



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 644/XII/1.ª – CACDLG /2012

Data: 18-04-2012

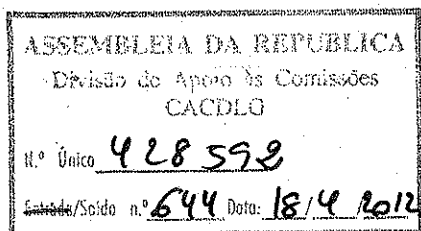
ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 186/XII/1.ª (PSD).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 186/XII/1.ª (PSD) - "Altera a lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos), eliminando a discriminação existente em relação aos emigrantes portugueses", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do CDS-PP e PEV, na reunião de 18 de abril de 2012 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Projeto de Lei n.º 186/XII-1.ª (PSD)

ALTERA A LEI N.º 17/2003, DE 4 DE JUNHO
(INICIATIVA LEGISLATIVA DE CIDADÃOS)

ELIMINANDO A DISCRIMINAÇÃO EXISTENTE EM RELAÇÃO AOS
EMIGRANTES PORTUGUESES

PARTE I – CONSIDERANDOS

I.1 – Apresentação.

I.1.1. Deputados do PSD, que expressamente se identificam como Deputados dos círculos eleitorais da Europa e Fora da Europa, apresentaram o presente Projeto de Lei (PJL) visando alterar a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (iniciativa legislativa de cidadãos).

I.1.2. Os proponentes alegam, a dado passo da sua exposição de motivos, que “...de acordo com o artigo 2º da referida lei, os emigrantes portugueses, ao contrário do que sucede com os cidadãos eleitores residentes em território nacional, só podem subscrever iniciativas legislativas de cidadãos que tenham “...por objeto matéria que lhes diga especificamente respeito”, o que lhes limita, de sobremaneira, o seu direito de iniciativa legislativa de cidadãos.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I.1.3. E, por conseguinte, os proponentes aduzem que tal disposição constitui os portugueses residentes no estrangeiro em cidadãos de segunda, pelo que se propõem “...eliminar a discriminação atualmente existente entre cidadãos eleitores, passando os portugueses residentes no estrangeiro a ter direito de iniciativa legislativa nos mesmos termos dos cidadãos eleitores residentes no território nacional.”, como se lê ainda na exposição de motivos.

I.1.4. Neste enquadramento o PJI propõe a alteração da lei nº 17/2003, de 4 de Junho, numa única norma – o artigo 2º - especificamente sobre a titularidade do direito de iniciativa legislativa de cidadãos.

I.2 – Histórico.

I.2.1. O Direito de iniciativa legislativa de cidadãos foi introduzido na Constituição em 1997, pela lei constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro – constando atualmente **do nº 1 do artigo 167º** - e viria a ter consagração ordinária justamente pela **lei nº 17/2003, de 4 de Junho**, na qual, agora, este PJI pretende introduzir alterações.

I.2.2. Já na presente sessão legislativa (XII-1ª) a Assembleia da República apreciou iniciativas legislativas para alteração do regime jurídico da iniciativa legislativa de cidadãos, constantes dos PJI 85/XII-1ª (PCP), 123/XII-1ª (BE) e 128/XII-1ª (PEV).

I.2.3. Os projetos de Lei do PCP e do BE visavam principalmente diminuir o número de eleitores exigível para proponentes de uma iniciativa legislativa.

Os projetos de lei do BE e do PCP acrescentavam ainda alterações sobre os requisitos de forma para a proposição legislativa por cidadãos.

I.2.4. Os três referidos PJI foram discutidos na sessão plenária de 5 de janeiro de 2012, e votados a 6 de janeiro de 2012, na generalidade, tendo todos sido **rejeitados**, com os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

votos contra do PSD e do CDS, a abstenção do PS e os votos favoráveis dos restantes grupos parlamentares.

I.2.5. Quer no parecer da CACDLG (discutido e aprovado na reunião desta Comissão de 21 de dezembro de 2011), quer depois no debate em plenário, esta questão da diferenciação de regimes entre os eleitores residentes ou não no território nacional foi referenciada, ainda que não constasse dos projetos de lei em apreciação.

I.3 – Conformidade Constitucional, legal e Regimental.

1.3.1. A matéria objeto da presente iniciativa legislativa encontra credencial constitucional expressa no **artigo 167º, nº 1 da Constituição**.

