**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**
**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR**
**PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA**

**Ofício n.º 332/XIII/1ª – CACDLG /2016** **Data: 04-05-2016**

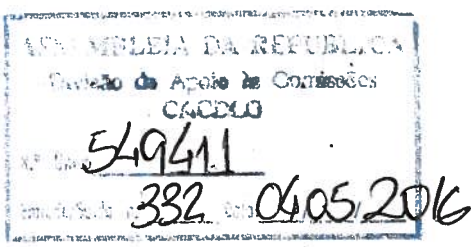
**ASSUNTO: Parecer do Projeto de Lei n.º 167/XIII/1.ª**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao **Projeto de Lei n.º 167/XIII/1ª (BE)** – "*Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que regula a Iniciativa Legislativa de Cidadãos (segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)* ", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do CDS-PP e do PEV, na reunião de 4 de maio de 2016 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO**

**(Bacelar de Vasconcelos)**




*Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*
**Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa**
**Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt**

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

# COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

## PARECER

## PROJETO DE LEI N.º 167/XIII/1 (BE) – «ALTERA A LEI N.º 17/2003, DE 4 DE JUNHO, QUE REGULA A INICIATIVA LEGISLATIVA DE CIDADÃOS (SEGUNDA ALTERAÇÃO À LEI N.º 17/2003, DE 4 DE JUNHO)»

## PARTE I - CONSIDERANDOS

### I. a) Nota introdutória

Os Deputados do Grupo Parlamentar do BE tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 15 de abril de 2016, o **Projeto de Lei n.º 167/XIII/1ª** – "*Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que regula a Iniciativa Legislativa de Cidadãos (segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)*".

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 19 de abril de 2016, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

**I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

Esta iniciativa legislativa visa alterar a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho[1], alterada pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho[2], que regula a «iniciativa legislativa de cidadãos», no sentido de agilizar este instituto (cfr. artigo 1.º do Projeto de Lei, adiante abreviadamente designado PJL).

Consideram os proponentes que "*...o exercício efetivo deste direito encontra-se ainda bastante dificultado por obstáculos que não se coadunam com uma sociedade que pretende concretizar*" o "*desígnio constitucional*" de "*aprofundamento da democracia participativa*", apontando como causa os "*exigentes*" e "*desproporcionais requisitos legais definidos (o número mínimo de 35.000 assinaturas, os elementos necessários relativos aos proponentes e a necessidade de apresentação do pedido e respetivas assinaturas em papel*" (cfr. exposição de motivos).

Assim, este Projeto de Lei do BE "*visa alterar estes aspetos de modo a agilizar, ampliar e a tornar mais acessível aos cidadãos o exercício eficaz do direito de iniciativa legislativa*" (cfr. exposição de motivos).

Nesse sentido, são propostas as seguintes alterações (cfr. artigo 2.º do PJL):

- Alteração do artigo 6.º (Requisitos), no seguinte sentido:

[1] Na origem desta lei estiveram os PJL´s 9/IX/1 (BE), 51/IX/1 (PS), 68/IX/1 (PCP) e 145/IX/1 (PSD e CDS-PP), cujo texto final apresentado pela 1ª Comissão foi aprovado em votação final global em 24/04/2003 por unanimidade. De referir que, na especialidade na 1ª Comissão, todos os artigos do texto final foram aprovados por unanimidade, com exceção do artigo 6.º, n.º 1, que foi aprovado com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP, e contra do PCP, na ausência do BE e do PEV (cfr. DAR II Série-A n.º 87, de 24/04/2003, p. 3559).

[2] Esta alteração teve por objetivo eliminar a discriminação que existia em relação aos emigrantes portugueses. Na sua origem estiveram os PJL´s 186/XII/1 (PSD) e 203/XII/1 (PS), cujo texto final foi aprovado em VFG em 08/06/2012 por unanimidade.

