



COMISSÃO PARA A ÉTICA, A CIDADANIA E A COMUNICAÇÃO

Relatório
GT- Petições

**Autora: Deputada
Odete Silva (PSD)**

I – Introdução

O exercício do Direito de Petição encontra-se previsto no artigo 52º da Constituição da República Portuguesa, exerce-se genericamente nos termos da Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março, pela Lei n.º15/2003, de 4 de Junho, e pela Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto e, no que diz respeito à Assembleia da República, de acordo com o previsto especificamente no capítulo III deste diploma, estando ainda contemplado no artigo 232º do Regimento daquele órgão de soberania.

Trata-se, sem dúvida, de um componente de enorme potencial para o exercício da cidadania e da aproximação dos cidadãos às instituições democráticas, que merecem um maior esforço de avaliação, valorização e incentivo à sua prática.

II – Mandato do Grupo de Trabalho

- Elaborar periodicamente um relatório de análise do grau de satisfação das preocupações expressas pelos cidadãos por via das petições enviadas à Assembleia da República;
- Averiguar, na área de competências da Assembleia da República, e no que concerne às petições que lhe são endereçadas, quais os efeitos práticos que as mesmas desencadearam, uma vez cumprido o percurso formal da sua tramitação e das diligências que lhe foram associadas.

III. Constituição do Grupo de Trabalho

Tendo em vista o acompanhamento e avaliação da situação das Petições foi constituído no âmbito da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação o Grupo de Trabalho – Petições que iniciou a sua atividade em 7 de setembro de 2011, composto por 1 Deputado de cada Grupo Parlamentar, com exceção do PEV, tendo sido nomeada coordenadora a Senhora Deputada Odete Silva.

Nome	Grupo Parlamentar	Tipo	Cargo
<u>Odete Silva</u>	PSD	Efetivo	Coordenadora
<u>Manuel Seabra</u>	PS	Efetivo	
<u>Margarida Neto</u>	CDS-PP	Efetivo	
<u>Bruno Dias</u>	PCP	Efetivo	
<u>Catarina Martins</u>	BE	Efetivo	

IV. Funcionamento e Metodologia adotada

Foram realizadas 4 reuniões do Grupo de Trabalho:

Data	Agenda	Tipo
2012-07-25	<u>4</u>	Ordinária
2012-01-21	<u>3</u>	Ordinária
2012-01-20	<u>2</u>	Ordinária
2011-10-20	<u>1</u>	Ordinária

Como metodologia, foi definido que, durante a primeira sessão legislativa, o trabalho de análise recaísse sobre as petições entradas durante a X Legislatura/4ª Sessão Legislativa. Para a elaboração deste relatório foi fundamental o apoio dado pela Divisão de Apoio às Comissões (DAC), nomeadamente da Dra. Fátima Abrantes Mendes, Chefe de Divisão e das técnicas, Anabela Santos e Dra. Teresa Diogo e do técnico Luís Soares.

V – O Exercício do Direito de Petição

1. Enquadramento legal

O regime jurídico do exercício do direito de petição encontra-se plasmado na 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, que a reenumerou e republicou. Este regime concretiza o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que estabeleceu o direito constitucional de petição para defesa dos direitos dos cidadãos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, perante autoridades públicas e órgãos de soberania. O Regimento da Assembleia da República (RAR) dispõe, igualmente, sobre o exercício do direito de petição, em especial, no artigo 232.º¹.

A Lei 43/90 versa sobre o direito de petição em geral, estando reservado o seu Capítulo III para disciplinar o direito de petição perante a AR.

Compulsada a legislação retira-se que o direito de petição é um direito de participação cívica e política exercido pelos cidadãos, singular ou coletivamente, para:

- Defesa de interesses pessoais;
- Defesa da Constituição Portuguesa, da Lei ou do interesse geral;
- Solicitar uma iniciativa legislativa.

A consagração constitucional do direito de petição no capítulo dos Direitos, Liberdades e Garantias, mostra que se trata de um direito que beneficia de proteção especial.