1.3.2. Esta iniciativa legislativa não parece apresentar consequências de aumento das despesas ou diminuição de receitas do Estado, previstas no orçamento do ano económico em curso, e contem-se nos limites previstos no **nº 1 e no nº 2 do artigo 120º do Regimento da A.R.**

I.3.3. Depois de registado, admitido, numerado, anunciado, e publicado no DAR II Série-A, nº 136/XII/1, de 7 de março de 2012, o P JL foi distribuído, para apreciação e emissão de parecer, à 1ª Comissão (Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias) e à 2ª Comissão (Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas), sendo designada competente, nos termos e para os efeitos do **nº 2 do artigo 129º do Regimento**, esta 1ª Comissão (CACDLG).

I.3.4. O P JL em apreciação está devidamente articulado, a designação traduz o seu objeto, está suficientemente motivado, de acordo com as exigências regimentais, designadamente as do **artigo 124º**, e demais legislação aplicável.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Contudo, como se trata de produzir uma alteração a lei em vigor, **para dar cumprimento do artigo 6º da Lei Formulário (Lei nº 42/2007, de 24 de Agosto)**, deve ser expressamente indicado o número de ordem da alteração. Neste caso a primeira.

I.3.5. É certo que estamos aqui perante uma iniciativa legislativa que visa alterar a mesma lei que as precedentes iniciativas, acima referidas, e rejeitadas já na presente sessão legislativa.

I.3.6. Nos termos **do artigo 167º, nº 4**, da Constituição da República, os projetos de lei definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa.

Em igual sentido rege o **artigo 120º, nº3**, do Regimento da Assembleia da República.

I.3.7. Contudo, o conteúdo material a que concretamente se referem é inequivocamente distinto.

Enquanto nos PJJ rejeitados se propunha a alteração do número de eleitores necessários para exercerem a iniciativa legislativa, e também alguns procedimentos de forma, agora o que se pretende é alargar a titularidade deste direito aos cidadãos residentes no estrangeiro quanto a todas as matérias, revogando a limitação àquelas que lhes digam especificamente respeito.

I.3.8. A restrição constitucional acima referida terá por escopo impedir uma insistência permanente e consecutiva nas mesmas propostas legislativas, substantivamente consideradas, o que vale por dizer, também, politicamente definidas, de tal modo que a Assembleia da República se visse arrastada em discussões e deliberações estereis e sucessivas, perdendo nisso o seu tempo sem proveito e o seu próprio prestígio.

I.3.9. Neste sentido pode colher-se apoio no comentário doutrinário de **J. J. Gomes Canotilho, e, Vital Moreira**, quando referem: “(...) *Também não é fácil definir o que seja renovar uma iniciativa legislativa, sendo certo que há-de tratar-se de um projecto ou proposta idêntico (absoluta ou substancialmente) ...*” – in página 689, em anotação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

IX ao artigo 170º, da sua ‘Constituição da República Portuguesa Anotada’, Coimbra Editora, 3ª edição revista, 1993.

Também a matéria é referida por **Jorge Miranda, e, Rui Medeiros**, os quais alegam: “*O que conta é a identidade de sentidos prescritivos (...); o que a Constituição proíbe é que a AR venha a deliberar sobre um projecto ou uma proposta de lei com certo conteúdo normativo depois de já ter rejeitado, na mesma sessão legislativa, projecto ou proposta de idêntico conteúdo.*” – in página 559, em anotação XV ao artigo 167º, da sua ‘Constituição Portuguesa Anotada’, Tomo II, Coimbra editora, 2006.

I.3.10. Sendo o objeto deste P JL substancialmente ou materialmente distinto, de diferente conteúdo, com um sentido prescritivo diverso, face aos anteriormente rejeitados, então não deverá operar aqui a restrição quanto à renovação de iniciativas legislativas.

I.3.11. Não obstante deve o processo legislativo ter o cuidado de não extravasar para as matérias já objeto de recusa pela Assembleia da República nesta sessão legislativa.

Sendo certo que podem ocorrer **propostas de alteração**, nos termos regimentais (v.g.: artigos 127º, 133º, 139º, 153º), nesta situação tais propostas devem estar **impedidas** no que toca às matérias já rejeitadas na presente sessão legislativa e acima referenciadas.

I.4 – Outros Contributos e Opiniões.

1.4.1 – Pelos competentes serviços da Assembleia da República foi emitida a **Nota Técnica**, a que se refere o **artigo 131º** do Regimento, a qual analisa formal e materialmente o P JL, aportando contributos com mérito para a sua apreciação e enquadramento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1.4.2 – Não foram aduzidas opiniões políticas por quaisquer outros deputados ou grupos parlamentares, nos termos do n.º 4 do artigo 137.º do Regimento.