- Diminuir de 35.000 para 4.000 o número de assinaturas necessárias para os cidadãos eleitores poderem apresentar um projeto de lei (alteração ao n.º 1);

- Permitir que o direito de iniciativa possa também ser exercido por correio eletrónico ou através da internet, devendo a Assembleia da República organizar um sistema de receção eletrónica de iniciativas (aditamento de um novo n.º 2);

- Permitir que as assinaturas de todos os proponentes possam ser presenciais ou eletrónicas, dispensar a indicação do número do cartão de eleitor de cada cidadão subscritor e exigir a indicação da sua data de nascimento (alteração da alínea c) do n.º 3);

– Alteração do artigo 8.º (Admissão), aditando-lhe um novo n.º 4, segundo o qual «*Os serviços jurídicos da Assembleia da República podem sujeitar à consideração da comissão representativa dos cidadãos subscritores modificações formais para a melhoria e aperfeiçoamento do texto proposto*».

Prevê-se que estas alterações entrem em vigor «*no dia seguinte ao da sua publicação*» (cfr. artigo 3.º do PJL)

**I c) Antecedentes**

Este Projeto de Lei corresponde à retoma de iniciativas anteriormente apresentadas pelo BE, concretamente, no que se reporta à diminuição do número de assinaturas para 4.000, do Projeto de Lei n.º 33/X/1 (BE) (rejeitado na generalidade em 28/04/2005, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS, e os votos a favor do PCP, BE e PEV) e, no que se refere

à possibilidade de o direito de iniciativa legislativa poder ser exercido por correio eletrónico ou através da internet, do Projeto de Lei n.º 123/XII/1 (BE) (rejeitado na generalidade em 06/01/2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS, e os votos a favor do PCP, BE e PEV).

De registar que, esta Legislatura, o PCP apresentou, em 18/02/2016, o Projeto de Lei n.º 136/XIII/1 (PCP) - «*Segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos)*», que propõe que as ILC´s sejam subscritas por um mínimo de 5.000 cidadãos eleitores. Esta iniciativa corresponde à retoma de iniciativas anteriormente apresentadas pelo PCP, concretamente os Projetos de Lei n.ºs 24/X/1 (rejeitado na generalidade em 28/04/2005, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e a favor do PCP, BE e PEV), 569/X/3 (caducou com o termo da X.ª Legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário), 164/XI/1 (caducou com o termo da XI.ª Legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário) e 85/XII/1 (rejeitado na generalidade em 06/01/2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e a favor do PCP, BE e PEV).

Na anterior Legislatura, também o PEV apresentou o Projeto de Lei n.º 128/XII/1 (PEV), que propunha que as ILC´s fossem subscritas por um mínimo de 5.500 cidadãos eleitores - esta iniciativa foi rejeitada na generalidade em 06/01/2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS, e os votos a favor do PCP, BE e PEV.

De referir que se encontra atualmente pendente a Petição n.º 24/XIII/1.ª - «*Solicitam a simplificação dos requisitos legais para a apresentação de iniciativas legislativas de cidadãos e de iniciativas populares de referendo e a consagração de prazos para a sua apreciação*», subscrita por 4.181 cidadãos. Uma das pretensões nela contida é a diminuição para 20.000 do número de assinaturas exigidas para as iniciativas legislativas de cidadãos. Esta Petição encontra-se agendada para o Plenário do dia 06/05/2016.

De referir, por último, que até ao momento foram apresentadas na Assembleia da República cinco Iniciativas Legislativas de Cidadãos, a saber:

1) Projeto de Lei n.º 183/X/1 (ILC) – «*Arquitetura: Um direito dos cidadãos, um acto próprio dos Arquitectos (revogação parcial do* Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro)», subscrito por 36.783 cidadãos;
2) Projeto de Lei n.º 142/XII/1 (ILC) – «*Lei contra a precariedade*», subscrito por 35.008 cidadãos;
3) Projeto de Lei n.º 368/XII/2 (ILC) – «*Proteção dos direitos individuais e comuns à Água*», subscrito por 43.603 cidadãos;
4) Projeto de Lei n.º 790/XII/4 (ILC) – «*Lei de apoio à maternidade e paternidade pelo direito de nascer*», subscrito por 48.115 cidadãos;
5) Projeto de Lei n.º 976/XII/4 (ILC) – «*Terceira alteração a Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 313/2003, de 17 setembro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro, primeira alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, primeira alteração à Portaria n.º 421/2004, de 24 de abril - Proíbe o abate indiscriminado de animais pelas câmaras municipais, institui uma política de controlo das populações de animais errantes e estabelece condições adicionais para criação e venda de animais de companhia*», subscrito por 43.009 cidadãos.

## PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 167/XIII/1ª (BE), a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

## PARTE III - CONCLUSÕES

1. O BE apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 167/XIII/1ª – "*Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que regula a Iniciativa Legislativa de Cidadãos (segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)*".

2. Esta iniciativa pretende agilizar o exercício do direito de iniciativa legislativa de cidadãos, nomeadamente reduzindo para 4.000 o número de assinaturas necessárias para o efeito, permitindo que esse direito possa também ser exercido por correio eletrónico ou através da internet, permitindo que as assinaturas de todos os proponentes possam ser presenciais ou eletrónicas, dispensando a indicação do número do cartão de eleitor de cada cidadão subscritor e exigindo a indicação da sua data de nascimento.

3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 167/XIII/1ª (BE) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

## PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 4 de maio de 2016

O Deputado Relator

*(José Silvano)*

O Presidente da Comissão

*(Bacelar de Vasconcelos)*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

# Nota Técnica

**Projeto de Lei n.º 167/XIII/1.ª (PCP) – Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que regula a Iniciativa Legislativa de Cidadãos (segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)**

Data de admissão: 19 de abril de 2016

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

**Índice**


I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação




Elaborada por: Dalila Maulide e Fernando Marques (DILP), Sónia Milhano (DAPLEN), Luís Correia da Silva (BIB), João Almeida Filipe, Fernando Bento Ribeiro e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 29 de abril de 2016

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa visa a alteração dos artigos 6.º e 8.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, que regula a iniciativa legislativa de cidadãos.

O primeiro dos preceitos em causa fixa atualmente em 35.000 o número mínimo de assinaturas necessárias para que um grupo de cidadãos eleitores possa apresentar à Assembleia da República uma iniciativa legislativa, o que, segundo o conjunto de Deputados subscritores, do Grupo Parlamentar do BE, constitui, a par dos elementos necessários relativos aos proponentes e as assinaturas em papel, uma exigência desproporcionada e "*um esforço dificilmente ultrapassável por parte de grupos de cidadãos sem qualquer tipo de estrutura e organização*".

Nesse sentido, e visando "*agilizar, ampliar, e tornar mais acessível aos cidadãos o exercício eficaz do direito de iniciativa legislativa*", propõem que a apresentação de uma iniciativa legislativa passe a depender da apresentação de pelo menos 4000 assinaturas[1], podendo ser exercido também por correio eletrónico ou através da Internet, através de um sistema de receção eletrónica de iniciativas[2], sem prejuízo de os projetos de lei a apresentar pelos cidadãos deverem ter a forma escrita e articulada, sendo dirigidos ao Presidente da Assembleia da República. Os proponentes reclamam também que se deixe de exigir a indicação do número de eleitor dos cidadãos subscritores (indicando-se, em contrapartida, a sua data de nascimento), cuja assinatura, segundo defendem, deve poder passar a ser eletrónica e não obrigatoriamente presencial.

Propõe ainda o Projeto de Lei *sub judice* que os serviços jurídicos da Assembleia da República possam submeter à consideração da Comissão representativa dos subscritores aperfeiçoamentos formais do texto da iniciativa apresentada, tendo em conta poderem estar em causa "*iniciativas apresentadas por pessoas menos familiarizadas com as técnicas e exigências legislativas*".



[1] Número mínimo atualmente exigível para a discussão em Plenário obrigatória de petições, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei de Exercício do Direito de Petição, aprovada pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de março, 15/2003, de 4 de junho e 45/2007, de 24 de agosto.

[2] Similarmente, a Assembleia da República dispõe atualmente, em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 18.º da referida Lei de Exercício do Direito de Petição, de um sistema que contém "*um modelo, de preenchimento simples, para envio e receção de petições pela Internet*." A partir da X legislatura (2005), passou assim a ser possível o envio à AR de petições *online*, tendo sido criado no sítio da Internet da Assembleia da República um sistema de controlo informático de petições, bem como de divulgação de todas as providências tomadas sobre cada petição.