2. O Direito de Petição e sua tramitação na AR

Conforme se lê no artigo “ O exercício do direito de petição perante o Parlamento Português”, de Nélia Monte Cid², (...) *O sistema de petições da Assembleia da República é considerado dos mais avançados ao nível da União Europeia,*

¹ No preceito do RAR, artigo 35º, que versa sobre a “Competência das comissões parlamentares permanentes”, estabelece-se na alínea e) que uma das competências diz precisamente respeito à *apreciação das petições dirigidas à Assembleia.*

² Revista da Associação dos Secretários Gerais dos PLP

nomeadamente do ponto de vista dos direitos assegurados aos cidadãos. Ao contrário do que acontece na generalidade dos parlamentos, na Assembleia da República as petições podem ser apresentadas diretamente pelos cidadãos, não tendo que ser intermediadas por um Deputado que representa esses cidadãos.(...)

Fazendo jus ao princípio da transparência que norteia a atividade parlamentar em Portugal e para cumprimento do disposto no artigo 14º da Lei nº 43/90, na redação dada pela Lei nº 15/2003, de 4 de junho, foi criado no portal da Assembleia da República (AR) (<http://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>), na X Legislatura (2005), um sistema de controlo informático de petições, bem como de divulgação de todas as providências tomadas sobre cada petição. Nesse sentido, como se constata no quadro abaixo, os peticionários (e os demais cidadãos que acedam ao sítio da AR na Internet) dispõem de informação completa sobre os dados das petições apresentadas, incluindo o seu texto integral e informação sobre cada uma das fases da sua tramitação.

O direito de petição entronca-se, quer na função legislativa prosseguida pelo Parlamento, quer na sua função de controlo do Governo e da Administração. Nesse sentido, é significativa a inserção sistemática deste direito no RAR, que coloca a secção dedicada às petições no capítulo relativo aos processos de orientação e fiscalização política, ao lado de outras figuras como a apreciação do programa do Governo, as moções de confiança, os debates com o Governo, as interpelações ao Governo, as perguntas e requerimentos.

Na parte da Lei dedicada à tramitação das petições dirigidas à Assembleia da República, define-se, desde logo, um requisito formal essencial de apresentação de uma petição – o endereçamento da petição à Presidente da Assembleia (PAR) que, nos termos do artigo 12.º do RAR, “representa a Assembleia da República”, bem como a competência para a sua apreciação, que é sempre da ou das comissões competentes em razão da matéria ou de comissão especialmente constituída para o efeito, que poderá ouvir aquelas e do Plenário, nos casos previstos no artigo 24.º.

Quanto à forma da sua apresentação, não há obediência a qualquer forma ou processo específico, devendo apenas as petições serem reduzidas a escrito (é admitida a linguagem braille) e assinadas pelos peticionários, que se devem identificar.

O portal da AR disponibiliza um formulário *online*, em que surgem apenas os espaços em branco que o peticionário deve preencher, facilitando o seu exercício, não existindo quaisquer limites à frequência do direito de petição. Assim, o autor de uma petição pode apresentar o n.º de petições que entender, no mesmo mês, ano ou Legislatura.

Distribuída a petição pela (s) comissão (ões) competente(s), é elaborada uma nota sobre a sua admissibilidade e contabilizado o número dos seus subscritores, pelos serviços de apoio à comissão em causa. Esta nota, de cariz técnico, é apreciada e votada em comissão, dela podendo resultar a admissão, o indeferimento liminar da petição ou o convite ao seu aperfeiçoamento, sendo essa informação comunicada ao primeiro (ou ao único) subscritor.

Após a admissão, procede-se à nomeação de um(a) Deputado(a) relator(a), a quem caberá apreciar a petição, proceder à sua instrução³ e elaborar um relatório intercalar ou um relatório final sobre o texto apresentado, propondo à comissão as tomadas de posição consideradas adequadas. Tais diligências devem ser concluídas no prazo de 60 dias não prorrogável⁴, contado desde a data da admissão ou da data de suprimento das deficiências apontadas pela comissão.

De referir que muito embora o relatório final seja votado, tal não constitui uma deliberação sobre o objeto da petição, mas tão só uma decisão com os efeitos previstos no artigo 19.º da Lei, tomada com base na apreciação da petição.