1.4.2 – A 2.ª Comissão Parlamentar (Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas), em Parecer de 10 de Abril de 2012, de que foi relator o Deputado Paulo Pisco, e aprovado por unanimidade, conclui pela aptidão do PJI para ser agendado e apreciado em Plenário.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

II.1 – O Deputado Relator não pode deixar de manifestar a sua concordância com a pretensão do PJI.

II.2 – Aliás, foi precisamente o subscritor deste Parecer que, ao apresentar à CACDLG, em 21 de Dezembro de 2012, o Parecer sobre o PJI 85/XII-1.ª, apontou esta discriminação e propôs, em primeira mão, a sua eliminação.

Veja-se neste sentido o Parecer referido onde, na parte da Opinião do Relator, consta o seguinte:

“ (...)

II.6 – Finalmente uma nota crítica para uma disposição da lei vigente, e em que o presente PJI não toca, o que não impedirá a sua consideração em sede de especialidade, se o processo legislativo lá chegar: o artigo 2.º da Lei n.º 17/2003 de 4 de junho.

Nos seus termos é feita uma distinção espúria entre os cidadãos portugueses, por efeito do seu lugar de residência.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Expressamente, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, ainda que regularmente recenseados, só têm o direito de assinar iniciativas legislativas de cidadãos em matérias “...que lhes diga especificamente respeito.”

Ora, para já não falar – por ser aqui questão menor - na dificuldade, quiçá impossibilidade, de definir o que seja ou não seja, em cada caso, matéria de respeito específico consoante a residência, não se entende esta discriminação nem se alcança por que razão deve a lei nacional tratar diferentemente aqueles que são cidadãos nacionais e que gozam do seu direito ao voto pleno e incólume, no fundo assacando aos nossos emigrantes uma espécie de “capitis deminutio” de cidadania.

A Constituição não consente, a nosso ver, tal discriminação nesta matéria e, até mesmo onde ela o consentiria (artigo 121º, nº 2) – e a nosso ver mal – mesmo aí, já nós legislámos, aqui na Assembleia da República, expurgando essa injustiça da legislação eleitoral e acabando com a existência de dois diferentes tipos de eleitores portugueses, ao estabelecer-se que “A nacionalidade portuguesa e a inscrição no recenseamento eleitoral no estrangeiro são provas suficientes da existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional.” – vidé artigo 2º da Lei Orgânica 3/2010, de 15 de dezembro.

Ora é esse mesmo princípio que deve vigorar aqui para o direito de iniciativa legislativa popular – cidadania e capacidade eleitoral ativa.

E, com esse alcance, deve a lei vigente ser alterada.

(...) ”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II.3 – Antes do debate em Plenário, de 5 de janeiro de 2012, sobre o P JL 85/XII-1ª, e também sobre os P JL 123/XII-1ª e 128/XII-1ª (estes que subiram a Plenário sem parecer), Deputados do PSD tinham tomado a iniciativa de anunciar que iriam apresentar proposta de alteração na especialidade exatamente sobre esta questão dos residentes fora do território nacional.

Tal declaração, formal e pública, pressupunha que o processo legislativo iria prosseguir para a fase da especialidade, o que na verdade não veio a acontecer. Mas unicamente porque todos os Deputados do PSD, juntamente com os do CDS – a maioria governamental – a tal se opuseram.

Sendo certo que o facto de as iniciativas legislativas, na altura em debate, proporem alterações diferentes desta, tal em nada impedia que esta mudança quanto à titularidade do direito de iniciativa legislativa de cidadãos tivesse logo sido aprovada, independentemente de as outras o serem ou não.

Na altura a posição do PSD suscitou alguma perplexidade!

II.4 – Uma referência quanto à técnica legislativa usada.

Compreende-se a lógica política e, digamos, histórica, dos autores de explicitar no artigo que os titulares do direito de iniciativa legislativa são os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, “...**quer no território nacional, quer no estrangeiro.**”

Mas tal já não parece ter lógica jurídica.

Se todos podem participar na iniciativa legislativa, não há que continuar a destringer os portugueses entre residentes dentro e fora do território nacional.

Salvo melhor opinião, seria mais adequado que a norma passasse a referir apenas **os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral**, sem mais e indistintamente.

II.5 – Mas **quanto à titularidade** do direito de iniciativa legislativa **uma outra e nova questão** pode ainda e deve ser levantada.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. 5.1 - É que, para além da questão objeto deste PJI aqui em apreciação, que é a da titularidade do direito de iniciativa legislativa por portugueses residentes no estrangeiro, também se pode colocar a questão – algo simétrica - da titularidade desse mesmo direito quanto a estrangeiros residentes em Portugal, pois, tal como o **artigo 2º** da Lei nº 17/2003 está redigido, permite que a titularidade da iniciativa legislativa possa caber também a não portugueses.