Os proponentes consideram, reiterando o propósito de iniciativas legislativas anteriormente apresentadas, que a equiparação entre os regimes do exercício de direito de petição e da iniciativa legislativa de cidadãos "é *da mais elementar equidade*", até porque "*nos termos da lei uma petição pode igualmente dar origem a um ato legislativo*". Do mesmo modo, invocam o disposto na Lei de Exercício do Direito de Petição, que "*permite (…) que este direito seja exercido de várias formas, entre as quais se conta a Internet e o correio eletrónico*", para justificarem a sua proposta de possibilidade de submissão de propostas de iniciativas legislativas de cidadãos "*através do correio eletrónico ou através da internet por meio de plataformas eletrónicas para o efeito*".

Refira-se que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apreciou a Petição n.º 24/XIII/1.ª, da autoria de Ivo Miguel Barroso Pêgo, José Duarte de Almeida Ribeiro e Castro e outros, que *Solicitam a simplificação dos requisitos legais para a apresentação de iniciativas legislativas de cidadãos e de iniciativas populares de referendo e a consagração de prazos para a sua apreciação*, tendo promovido a audição dos peticionários no passado dia 17 de fevereiro. A discussão da petição está agendada para a sessão plenária do próximo dia 6 de maio.

Esta petição apresenta como "*pedido complementar*", a eliminação da exigência do número de cartão de cidadão eleitor correspondente a cada cidadão subscritor, tal como preconizado pela presente iniciativa, por tal constituir "*um empecilho à angariação de assinaturas*" e não fazer sentido "*uma vez que o número de cartão de cidadão eleitor não é exigido nem para as Petições, nem para as Iniciativas de Referendo*", acrescentando que "*o recenseamento eleitoral passou a ser passivo e qualquer cidadão passa, "ipso facto", a estar registado como eleitor no momento de emissão do respetivo cartão de cidadão, havendo, portanto, quanto à indicação do registo eleitoral, uma exigência redundante e que, de forma superveniente, deixou de se coadunar com o regime jurídico vigente* ".



## II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, como também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Tomando a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, pelo que dá cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O presente projeto de lei deu entrada em 15 de abril do corrente ano, foi admitido e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), na generalidade, em 19 de abril, tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 20 de abril.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei *sub judice*, ao mencionar no seu título que "*Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que regula a Iniciativa Legislativa de Cidadãos (segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)*, indica de forma clara qual o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário[3]. De igual modo, ao referir que se trata da segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, observa o estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, nos termos do qual "*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*."



De facto, consultando a base Digesto (Diário da República Eletrónico), verifica-se que a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, foi alterada pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho, constituindo esta, em caso de aprovação, a sua segunda alteração.

A presente iniciativa, sendo aprovada, revestirá a forma de lei e deverá ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que concerne ao início de vigência, determina o artigo 3.º deste projeto de lei que a entrada em vigor ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se, por isso, conforme ao previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

[3] A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

## III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O direito de iniciativa legislativa dos cidadãos foi formalmente consagrado na 4ª revisão constitucional (Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro), no n.º 1 do artigo 167º, que passou a ter a seguinte redacção:
*"A iniciativa da lei e do referendo compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, e ainda, nos termos e condições estabelecidos na lei, a grupos de cidadãos eleitores, competindo a iniciativa da lei, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas Assembleias Legislativas."*

Em aplicação desta norma constitucional, o regime jurídico da iniciativa legislativa dos cidadãos foi aprovado através da Lei nº 17/2003, de 4 de Junho[4], com a modificação introduzida ao artigo 2º pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho.
Nos termos do artigo 6.º da lei, os projetos de lei devem ser subscritos por um mínimo de 35.000 cidadãos eleitores residentes no território nacional, admitindo-se, nos termos do artigo 2.º, "*cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer no estrangeiro.*"

