-se hoje assente, na doutrina e jurisprudência, a admissibilidade de restrições legais implícitas em caso de colisão entre direitos ou entre estes e interesses constitucionalmente protegidos.

5 — Cumpre assinalar que o mesmo n.º 2 do artigo 18.º condiciona a restrição de direitos liberdades e garantias ao princípio da proporcionalidade, daqui decorrendo que a admissibilidade da afetação desfavorável de um direito depende da circunstância de essa restrição ser necessária e adequada à salvaguarda de outro direito fundamental ou de um interesse público constitucionalmente protegido dotados de maior peso ou relevância no contexto em que opera a referida restrição.»

(In <https://dre.pt/web/guest/lexionario/-/dj/146197488/vie>)

[26.] Ou seja:

Para que as restrições aos direitos, liberdades e garantias sejam constitucionalmente legítimas é imperativo que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições, presentes no artigo 18.º da lei fundamental:

«(a.) que a restrição seja expressamente admitida (ou, eventualmente, imposta) pela Constituição (n.º 2, 1.ª parte);

(b.) que a restrição vise salvaguardar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido (n.º 2, *in fine*);

(c.) que a restrição seja exigida por essa salvaguarda, seja apta para o efeito e se limite à medida necessária para alcançar esse objetivo (n.º 2, 2.ª parte);

(d.) que a restrição não aniquile o direito em causa atingindo o conteúdo essencial do respetivo preceito (n.º 3, *in fine*).»

(In Ac. TC n.º 248/86, proc. n.º 160/85.)

[27.] Ora, neste caso em concreto, nenhuma das condições imperativas se cumprem e, assim sendo, verifica-se uma tentativa ilícita de restrição de um direito, liberdade e garantia consagrado como suprarreferido, estando em causa a violação desse mesmo, previsto pelo artigo 44.º da Constituição da República Portuguesa.

E, portanto, decorre que:

[28.] Com firmeza se poderá dizer que, o Programa Regressar, não respeita as considerações constitucionalmente previstas no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, as quais permitiram uma lícita restrição do direito, liberdade e garantia consagrado no artigo 44.º da Cons-



tituição da República Portuguesa e, por essa mesma razão, é válido afirmar que estamos perante uma restrição constitucionalmente ilícita.

#### V — Das alterações reivindicadas

Pelas razões anteriormente expostas, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 e da alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, bem como da alínea a) do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 97.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, requer, nos termos da presente resolução, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do n.º 2 do artigo 1.º, artigo 2.º, alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º e alínea b) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho, que procedeu à criação da Medida de Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal, no âmbito do Programa Regressar e das suas subseqüentes alterações constantes das Portarias n.ºs 373/2019, de 15 de outubro, 36-A/2020, de 3 de fevereiro, 23/2021, de 28 de janeiro, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março, e subseqüente renovação na Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2020, de 31 de dezembro, por violação do princípio da igualdade, do direito das Regiões Autónomas, da deslocação e da imigração, por força do consagrado na alínea d) do artigo 9.º, do artigo 13.º e do artigo 44.º da Constituição da República Portuguesa.

Aprovada em sessão plenária da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em 17 de maio de 2022.

O Presidente da Assembleia Legislativa, *José Manuel de Sousa Rodrigues*.

115346385