II.5.2 - Poderá isso ser assim?

Atente-se que, do que se trata, como explicita a lei, é de apresentar projetos de lei ao Parlamento português, desencadeando obrigatoriamente a ação deste no processo legislativo, e também da consequente participação dos proponentes nos procedimentos da Assembleia da República (**artigos 1º, 7º, 9º, nº 4, 11º, nº 3**).

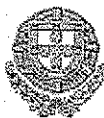
II.5.3 - Na verdade o texto da lei refere-se singelamente a “grupos de cidadãos eleitores”, no **artigo 1º**, e a “cidadãos regularmente inscritos no recenseamento eleitoral”, no **artigo 2º**.

O PJI, ora em apreciação, não vai fora disso.

É verdade que também é essa a formulação do **artigo 167º, nº 1** da CRP – “grupos de cidadãos eleitores”.

No entanto esta mesma norma constitucional remete para “os termos e condições” a estabelecer pela lei, e esta, obviamente, deverá fazê-lo integrando uma aplicação unívoca e global da Constituição e do sistema jurídico português entendido e interpretado na sua unidade geral.

II.5.4 - Ora, parece que dessa análise sistémica deve resultar que apenas os cidadãos eleitores **portugueses (e eventualmente certos casos de estrangeiros com estatuto especial atribuído)**, e não todo e qualquer inscrito no recenseamento eleitoral, pode exercer a iniciativa legislativa de cidadãos perante a Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II.5.5 - Com efeito, o **artigo 15º, nº 1, da CRP** começa por estabelecer o princípio do chamado “**tratamento nacional**”, segundo o qual os estrangeiros e apátridas, que se encontrem ou residam em Portugal, deverão beneficiar de um tratamento, em matéria de direitos e de deveres, equivalente ao dos cidadãos nacionais.

Contudo, tal princípio comporta **exceções**, e estas vêm logo indicadas no **nº 2** daquele preceito, quais sejam, “... *os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.*”

II.5.6 - Pois bem, entre os direitos políticos estará sem dúvida o direito de iniciativa legislativa, que é um direito político por sua natureza.

II.5.7 - O direito de iniciativa legislativa de cidadãos é exercido perante a Assembleia da República, como resulta da inserção sistemática do artigo 167º e, ao seu abrigo, a lei nº 17/2003 concretiza.

II.5.8 - E, na verdade, a Assembleia da República, logo o poder legislativo por excelência, está reservado pela Constituição aos cidadãos portugueses.

Assim o **artigo 147º da CRP** ao estabelecer inequivocamente que “*A Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses.*”

De igual modo o **artigo 150º da CRP** que determina que para a Assembleia da República: “*São elegíveis os cidadãos portugueses eleitores,...*”.

- Em decorrência, a lei eleitoral para a Assembleia da República (**lei 14/79, de 16 de maio**) estabelece, quanto à capacidade eleitoral passiva, no seu **artigo 4º**: “*São elegíveis para a Assembleia da República os cidadãos portugueses eleitores.*”.

II.5.9 - Portanto parece poder afirmar-se que há um comando constitucional geral que reserva aos cidadãos portugueses o poder legislativo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II.5.10 - O problema, que suscitamos, quanto ao **artigo 2º** da Lei nº 17/2003, levanta-se porque este confere a titularidade do direito de iniciativa legislativa perante a Assembleia da República a **todos os cidadãos eleitores**, e o recenseamento eleitoral pode incluir cidadãos não portugueses, e se a lei do direito de iniciativa legislativa de cidadãos não fizer a distinção então todos os recenseados a poderão exercer e, logo, também os estrangeiros.

II.5.11 – O recenseamento de estrangeiros ocorre para efeitos eleitorais – concessão de capacidade eleitoral ativa e passiva – decorrentes do respetivo reconhecimento por parte da Constituição, ainda que limitado.

II.5.12 – Temos o caso da capacidade eleitoral ativa e passiva reconhecida, ainda que só mediante reciprocidade, aos estrangeiros residentes, mas apenas quanto à eleição dos órgãos das autarquias locais e à eleição do Parlamento Europeu, portanto excluindo a Assembleia da República, o poder legislativo - **números 4 e 5 do artigo 15º da CRP**.