³ A instrução inclui a eventual consulta a entidades, mormente do governo e da administração pública, a promoção de diligências e a audição do(s) peticionário(s). As solicitações feitas pela comissão devem ser cumpridas no prazo máximo de 20 dias.

⁴ A última revisão do RAR e da Lei sobre o exercício do direito de petição veio eliminar a possibilidade de prorrogação deste prazo.

Na verdade, a petição não é objeto de votação, mas apenas de apreciação, a qual fica espelhada num relatório final, que aponta para soluções para a pretensão, a concretizar pela AR (providências legislativas) ou por outras entidades (Governo, entidades públicas ou privadas).

VI. Leitura dos Resultados

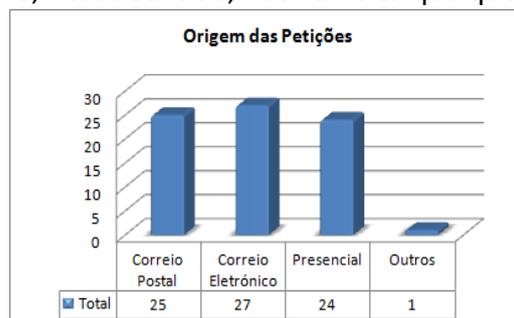
1. Número e origem

No período ora em avaliação – X Legislatura/4ª Sessão legislativa –, deram entrada na Assembleia da República 77 petições, das quais 68 foram objeto de relatório final no decurso da sessão legislativa, tendo 9 das petições sido transferidas para a legislatura subsequente.

De salientar, que muito embora a Lei sobre o Exercício do Direito de Petição estabeleça uma distinção no seu artigo 2º entre as figuras da “petição”, “representação”, “reclamação” e “queixa”, tal não se reflete na respetiva apreciação e tramitação parlamentar. Com efeito, as exposições dirigidas à AR ao abrigo da mencionada lei são sempre consideradas como petição, independentemente da qualificação que os peticionários lhes atribuem e, nesse sentido, não foi feita qualquer distinção. Relativamente à origem das petições a esmagadora maioria é proveniente do território nacional.

No quadro que se segue verifica-se que, não obstante o impulso dado pela via eletrónica para o exercício do direito de petição, a

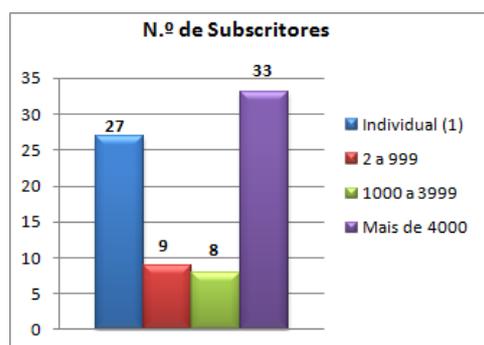
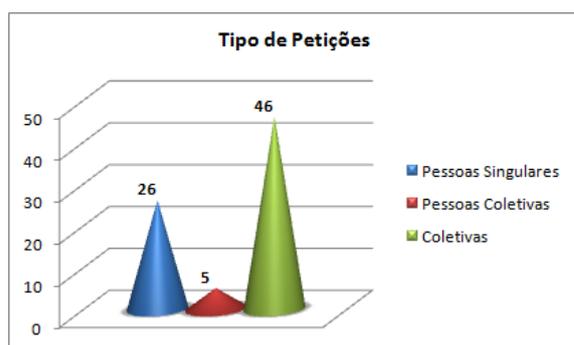
mesma equipara-se à escolha das vias convencionais, seja através de correio postal, seja através da entrega presencial.



2. Tipo de petições e número de subscritores

Relativamente ao tipo de petições, isto é, se são apresentadas individualmente (petições individuais, usadas para defesa de direitos e onde sobressai um interesse pessoal do peticionário), por um conjunto de pessoas (petições coletivas) ou por pessoas coletivas, em representação dos seus membros (petições em nome coletivo) (umas e outras usadas em defesa do interesse geral), constata-se que no período em análise, as petições coletivas constituem a maioria das petições, reunindo um número elevado de subscritores, a que não será alheio a decorrência legal de virem a ser apreciadas em Plenário.