O exercício deste direito permitiu, a partir da X legislatura, a apresentação de 5 iniciativas legislativas na Assembleia da República, a saber:



| Nº | Título | Data | Origem |
|---|---|---|---|
| 976 | Terceira alteração a Lei n.° 92/95, de 12 de setembro, sexta alteracão ao Decreto-Lei n.° 276/2001 | 2015-05-29 | Iniciativa Legislativa de Cidadãos |
| 790 | Lei de apoio à maternidade e paternidade pelo direito de nascer | 2015-02-20 | Iniciativa Legislativa de Cidadãos |
| 368 | Proteção dos direitos individuais e comuns à Água | 2013-02-28 | Iniciativa Legislativa de Cidadãos |
| 142 | Lei contra a precariedade | 2012-01-16 | Iniciativa Legislativa de Cidadãos |
| 183 | Arquitectura: Um direito dos cidadãos, um acto próprio dos Arquitectos (revogação parcial do Decreto | 2005-11-23 | Iniciativa Legislativa de Cidadãos |

Os autores do presente projeto de lei entendem que *é da mais elementar equidade equiparar o número de assinaturas necessárias para a Iniciativa Legislativa de Cidadãos às requeridas para o exercício do direito de*

[4] Teve origem nas seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei 9/IX/1ª (BE) - *Iniciativa Legislativa de Cidadania;*
- Projeto de Lei 51/IX/1ª (PS) - *Regula e garante o exercício do direito de Iniciativa Legislativa Popular;*
- Projeto de Lei 68/IX/1ª (PCP) - *Iniciativa Legislativa Parlamentar;*
- Projeto de Lei 145/IX/1ª (PSD/CDS-PP) - *Iniciativa da lei por grupos de cidadãos eleitores.*

*petição, sendo ainda de considerar, que nos termos da Lei uma petição pode igualmente dar origem a um ato legislativo*.

O *Exercício do Direito de Petição* encontra-se previsto na Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de março, Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, e Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto. O artigo 24.º, relativo às condições para a apreciação de petições pelo Plenário da AR, determina que elas têm de ser *subscritas por mais de 4000 cidadãos*.

Em termos de antecedentes parlamentares devemos destacar as seguintes iniciativas:

- O Projeto de Lei 193/VIII/1ª (BE), que visava regular e garantir a grupos de cidadãos eleitores o exercício do direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, nos seguintes termos:
  - ✓ *Artigo 4.º (Titularidade)*

    *O direito de iniciativa legislativa, enquanto instrumento de participação política e de cidadania, é exclusivo de grupos de cidadãos eleitores, em número não inferior a 4000.*

  Esta iniciativa caducou com o final da legislatura.

- O Projeto de Lei n.º 24/X/1ª (PCP), que visava a alteração do n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, nos seguintes termos:
  - ✓ *1. O direito de iniciativa legislativa de cidadãos é exercido através da apresentação à Assembleia da República de projetos de lei subscrita por um mínimo de 5.000 cidadãos eleitores*.

  A iniciativa foi rejeitada na fase de votação na generalidade.

- O Projeto de Lei n.º 33/X/1ª (BE), que proponha as alterações subsequentes aos artigos 6º e 8º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho:
  - ✓ *Artigo 6.º (…) 1 – O direito de iniciativa legislativa de cidadãos é exercido através da apresentação à Assembleia da República de projetos de lei subscrita por um mínimo de 4.000 cidadãos eleitores.*
  - ✓ *Artigo 8º (…) 4 - Os serviços jurídicos da Assembleia da República poderão sujeitar à consideração da comissão representativa dos cidadãos subscritores, modificações formais para melhoria do texto.*

  As duas iniciativas foram rejeitados em Plenário, na fase de votação na generalidade.

- E os Projetos de Lei nº 569/X/3ª (PCP) e n.º 164/XI/1ª (PCP), que retomam a proposta para a redução do número de subscritores exigido para o exercício do direito de iniciativa legislativa popular, na mesma configuração que tinha sido apresentada para o Projeto de Lei n.º 24/X/1ª.

  Ambas as iniciativas caducaram com o final da legislatura.