Temos o caso especial dos cidadãos dos Estados de língua portuguesa, com residência permanente, a que se refere o **nº 3 do mesmo artigo 15º CRP**, aqui já não restringindo o acesso à Assembleia da República, mas ainda que se exija a concretização da reciprocidade como condição para poderem ser conferidos esses – **“direitos não conferidos a estrangeiros.”**

Ora, nestes direitos não conferidos a estrangeiros é que podem estar os tais direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses, referenciados no **nº 1 do artigo 15º da CRP**.

II.5.13 - Todos esses diversos tipos de cidadãos estrangeiros podem estar inscritos no recenseamento eleitoral (vd. **artigo 2º e artigo 27º** da lei do recenseamento eleitoral – **lei nº 13/99 de 22 de Março**), e têm de o estar para exercerem esses seus direitos, aqui



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

referidos, de capacidade eleitoral ativa, restrita a certo tipo de eleições, ou de capacidade eleitoral passiva, excecional e limitada.

II.5.14 - Repare-se como a Constituição e a lei são rigorosas no que respeita aos direitos políticos de não nacionais, no sentido da sua restrição.

E de tal modo e intensidade que até mesmo os portugueses, que também tenham uma outra nacionalidade, não poderão ser candidatos a deputados à Assembleia da República portuguesa pelo círculo eleitoral que abranger o território do país dessa outra nacionalidade, como se alcança do **artigo 6º, nº 2**, da lei eleitoral (lei 14/79, de 16 de Maio).

Eles são portugueses, mas só pelo facto de terem dupla nacionalidade com outro País, isso os inibe de se candidatarem, nesse correspondente círculo, ao principal órgão legislativo português!

II.5.15 - Portanto, pela soma de tudo o que ficou dito atrás, e por força do **artigo 15º, nº2, da CRP**, parece-nos que a iniciativa legislativa de cidadãos perante a Assembleia da República, constitui um direito político reservado exclusivamente aos cidadãos portugueses.

II.5.16 - É certo também, com já se aflorou, que pode haver exceções, em casos muito especiais.

Esses poderão ser os casos de cidadãos de países de língua portuguesa a que se refere o **nº 3 do artigo 15º da CRP**.

Presentemente, parece que esse estatuto especial, baseado na língua portuguesa, está reconhecido apenas àqueles **cidadãos brasileiros** que possuam o **estatuto de igualdade de direitos políticos**, obtido ao abrigo de tratado internacional estabelecido com o Brasil, em vigor desde 5 de Setembro de 2001.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Veja-se, a este propósito, e neste sentido, na doutrina, a anotação III ao artigo 1º da “Lei Eleitoral da Assembleia da República - atualizada, anotada e comentada” de Maria de Fátima Abrantes Mendes, e, Jorge Miguéis, edição dos autores, 4ª reedição, 2005, acessível no ‘site’ da DGAI.

A lei do recenseamento eleitoral, no **nº 1 do artigo 27º**, também já veio, entretanto, expressamente reconhecer essa equiparação dos brasileiros com **estatuto de igualdade de direitos políticos** facultando-lhes logo o recenseamento automático a par dos nacionais portugueses.

II.5.17 – Em conclusão - e a ser assim o Direito - o artigo 2º da lei 17/2003 de 4 de Junho deverá ficar com uma redação do tipo:

Artigo 2.º **Titularidade**

- 1. São titulares do direito de iniciativa legislativa os cidadãos portugueses regularmente inscritos no recenseamento eleitoral.**
- 2. Podem ainda ser titulares do direito de iniciativa legislativa os cidadãos dos Estados de língua portuguesa, com residência permanente em Portugal e inscritos no recenseamento eleitoral, aos quais tal direito seja expressamente reconhecido em tratado de reciprocidade.**

PARTE III – CONCLUSÕES

III.1 – Deputados do PSD apresentaram o Projeto de Lei n.º 186/XII-1ª, o qual pretende proceder à alteração da lei vigente sobre **Iniciativa Legislativa de Cidadãos – a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho.**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III.2 – O Projeto de Lei visa alterar o **artigo 2º** da referida lei nº 17/2003, no sentido de permitir a iniciativa legislativa a todos os cidadãos, eliminando a restrição existente quanto aos portugueses residentes no estrangeiro em função do interesse específico das matérias.

III.3 - O Projeto de Lei cumpre os requisitos mínimos constitucionais e formais necessários, ainda que deva ser indicado o número de ordem da alteração legislativa proposta.