Já merece alguma reflexão o facto das petições em nome coletivo terem uma tão diminuta expressão, tendo-se denotado nalguns casos, nomeadamente, naqueles em que uma petição é simultaneamente em nome coletivo e coletiva, a prevalência para a caracterizar neste último grupo, como também a interpretação mais restritiva seguida pela AR no sentido de restringir as petições em nome coletivo às pessoas coletivas legalmente constituídas, deixando de fora, como bem refere Tiago Tibúrcio⁵ (...) «há entidades que agem de modo semelhante a uma pessoa coletiva, isto é, em representação dos seus membros, e que não são dotadas de personalidade jurídica. É o



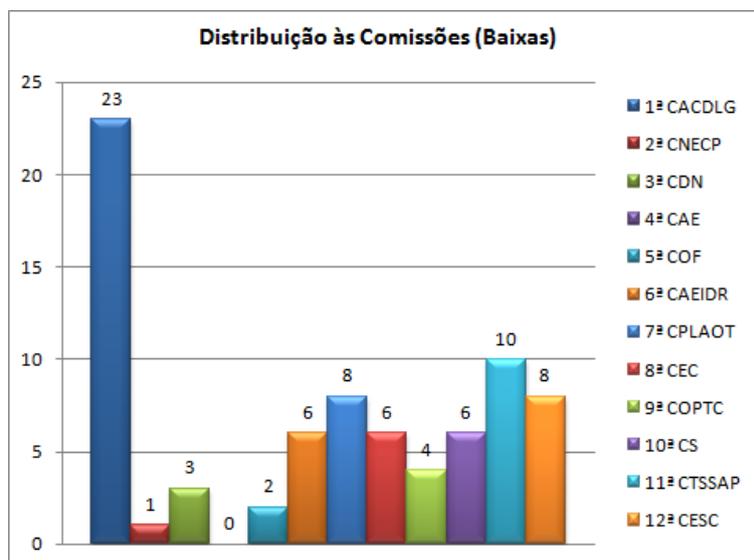
que sucede, por exemplo, com movimentos associativos não personalizados que se organizam para a defesa de uma determinada causa (...).

⁵ Dissertação de mestrado em Ciência Política, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, dezembro 2007.

3. Distribuição pelas Comissões

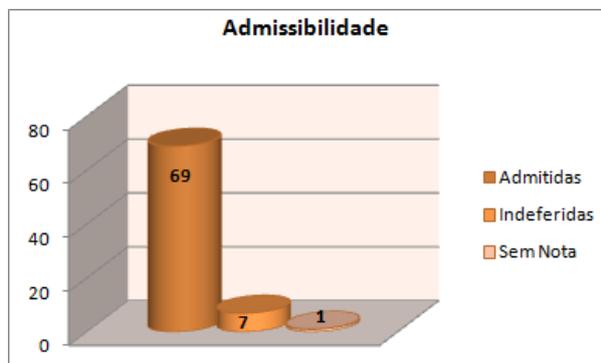
Pela abrangência de matérias incluídas no seu leque de competências, verifica-se ser a 1ª Comissão, de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a que concita um maior número de petições distribuídas, seguindo-se a Comissão de Trabalho que trata de uma área muito sensível e transversal a toda a sociedade.

Tem estado subjacente à distribuição pelas diferentes Comissões, as áreas temáticas abarcadas nas respetivas atribuições e competências, critério que pode nem sempre corresponder à melhor apreciação da questão. Assim, feito um cruzamento de dados entre a distribuição às comissões e o objeto das petições, encontram-se vários desfasamentos, como são o caso das Petições nºs 528, 551 e 568, sendo que nestas os próprios Presidentes das Comissões sugeriram a alteração de distribuição.