A iniciativa legislativa e referendária dos cidadãos encontra-se, ainda, regulada no âmbito regional nos termos do artigo 46.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto e alterado pelas Lei n.º 9/87, de 26 de Março, Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto e Lei nº 2/2009, de 12 de Janeiro, exigindo-se nesse caso, para a apresentação de projectos de decretos legislativos regionais à Assembleia Legislativa, a subscrição por um mínimo de 1.500 cidadãos eleitores recenseados no território da Região.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

**Bibliografia específica**

ARANDA ALVAREZ, Elviro - La nueva ley de la iniciativa legislativa popular. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Madrid. ISSN 0211-5743. A. 26, nº 78 (sep./dec. 2006), p. 187-218. Cota: RE- 343

Resumo: O autor aborda a alteração à lei da iniciativa popular espanhola por via da Lei orgânica nº 4/2006. Analisa a titularidade da iniciativa legislativa popular referindo que é necessária a recolha de 500.000 assinaturas (páginas 198 e 199), analisando também outras questões ligadas à modernização dos procedimentos, quer na fase de recolha das assinaturas, quer na fase de tramitação parlamentar.



FERRO, Miguel Sousa - A iniciativa legislativa popular. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Coimbra. ISSN 0870-3116. Nº 1 (2002), p. 611-686. Cota: RP- 226

Resumo: Neste artigo, o autor propõe-se construir uma teoria da iniciativa legislativa popular, explorando a sua natureza, caraterísticas singulares e possibilidades de variação desse instituto. Apresenta uma breve análise de direito comparado da iniciativa legislativa popular em vários países, como a Áustria, Espanha, Itália, Brasil, argentina, Paraguai, Roménia, Hungria, Bielorrússia, Letónia, Lituânia, Polónia, Eslovénia, Macedónia, Albânia e República da Moldova. Analisa a evolução constitucional e legislativa da iniciativa legislativa popular em Portugal, nomeadamente, no que respeita às várias propostas de alteração ao número de subscritores. A questão da titularidade da iniciativa legislativa popular é também abordada nas páginas 664 a 667.

FREIXES, Teresa - Citizens' legislative initiative and citizenship of rights. In **Citizenship and solidarity in the European Union : from the charter on fundamental rights to the crisis, the state of the art**. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, 2013. ISBN 978-2-87574-109-7. P. 29-44. Cota: 12.36 – 81/2014.

Resumo: A presente obra aborda o tema da iniciativa legislativa de cidadãos na União Europeia. Este é um mecanismo que nos permite ir ao encontro de uma cada vez mais desejada participação da sociedade civil no processo legislativo. Segundo a autora, as relações entre a sociedade civil e os parlamentos estão no centro do desenvolvimento de novas formas de participação política, tornando-se essencial dar andamento à participação dessa mesma sociedade civil na atividade legislativa parlamentar. Ao longo deste artigo a autor procura mostrar como essa participação é feita nos países da União Europeia abordando os seguintes tópicos: a inclusão da iniciativa de cidadãos no Tratado de Lisboa; a iniciativa legislativa popular nos estados da União europeia; a iniciativa legislativa de cidadãos ao abrigo do Regulamento 211/2011 da União Europeia.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) deriva do conceito de cidadania da União Europeia introduzido no Tratado de Maastricht (1992) e está atualmente consagrado no n.º 4 do artigo 11º do Tratado da União Europeia (TUE) que dispõe:

"Artigo 11.º

(…)

(…)

4. Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados. (…)"

Os procedimentos e condições para a apresentação de uma IEC são previstos, por seu turno, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), por meio de um regulamento adotado de acordo com o processo legislativo ordinário.

Na origem dessa regulamentação está o Livro Verde relativo a uma Iniciativa de Cidadania Europeia[5], tendo, em 1 de abril de 2011, entrado em vigor o Regulamento (UE) n.º 2011[6] (em diante Regulamento IEC) – o qual já foi objeto de um Relatório sobre a respetiva aplicação[7], data de 31 de março de 2015, no âmbito de um mecanismo de acompanhamento com vista a uma eventual revisão[8].



Este Relatório sumariza o histórico, refere o ponto de situação atual e procede a um balanço da aplicação prática do procedimento relativo à IEC, concluindo com a avaliação da respetiva implementação.

Até à data do Relatório, 31 de março de 2015, e desde a data de implementação efetiva do procedimento, em abril de 2102, a Comissão Europeia recebeu 51 pedidos de registo de propostas de iniciativas de cidadania, dos quais 31 foram registados (16 registos em 2012, nove em 2013, cinco em 2014 e um em 2015).

[5] Corresponde à **COM(2009)622**, sobre a qual a Assembleia da República não emitiu parecer, embora a Comissão de Assuntos Europeus tenha informado as instituições europeias do interesse em analisar a proposta de Regulamento da IEC a ser apresentada posteriormente.