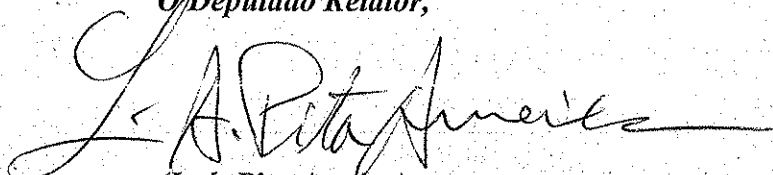
III.4 - Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente **Projeto de Lei nº 186/XII-1ª** está em condições de seguir os ulteriores termos do processo legislativo, nomeadamente para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Seguem em anexo ao presente relatório a **Nota Técnica** elaborada pelos serviços da Assembleia da República nos termos do artigo 131.º do Regimento e o parecer da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas sobre esta iniciativa.

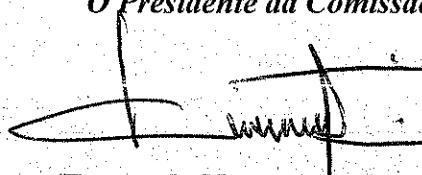
Palácio de S. Bento, 16 de Abril de 2012.

O Deputado Relator,



(Luís Pita Amêixa)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

Texto escrito conforme o Acordo Ortográfico - convertido pelo Lince.

Projecto de Lei n.º 186/XII/1.ª (PSD)

Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (iniciativa legislativa de cidadãos), eliminando a discriminação existente em relação aos emigrantes portugueses.

Data de admissão: 6 de março de 2012.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

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: João Amaral (DAC), Maria da Luz Araújo (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Dalila Maulide (DILP).

Data: 28 de março de 2012

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

Considerando que os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro são discriminados pela disposição constante do artigo 2.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa legislativa de cidadãos) – que, sob a epígrafe “*Titularidade*”, confere a titularidade do direito de iniciativa legislativa a todos “os cidadãos regularmente inscritos no recenseamento eleitoral em território nacional e também aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro e regularmente recenseados, sempre que a iniciativa tenha por objecto matéria que lhes diga especificamente respeito”¹ –, os proponentes da iniciativa legislativa em causa pretendem alterar a Lei em causa, de forma a terminar com esta limitação ao seu direito de propor uma iniciativa legislativa.

Assim sendo, propõem uma alteração ao artigo 2.º da Lei, no seguinte sentido:

«Artigo 2.º

(...)

São titulares do direito de iniciativa legislativa os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer no estrangeiro.»

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 presente iniciativa é apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento. Exercer a iniciativa da lei é um dos poderes dos deputados [alínea b) do artigo 156.º da Constituição e alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento] e um dos direitos dos grupos parlamentares [alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e alínea f) do artigo 8.º do Regimento].

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, porque é exercida pelos Deputados ou grupos parlamentares, está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto, é precedida de uma exposição de motivos e é subscrita por três Deputados do PSD (o

¹ Sublinhado nosso.

limite máximo de assinaturas nos projetos de lei é de 20), em conformidade com os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e aos projetos de lei, em particular (n.º 1 do artigo 123.º do Regimento).

Não se verifica violação aos “Limites da iniciativa” impostos pelo Regimento nos n.º s 1 e 2 do artigo 120.º (não infringe a Constituição, define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e não implica aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, com as alterações subsequentes, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Como estamos perante uma iniciativa legislativa, observadas algumas disposições da designada “lei formulário” e caso a mesma venha ser aprovada sem alterações, apenas se pode referir o seguinte:

- Esta iniciativa não contém disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da citada lei (*“Na falta de fixação do dia, os diplomas ... entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação”*);
- Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da “lei formulário”];
- A presente iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, mas, apesar de mencionar que altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho², não respeita n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, porque não indica o número de ordem da alteração introduzida. Por esta razão, sugere-se que se acrescente ao título: “Primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (...) ...”

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

² Efetuada consulta à base Digesto, apurámos que, até ao momento, a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, ainda não sofreu alteração de redação.

O direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, objeto do presente projeto de lei, foi formalmente consagrado na 4.^a revisão constitucional ([Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro](#)), no n.º 1 do artigo 167.º, que passou a ter a seguinte redação:

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.

O regime jurídico da iniciativa legislativa dos cidadãos foi aprovado através da [Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho](#). 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, que entre estes se possam contar cidadãos portugueses residentes no estrangeiro e aí regularmente recenseados, sempre que a iniciativa tenha por objeto matéria que lhes diga especificamente respeito.