4. Admissibilidade

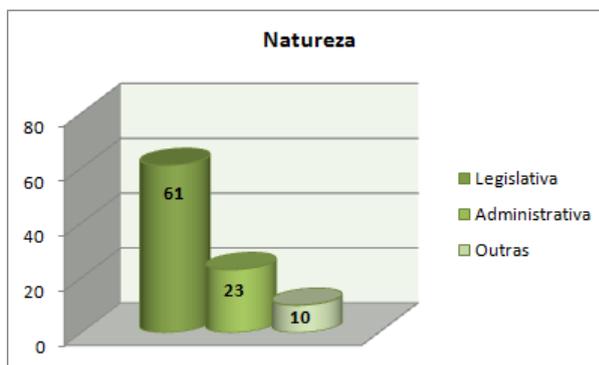
O número de admissibilidades é largamente superior ao de indeferimentos liminares, o que aliás reflete uma tendência sempre presente na AR, de privilegiar o exercício do direito, ordenando os aperfeiçoamentos e/ou



complementamentos, se forem caso disso, em detrimento das decisões de indeferimento liminar.

5. Natureza

Indo ao encontro da função cometida por excelência à Assembleia da República, retira-se do gráfico abaixo, que a maioria das petições analisadas reveste uma natureza legislativa, recaindo o objeto primacial do pedido, na alteração, revogação ou, até mesmo, criação de ato legislativo, não sabendo distinguir o peticionário se se trata ou não de matéria da competência da Assembleia ou do Governo. De qualquer forma, é de ressaltar, ter sido a AR, no período da 4ª SL da X Legislatura, a entidade competente para satisfazer a pretensão das petições.

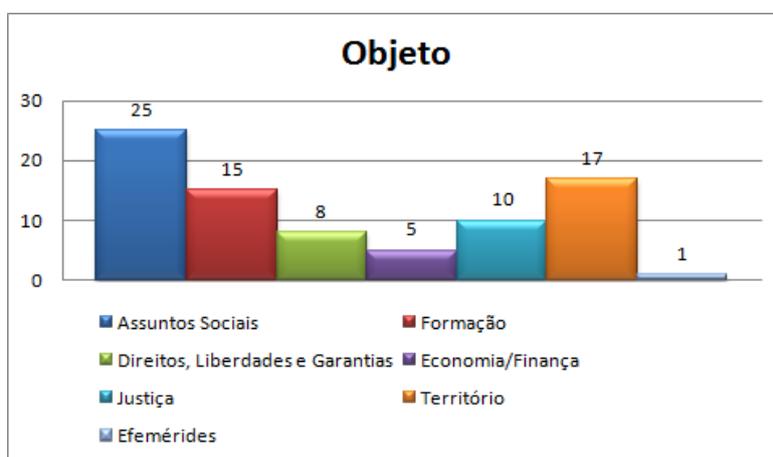


Por outro lado, afigura-se significativo o número de petições solicitando providências administrativas (23).

6. Objeto

São múltiplas as matérias, objeto de petição, pelo que o Grupo de Trabalho, tendo à partida um conhecimento prévio da amostra em estudo, decidiu criar 7 grandes grupos temáticos, subdivididos em áreas mais específicas (cfr. Anexo ao presente relatório).

Os Assuntos Sociais e as questões relacionadas com o Território são as que reúnem maior número de petições, sendo que na primeira a área do trabalho encontra-se em destaque e em Território são os transportes a originar mais pedidos.



7. Audição dos Peticionários

Compulsado o processo das petições sob avaliação neste relatório, verificou-se um estrito cumprimento do prescrito legalmente no artigo 21º da Lei nº 43/90, com a redação dada pela Lei nº 45/2007, de 24 de agosto, no sentido da obrigatoriedade da audição dos petionários perante a comissão parlamentar competente, ou delegação desta, sempre que a petição seja subscrita por mais de 1.000 cidadãos. Foram assim realizadas 41 audições.

De salientar terem sido ainda levadas a efeito mais 3 audições, as quais, apesar de não terem carácter obrigatório, se impuseram pela importância da matéria em causa (V. Petições nºs 519, 575 e 588 em Anexo II)

8. Apreciação em Plenário

São apreciadas em plenário as petições subscritas por mais de 4.000 cidadãos e as que, mediante relatório, devidamente fundamentado, são de parecer favorável à sua apreciação em Plenário, tendo em conta o âmbito dos interesses em causa, a sua importância social, económica ou cultural e a gravidade da situação objeto de petição (artº 24º nº 1 alíneas a) e b)).