[6] Corresponde à **COM(2010)119**, sobre a qual a Assembleia da República emitiu parecer.

[7] Corresponde à **COM(2015)145**, a qual a Assembleia da República não escrutinou.

[8] Previsto no artigo 22.º do Regulamento:

*"Artigo 22.º*

**Revisão**

Até 1 de Abril de 2015 e, em seguida, de três em três anos, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação do presente regulamento."

As autoridades competentes a nível nacional em relação à Iniciativa de Cidadania Europeia são designadas pelos respetivos Estados-Membros, em conformidade com o disposto no artigo 15.º do Regulamento IEC, para efeitos de certificação dos sistemas de recolha por via eletrónica[9], bem como para atestar as declarações de apoio às iniciativas apresentas[10].

O Parlamento Europeu, por seu turno, também já elaborou um estudo sobre a aplicação da ICE[11] com recomendações práticas para a revisão da ICE com vista a uma maior efetividade, na ótica de um instrumento para uma democracia participada.

A ICE tem sido, aliás, objeto de acompanhamento do Parlamento Europeu cujas contribuições visam tornar a ICE um instrumento de democracia participativa mais acessível. De entre estas, e tendo em conta os objetivos da iniciativa legislativa em análise, refira-se o contributo para uma redução do número mínimo de Estados-Membros de onde as declarações de apoio têm de proceder, de um terço, como originalmente proposto, para um quarto.

Informação mais detalhada sobre a IEC e o respetivo procedimento podem ser consultados no respetivo Portal e Ficha Técnica.



- **Enquadramento internacional**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Espanha e Itália.

- **ESPANHA**

Em Espanha, a *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular* (consolidada), com as alterações introduzidas pela *Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo*, no artigo 3º, garante aos cidadãos o poder de iniciativa legislativa, direito previsto no artigo 87.3 da Constituição Espanhola.

O referido artigo 3.º da *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo* exige um mínimo de 500.000 cidadãos eleitores para a apresentação das *proposiciones de ley*. O processo inicia-se com a apresentação escrita de uma *proposta* perante o Congresso, que se pronuncia desde logo sobre a sua admissibilidade. Só após

[9] À data de consulta era indicado para este efeito o Gabinete Nacional de Segurança: https://www.gns.gov.pt/ice.aspx
[10] À data de consulta era indicado para este efeito a Conservatória dos Registos Centrais – Instituto dos Registos e do Notariado: http://www.irn.mj.pt
[11] «ICE - Primeiros ensinamentos da implementação» (*ECI - First lessons of implementation*)

a admissão da *proposta* se procede à recolha de assinaturas, havendo lugar a subvenção pública para custear as despesas inerentes a essa tarefa.

O artigo 15.º prevê uma compensação pelo Estado pelos gastos feitos na divulgação das propostas e na recolha de assinaturas das iniciativas, que ficou definida através do Acordo de 25 de janeiro de 2012, das Mesas do Congresso dos Deputados e do Senado.

No site da *Junta Electoral Central* (Espanha), é possível aceder ao histórico das iniciativas legislativas populares apresentadas desde 1982 no *Congreso de los Deputados*.

- **ITÁLIA**

Na Constituição italiana está previsto o *"direito de iniciativa popular*", atendendo ao disposto no artigo 71.º que, no seu número 2, diz textualmente que: "*o povo exerce a iniciativa legislativa mediante a proposta, por parte de pelo menos cinquenta mil eleitores, de um projecto redigido em artigos.*" – Projecto de lei de iniciativa popular.

O Regulamento da Câmara dos Deputados – artigos 68.º e seguintes – bem como a própria Constituição (artigo 74.º) não prevêem qualquer processo especial para a sua apreciação e discussão, remetendo para o processo legislativo ordinário.

A iniciativa legislativa popular em questão pode ser apresentada não só ao Parlamento, mas também a uma entidade administrativa local, como é o caso das Regiões (projecto de lei regional de iniciativa popular).