Na XI Legislatura, foi apresentado um projecto de alteração à Lei n.º 17/2003, incidindo na redução do número de subscritores exigido para o exercício do direito de iniciativa legislativa popular, designadamente o [Projecto de Lei n.º 164/XI/1.^a](#) (PCP), o qual caducou com o final da legislatura. Já na legislatura em curso, os grupos parlamentares do PCP, BE e PEV apresentaram, respetivamente, os projetos de lei n.º [85/XII/1.^a](#), [123/XII/1.^a](#) e [128/XII/1.^a](#), os quais foram rejeitados na generalidade com votos a favor do PCP, BE e PEV, contra do PSD e CDS-PP e abstenção do PS. No decurso do debate na generalidade ocorrido a propósito destas iniciativas, o PSD suscitou a questão agora em apreço do direito de iniciativa legislativa dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro (v. pág. 39 do [DAR, I série, N.º 55/XII/1.^a, de 6 de janeiro](#)).

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 n.º 2/2009, de 12 de Janeiro](#), exigindo-se nesse caso, para a apresentação de projetos de decretos legislativos regionais à Assembleia Legislativa, a subscrição por um mínimo de 1500 cidadãos eleitores recenseados no território da Região.

A Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar disponibiliza na sua página na *ARNET* uma [folha informativa](#) sobre o “Direito de Iniciativa dos Cidadãos”, que poderá ser consultada para mais informação sobre o assunto.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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](#), no [artigo 3º](#), garante aos cidadãos o poder de iniciativa legislativa, direito previsto no [artigo 87.3](#) da [Constituição Espanhola](#). O artigo 3.º do referido diploma exige um mínimo de 500.000 cidadãos eleitores para a apresentação das *proposiciones de ley*. O processo inicia-se com a apresentação de uma *propuesta* perante o Congresso, que se pronuncia desde logo sobre a sua admissibilidade. Só após a admissão da *propuesta* se procede à recolha de assinaturas, havendo lugar a subvenção pública para custear as despesas inerentes a essa tarefa. Não é feita qualquer referência à existência de limitações quanto ao âmbito das iniciativas, no caso de as mesmas serem apresentadas por cidadãos residentes no estrangeiro.

No *site* da [Junta Electoral Central](#) (Espanha), é possível aceder ao [histórico](#) das iniciativas legislativas populares apresentadas desde 1982 no *Congreso de los Diputados*, num total de 23.

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 (ver também artigos 24.º, n.º 4 e 107.º, n.º 4) – bem como a própria Constituição ([artigo 72.º](#)) não preveem 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 n.º 9.709, de 18 de Novembro de 1998](#), veio consagrar a iniciativa legislativa popular. Efectivamente, o artigo 13.º 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 Capítulo IV da [Constituição Federal](#), pontos I, II e III do artigo 14.º, relativo aos direitos políticos dos cidadãos e à forma de exercício da soberania popular.

Organizações internacionais

CONSELHO DA EUROPA

A [Comissão de Veneza do Conselho da Europa](#) disponibiliza documentação vária sobre iniciativa legislativa dos cidadãos.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e petições**

Efectuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) não apurámos a existência quer de iniciativas legislativas³, quer de petições pendentes sobre a mesma matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 66-A/2007, de 11 de dezembro, compete ao Conselho das Comunidades Portuguesas “*Emitir pareceres, a pedido do Governo ou da Assembleia da República, sobre projectos e propostas de lei e demais projectos de*

³ Na presente sessão legislativa já foram apresentadas iniciativas sobre esta matéria - P JL 85/XII (PCP), P JL 123/XII (BE) e P JL 128/XII (PEV) - mas foram rejeitadas em 6.01.2012.

actos legislativos e administrativos, bem como sobre acordos internacionais ou normativos comunitários relativos às comunidades portuguesas residentes no estrangeiro;”.

Assim sendo, cumprirá à Comissão solicitar ao referido Conselho que se pronuncie – eventualmente, através do envio de parecer – sobre a iniciativa em causa.

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

A aprovação da presente iniciativa, tendo em conta o objetivo a que se propõe (alterar a redação do artigo 2.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, eliminando a discriminação existente em relação ao emigrantes portugueses), parece não implicar aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, como referimos no ponto II da presente nota técnica, pelo que não há violação do princípio conhecido com a designação de “lei-travão”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Divisão de Apoio às Comissões
CNECP

N.º Único 428057

Entrada/Saída n.º 48 Data: 12/4/2012

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS

Of. n.º 48 - 09/COM/2012

12-04-2012

Assunto: Envio de Parecer sobre o Projeto de Lei nº 186/XII/1ª "Altera a lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos), eliminando a discriminação existente em relação aos emigrantes portugueses, Deputado Relator Paulo Pisco (PS)