Relativamente aos dados obtidos, só 3 petições subscritas por mais de 4.000 cidadãos não chegaram a ser agendadas para plenário (petições nºs 525, 583 e 591) e 1 apreciação inscreveu-se no âmbito da alínea b) atrás referida – Petição nº 578/X/4 “Manutenção do Hospital Termal de Caldas da Rainha no Serviço Nacional de Saúde.

Apreciação em Plenário



VII. Conclusões

- Tendo em atenção as notas elaboradas no ponto nº 5 a propósito da natureza das petições analisadas no decurso do período em avaliação, bem como o constante nos

Relatórios Finais, pertencia à Assembleia despoletar a sua competência legislativa, dando conhecimento aos Grupos Parlamentares para, querendo, apresentarem uma iniciativa.

- Foi isso que se verificou com 29 petições, residindo a diferença entre o número de petições com natureza legislativa (61) e a remessa aos GPs (29) do facto de

Relatório Final



uma parte das petições remanescentes terem sido remetidas para o ministro competente em razão da matéria para eventual medida (legislativa ou administrativa).

- Há que referir, no entanto, que estudo dos efeitos é um dos pontos menos conseguidos no estudo feito, pois seria necessário muito mais tempo dedicado a pesquisa e ao cruzamento de informação. A base de dados sobre o processo legislativo não nos dá, nem pode dar uma resposta cabal sobre as iniciativas que tiveram a sua origem em petições, pois estas podem ter sido apresentadas posteriormente e/ou não terem sido apreciadas conjuntamente pelo Plenário.
- Relativamente ao prazo de resposta, uma das fragilidades, comumente apontadas à Assembleia da República, no tocante ao instituto do direito de petição, diz respeito à perceção de que a resposta final dada pelo Parlamento ao(s) peticionário(s) é excessivamente longa, ultrapassando em muito o prazo estabelecido na Lei para a mesma – 60 dias a contar da data da sua admissão.
- Examinadas as 77 petições que constituem a amostra do presente relatório, e com exceção de 9 petições que transitaram para a Legislatura seguinte, não é líquido que o arrastamento do prazo seja responsabilidade da Assembleia da República. Basta atentar, para tanto, que as primeiras ações despoletadas com a distribuição da petição a uma ou mais comissões, nomeadamente a nota de admissibilidade, a sua aprovação e decorrente nomeação de relator, levam um tempo médio de 18 dias.
- A derrapagem começa a existir, isso sim, no tempo de resposta a diligências mandadas efetuar pela Comissão, seja junto de entidades governamentais, seja junto de órgão da administração central e local.
- No universo das 68 petições concluídas na X Legislatura, 4 SL, existem situações de delonga que já vinham muito de trás e que perfizeram 3 anos para receber

uma resposta. Há que salientar, por outro lado, que existiram 10 respostas dadas no prazo legal.

- Em conclusão e atenta a normal tramitação de uma petição, verifica-se uma demora, em média, de 98 dias, entre a baixa e a aprovação do relatório final.

VIII. Propostas

De acordo com contributo do Grupo Parlamentar do PCP, a forma e o critério de organização e estruturação da “amostragem” que corresponde às petições em apreciação constituem, mais do que fator condicionante, um fator decisivo para o resultado final dessa análise sobre o tratamento dado na AR ao conjunto das petições no período em causa.

O critério que foi adotado para essa agregação de petições, na distribuição pelos membros do GT, foi apenas de caráter cronológico, por ordem de entrada na AR. Tal opção reduz significativamente o leque de possibilidades de análise, inviabiliza na prática qualquer avaliação multicritério e coloca profundas limitações à procura de conclusões, reflexões e recomendações que se desejaria possibilitar. Assim sendo, regista-se aqui a preocupação face à utilidade concreta e efetiva que possa vir a resultar do esforço e tempo despendidos.

Sugere - se que, na próxima sessão legislativa, a divisão de tarefas no quadro do Grupo de Trabalho possa ter em conta critérios como as temáticas das petições, ou o âmbito e natureza do seu objeto (alteração da legislação, medidas governativas, etc.) – não como simples indicador de análise mas sim como ponto de partida para a conjugação das petições a serem agregadas numa leitura comparativa.

A COORDENADORA DO GRUPO DE TRABALHO

(Odete Silva)



IX. Anexos

Anexo I

Anexo II