A Lei n. º 352/1970, de 25 de Maio, estabelece as "normas sobre os referendos previstos pela Constituição e sobre a iniciativa legislativa popular" (*norme sui referendum previsti dalla costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*). Os seus artigos 48.º e 49.º estabelecem que o projecto, acompanhado pelas assinaturas dos eleitores proponentes, deve ser apresentado a um dos Presidentes das duas Câmaras (a dos Deputados ou Senado), o qual o submete à Câmara competente, com vista a verificar o número de assinaturas e analisar os seus requisitos formais de modo a poder ser distribuída.

## Outros países

### BRASIL

A Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998 veio consagrar a iniciativa legislativa popular. Efectivamente, o artigo 13º prevê o direito de apresentação de um projecto de lei junto da Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por

cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. O projecto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

Este diploma regula o disposto no Capitulo IV da Constituição Federal, pontos I, II e III do artigo 14º, relativo aos direitos políticos dos cidadãos e à forma de exercício da soberania popular.

## Organizações internacionais

### CENTRO EUROPEU DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO PARLAMENTAR (CERDP)

Disponibiliza-se infra informação comparativa recolhida em maio de 2015 pelo Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar:

| Country (***) | Number of citizens entitled to propose legislation | Ratio total population | Number of citizens entitled to call a referendum on draft legislation |
|---|---|---|---|
| Europ. Union | 1.000.000 | 0,4% | |
| Albania | 20.000 | 0,7% | |
| Austria | 100.000 | 1,2% | |
| Azerbaijan | 40.000 | 0,5% | 300.000 |
| Belgium | NO | | |
| Bosnia-Herz. | NO | | |
| Croatia | NO | | 1/10 voters |
| Cyprus | NO | | |
| Czech Rep. | NO | | |
| Denmark | NO | | |
| Estonia | NO | | |
| Finland | 50.000 | 1% | |
| France | NO | | |
| FYROM | 10.000 | 0,5% | 150.000 |
| Georgia | 30.000/200.000 (*) | 0,65/4% | |
| Germany | NO | | |
| Greece | NO | | |
| Hungary | 50.000 | 0,5% | 200.000 |
| Ireland | NO | | |
| Italy | 50.000 | 0,08% | 500.000 (**) |
| Latvia | 1/10 voters (*) | | 1/10 voters (**) |
| Lithuania | 50.000 | 1,6% | 300.000 |
| Montenegro | 6.000 | 1% | 1/10 voters |
| Netherlands | 40.000 | 0,3% | |
| Poland | 100.000 | 0,25% | 500.000 |
| Portugal | 35.000 | 0,3% | |
| Romania | 100.000/500.000 (*) | 0,45% | |
| Russia | 100.000 | 0,07% | |
| Serbia | 30.000 | 0,4% | |
| Slovakia | NO | | 350.000 |
| Slovenia | 5.000/30.000 (*) | 0,25/1,5% | 40.000 (**) |
| Spain | 500.000 | 1% | |
| Sweden | NO | | |
| Switzerland | NO | | 100.000/50.000 (**) |
| Turkey | NO | | |
| Ukraine | NO | | 3.000.000 |
| U. K. | NO | | |

** Number of citizens entitled to propose an amendment to the Constitution*
*** Veto/confirmative referendum, law-repealing referendum*
**** No answer from Armenia, Bulgaria, Luxembourg, Malta, Moldova and Norway*

## IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se existir pendente, sobre matéria idêntica, a seguinte iniciativa, cuja discussão na generalidade se encontra agendada para a reunião plenária do dia 6 de maio de 2016, em conjunto com a apreciação da petição infra indicada:

- Projeto de lei n.º 136/XIII/1.ª (PCP) — Segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos).

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), identificou-se a seguinte petição, sobre matéria idêntica:

- Petição n.º 24/XIII/1.ª - Da iniciativa de Ivo Miguel Barroso Pêgo e José Duarte de Almeida Ribeiro e Castro - Solicitam a simplificação dos requisitos legais para a apresentação de iniciativas legislativas de cidadãos e de iniciativas populares de referendo e a consagração de prazos para a sua apreciação.



## V. Consultas e contributos

Atenta a precisão da alteração legislativa proposta e o facto de se tratar de direito de iniciativa perante o órgão de soberania a que incumbe a sua apreciação e votação, não parece justificar-se a promoção de nenhuma audição.

## VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.