Junto se envia a V. Exa. para os devidos efeitos, o Parecer sobre o Projeto de Lei nº 186/XII/1ª "Altera a lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos), eliminando a discriminação existente em relação aos emigrantes portugueses", do Deputado Relator Paulo Pisco (PS), aprovado na reunião da Comissão, de 10 de abril de 2012, por unanimidade, com os votos favoráveis dos Deputados dos Grupos Parlamentares do PSD, do PS, do CDS/PP, do PCP e do BE.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Alberto Martins)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG

N.º Único 428057

Entrada/Saída n.º 434 Data: 12/04/12

Palácio de S. Bento - 1249-068 LISBOA - PORTUGAL - Telefone: 21 391 9691
E-mail: Comissao.2A-CNECPXII@ar.parlamento.pt
E-mail: www.parlamento.pt



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARECER

Projeto de Lei n.º 186/XII/1.ª

Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos), eliminando a discriminação existente em relação aos emigrantes portugueses

I – INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei n.º 186/XII/1.ª, que ora analisamos, é apresentado nos termos do disposto nos artigos 167.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e 118.º do Regimento da Assembleia da República, que estatuem o poder de iniciativa dos deputados.

Por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, exarada em Despacho de 6 de Março de 2012, o Projeto de Lei *sub judice* baixou às Comissões de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à de

Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas para emissão dos competentes Pareceres.

II - CONSIDERANDOS

- 1 – Considerando a discussão de dois projetos-lei, um do PCP e outro do Bloco de Esquerda, no final de Dezembro de 2011, na Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre a iniciativa legislativa dos cidadãos, na perspetiva do número de assinaturas necessárias para serem apresentadas na Assembleia da República, acabou por colocar em evidência a existência de uma discriminação relativamente aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro;
- 2 – Considerando que iniciativa legislativa de similar alcance originária do Partido Socialista (Projeto de Lei n.º 203/XII/1.^a) corre seus termos regimentais na Assembleia da República;
- 3 – Considerando que o diploma em apreço circunscreve-se a apenas um único artigo, o qual pretende substituir a atual norma ínsita no artigo 2.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, alterando-a;
- 4 – Considerando que, de acordo com o proposto, visa-se eliminar uma discriminação existente no que tange ao direito de iniciativa legislativa entre os cidadãos eleitores residentes no território nacional e os residentes no estrangeiro.

III – OPINIÃO DO RELATOR

O direito que os cidadãos têm de apresentar à Assembleia da República uma iniciativa legislativa é reconhecido na Constituição da República Portuguesa sem qualquer tipo de distinção, no seu artigo 167º. Portanto, não faz sentido que seja a lei ordinária a impor neste domínio uma discriminação em função do lugar de residência.

Partindo do princípio que não deve haver discriminação entre portugueses face à Lei e à Constituição, também é necessário reconhecer que todas as matérias que se discutem em Portugal são potencialmente do interesse de todos os portugueses, independentemente do país onde residam.

Eliminar uma discriminação na lei que afeta os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro tem ainda um duplo efeito. Por um lado, reforça os direitos de cidadania que possuem uma relevância acrescida ao serem aplicadas aos portugueses residentes no estrangeiro. E, por outro, consequência direta que daí decorre, reforça também os vínculos que os ligam a Portugal, o que possui uma importante dimensão afetiva que dever ser valorizada.

Assim, eliminar as discriminações que existem no nosso ordenamento jurídico, constitui uma forma de reconhecimento da importância que têm para Portugal todos os seus cidadãos residentes no estrangeiro e uma forma de reforçar os laços que os ligam ao país, o que deve ser uma tarefa permanente por parte da Assembleia da República e dos restantes órgãos de soberania.

IV – CONCLUSÕES

Atentos os considerandos que antecedem a parte III deste Parecer, conclui-se no seguinte sentido:

Único §

O Projeto de Lei n.º 186/XII/1.^a, apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD, encontra-se apto, nos termos constitucionais e regimentais, a agendamento para apreciação pelo Plenário desta Câmara.

V- ANEXO

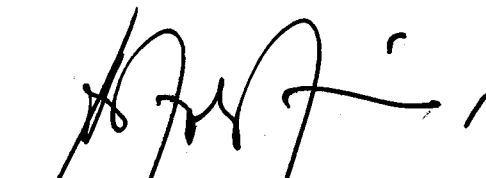
Nos termos do artigo 137.º, nº 2, do Regimento da Assembleia da República, dá-se aqui por reproduzida a Nota Técnica elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do referido diploma, a qual faz parte integrante do presente parecer.

Assembleia da República, aos 13 de Abril de 2012

O Deputado Relator


Paulo Pisco

O Presidente da Comissão


Alberto Martins